

# Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010

Estudio sobre políticas, planes, programas y  
proyectos gubernamentales de “escuelas de  
calidad” (1980-2010)

Analía Minteguiaga



La Universidad  
de postgrado  
del Estado



372.1  
M667o

**Mintegiuga, Analía**

Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010 / Analía Mintegiuga. — 1.<sup>a</sup> ed. — Quito: Editorial IAEN, 2014

220 p. 15 x 21 cm

ISBN: 978-9942-950-11-6

1. EDUCACIÓN 2. EDUCACIÓN ESCOLAR 3. EDUCACIÓN-POLÍTICAS PÚBLICAS 4. EDUCACIÓN-ENSEÑANZA 5. ESCUELAS 6. PLANES DE ESTUDIO 7. PLANIFICACIÓN EDUCATIVA 8. ECUADOR I. Título

Colección editorial: Estudios estratégicos

---

#### **Coordinación general y apoyo técnico de la investigación**

Especialista Responsable del Sector Educación Unesco-Quito: Magaly Robalino C.

Programme Manager VVOB Ecuador: Wouter Van Damme

Cooperante Nacional VVOB Ecuador: Carlos Crespo Burgos

Asistente de Programa del Sector Educación en Unesco-Quito: Ismenia Iñiguez

#### **Coordinación editorial de la publicación**

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel: (593 2) 382 9900

Quito-Ecuador

[www.iaen.edu.ec](http://www.iaen.edu.ec)

Información: [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec)

Dirección editorial: Miguel Romero Flores

Corrección de estilo: Roberto Ramírez Paredes y Diana Andrade Apunte

Diseño de portada e interiores: César Ortiz Alcívar

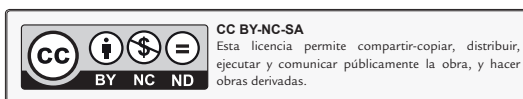
Impresión: Aquattro

Tiraje: 600 ejemplares

© IAEN, 2014

#### **Advertencia**

La investigadora es responsable por el contenido de este estudio. Las opiniones que aquí se expresan no representan necesariamente las de Unesco ni de la VVOB, por lo que no comprometen la responsabilidad de dichas instituciones.



## Índice

### A modo de reflexión

El desafío de avanzar en la calidad educativa con enfoque de derechos .....	7
<i>Magaly Robalino C. y Carlos Crespo B.</i>	
Introducción .....	17

### Primera parte

Políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de “escuelas de calidad” en Ecuador (1980-2010) .....	27
---	----

### Segunda parte

Enfoques teórico-conceptuales de las “escuelas de calidad” .....	137
--	-----

### Tercera parte

Insumos para un “Programa Nacional de Escuelas de Calidad para el Buen Vivir” .....	177
Bibliografía .....	199
Lista de siglas .....	215



A modo de reflexión

## **El desafío de avanzar en la calidad educativa con enfoque de derechos**

Magaly Robalino C. y Carlos Crespo B.

ALGUNOS HITOS GLOBALES como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (EPT, 1990), el Marco de Acción de Dakar (2000) y la Declaración del Milenio (2000) constituyen antecedentes fundamentales que han orientado los actuales debates sobre el cumplimiento del derecho de todos y todas a una educación de calidad. Estos compromisos mundiales han contribuido a colocar a la educación en las agendas políticas de las regiones y de los países, y han dado lugar a reflexiones y confrontaciones en un terreno en el que estaban en juego las perspectivas sobre la economía, la política y el desarrollo social (Oliveira, 2010).

A partir de la Conferencia Mundial de Educación para Todos<sup>1</sup> (Tailandia, 1990) se movilizaron gobiernos, organismos de cooperación, organizaciones sociales y otros actores involucrados con el desarrollo educativo. Se asumieron las Metas EPT como un motor de arranque para avanzar hacia un proceso mayor que levantó la bandera de la educación como derecho y como estrategia para la construcción de otro mundo, equitativo, justo y de bienestar para todas y todos (Robalino, 2011).

La Declaración Mundial de Educación para Todos (1990) partió del enunciado contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de que “toda persona tiene derecho a una educación” e hizo pública la enorme deuda con la educación al revelar su estado de atraso en el mundo. Así, en ese momento, 100 millones de niños y de niñas no tenían acceso a la

---

1 En Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990, se concentraron 1500 delegados de 155 países y 150 organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales. Ahí se aprobaron la Declaración Mundial sobre Educación para Todos y el Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje, hoy conocidas como las Metas de Educación para Todos.

enseñanza primaria, siendo niñas el 60%; igualmente, de los 960 millones de adultos que vivían en el analfabetismo, el 60% eran mujeres; el analfabetismo funcional era un grave problema que incluía a los países industrializados; más de 100 millones de niños y adultos no completaban los programas de educación básica y otros tantos millones asistían pero no aprendían.

Ante esta dramática realidad, la Conferencia de 1990 estableció seis metas referidas a: 1) ampliación de la atención y de las actividades para el desarrollo de la primera infancia; 2) acceso universal a la educación primaria y finalización de la misma; 3) mejoramiento de los logros del aprendizaje; 4) reducción de la tasa de analfabetismo de adultos con énfasis en la alfabetización de mujeres; 5) ampliación de la entrega de educación básica y capacitación a jóvenes y adultos; 6) mayor adquisición, por parte de individuos y familias, de los conocimientos, técnicas y valores necesarios para una mejor forma de vida y para un desarrollo sano y sostenible (Unesco, 1994).

Diez años después, el Foro Mundial de Dakar<sup>2</sup> reconoció que, pese a los esfuerzos, las metas no se habían alcanzado plenamente, y que resultaba inaceptable para el año 2000 la existencia de 113 millones de niños y niñas sin acceso a la enseñanza primaria y 880 millones de adultos analfabetos. Igualmente, se destacó que la discriminación entre los géneros siga impregnando los sistemas de educación, y que la calidad del aprendizaje y la adquisición de valores humanos y competencias disten tanto de las aspiraciones y necesidades de los individuos y la sociedad (Unesco, 2000: 8).

El Marco de Acción de Dakar (2000) reiteró que la educación es un derecho humano fundamental, un elemento clave del desarrollo sostenible, de la paz y de la estabilidad en cada país y entre las naciones, así como un medio indispensable para participar eficazmente en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI afectados por una rápida mundialización. Las prioridades se pusieron en torno a: 1) la educación de la primera infancia; 2) la enseñanza primaria gratuita y obligatoria para todos los niños y niñas; 3) el aprendizaje de jóvenes y adultos para una vida activa; 4) la disminución por lo menos de un 50% del analfabetismo y la garantía para la continuidad de la educación básica; 5) la paridad entre géneros en educación; y 6) el aseguramiento de la calidad de la educación para todas y todos.

Como un compromiso mundial para el nuevo siglo, 147 jefes de Estado firmaron la Declaración del Milenio, en septiembre de 2000, que contribuyó a reforzar el derecho de cada individuo a la dignidad, a la libertad, a la igualdad, a un estándar básico de vida sin hambre ni violencia,

---

2 Este Foro Mundial se reunió del 26 al 28 de abril de 2000 en Dakar, Senegal. Como resultado se produjo el denominado Marco de Acción de Dakar.

con tolerancia y solidaridad (Unesco/Orealc, 2013). Los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tradujeron estas ideas en objetivos e indicadores con un compromiso internacional para reducir la pobreza y defender los derechos estipulados en la Declaración. Se fijó el año 2015 como plazo para lograr los ocho ODM.<sup>3</sup>

En lo que va del siglo *xxi* se han producido avances significativos en la región. Se ha destacado, efectivamente, que la mayoría de los países de América Latina experimentó durante la década de 2000 (y en algunos casos algunas décadas antes) un crecimiento económico sostenido y una reducción de los niveles de pobreza (aunque en menor medida), lo que ha dado lugar a un contexto positivo para el desarrollo del sector social, en particular de la educación<sup>4</sup> (Unesco/Orealc, 2013: 4).

En el último decenio han ocurrido también en América Latina importantes progresos en educación. Se han fortalecido los compromisos asumidos por los Estados, como el caso de Ecuador, desde 2006, y con mayor énfasis desde 2008. También los gobiernos locales, los movimientos ciudadanos, las organizaciones sociales, los organismos no gubernamentales han brindado su importante apoyo, así como la contribución de la asistencia técnica de organismos de cooperación internacional, como es el caso de Unesco y la WOB, entre otros, en Ecuador.

Los últimos informes mundiales de monitoreo de las metas EPT (2008, 2009, 2010, 2011, 2012) reportan avances hacia la universalización de la enseñanza primaria. Algunos de los países más pobres muestran altos incrementos de la escolarización de los niños, reducción de disparidades entre los sexos, mayores oportunidades para los grupos desfavorecidos y aumento de las tasas de terminación de estudios. El *Informe 2011* señala que América Latina es la región que está más cerca de lograr la matriculación de todos los niños y niñas en la enseñanza primaria, aunque los avances son lentos. Los niños que permanecen fuera de la escuela son los que viven en contextos o condiciones de mayor exclusión.

---

3 Estos son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; 4) reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y, 8) fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

4 Para citar algunos datos: aumento sostenido en la región del PIB promedio per cápita desde los USD 8400 en 2000 a USD 9600 en 2010; descenso del porcentaje de población que vive bajo la línea de pobreza, de 44% a 35%. La mayoría de países han sido ubicados en el nivel de desarrollo humano medio o alto, con excepción de Haití.

Del mismo modo, se observa a nivel mundial un incremento en la asignación del ingreso nacional para educación, aunque con altas variaciones entre países.<sup>5</sup> Durante la última década, según Unesco/Orealc (2013) el gasto público en la educación, como porcentaje del PIB, ha aumentado en promedio desde un 4,5% (2000) a un 5,2%, a pesar de que el gasto público total no ha aumentado de manera significativa. Ecuador reportó al finalizar 2012 una inversión del 5,3% del PIB (Ministerio de Educación, 2013).

Aunque la región está progresando de forma estable hacia la consecución de los seis objetivos de la EPT, para 2015 todavía quedan desafíos importantes que complementar (Unesco/Orealc 2013: 4-5) y se recomienda hacer hincapié en tres puntos claves: 1) los logros en educación no son los mismos en todos los países y se pueden notar grandes diferencias no solo entre estos, sino también dentro de un mismo país; 2) se observan altos niveles de desigualdad en todos los países, en donde algunos de los factores determinantes son la clase social, el origen étnico y la ubicación geográfica; y 3) los criterios internacionales para evaluar el progreso de la educación cada vez más se centran en la calidad y no solo en medir la cobertura de la educación. El concepto de *calidad* es amplio y no incluye solo los logros de aprendizaje, sino también los procesos, las condiciones y los resultados.

En la actualidad, la comprensión de la calidad demanda una perspectiva más amplia e integral (Robalino, 2013). El debate sobre calidad se ha colocado en los últimos años en el marco del enfoque de los derechos humanos y ha ido adquiriendo complejidades que van de la mano de los nuevos paradigmas de desarrollo que están emergiendo en la región y, de manera especial, en Ecuador y en otros países andinos. Con la nueva Constitución de 2008, Ecuador da un salto fundamental al reconocer a la educación como “un derecho de todas las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado”, con los compromisos de universalidad y gratuidad (Crespo, 2011).

En esta perspectiva, la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación (Tomasevski, 2004) postuló que el cumplimiento del derecho a una educación de calidad para todas y todos pasa por asegurar algunas condiciones básicas como: disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad. Por su parte, Unesco/Orealc (2007)<sup>6</sup> convocó a los Estados de la región para avanzar hacia una comprensión integral de la

---

5 Como el caso de Latinoamérica, que oscila entre el 1,2% en Bermudas hasta un 14% en Cuba (Unesco, 2011).

6 Documento “Educación de calidad: un asunto de derechos humanos”, presentado a la Reunión de Ministros de Educación de América Latina.



calidad de la educación, bajo cinco dimensiones interrelacionadas: equidad, relevancia y pertinencia, a las que se añaden las dos dimensiones de carácter operativo, que fueron privilegiadas por las reformas de las últimas décadas: eficiencia y eficacia.<sup>7</sup> En suma, el efectivo cumplimiento del derecho a la educación para toda la población implica un esfuerzo por ampliar la comprensión sobre calidad educativa para traducirla en las políticas y planes nacionales. Demanda, a la vez, la necesidad de fortalecer la responsabilidad, en primer lugar de los Gobiernos en cuanto garantes del derecho y, a la par, de los otros actores sociales comprometidos con la educación de calidad para todas y todos, como una estrategia indispensable para alcanzar los ideales humanos de vivir en alegría, felicidad, paz y bienestar.

El presente estudio, precisamente, adquiere sentido en el marco de estos nuevos escenarios y enfoques de la educación, y constituye un aporte a la construcción de una perspectiva sobre la calidad de la educación en línea con los nuevos paradigmas de desarrollo humano que se construyen en Ecuador y en la región. El estudio confirma que la educación no constituye apenas un mero instrumento técnico, como conjunto de dispositivos especializados para alcanzar los más altos conocimientos y saberes y su transmisión a la población, sino que es parte indispensable de la transformación social que el país quiere generar.

La educación es también productora de nuevos sentidos de vida, de saberes culturales y de nuevas prácticas de convivencia. Los nuevos retos y caminos para la educación no están exentos de tensiones y dificultades, entre otras razones, porque implican confrontarlos con los enfoques y las concepciones restringidas sobre la calidad prevalecieron, según la autora, Analía Minteguiaga, entre otros, en las políticas de “escuelas de calidad” en América Latina y en Ecuador durante las últimas décadas. Allí justamente en los que la calidad se emparentó con el discurso de la eficacia y la eficiencia. Bajo la crítica a un sistema educativo burocratizado, centralizado, homogeneizador, reglamentarista y aislado del entorno, el discurso de la calidad educativa redujo su mirada a la eficiencia en el uso de recursos y condiciones materiales de la enseñanza, y a la medición de los resultados educativos.

---

7 *Equidad* implica que todos los niños y las niñas tienen acceso a una buena educación. *Pertinencia* tiene relación con contenidos, procesos y materiales que hacen sentido a las comunidades, familias y estudiantes; que se conectan con su historia, cultura y aspiraciones. *Relevancia*, por su parte, traduce la relación de la educación con los grandes objetivos de superación de la pobreza, desarrollo humano y justicia social. La *eficacia* y la *eficiencia* son dimensiones que dan cuenta del grado de cumplimiento de las dimensiones anteriores, y se refieren al logro de los objetivos enunciados por los sistemas educativos traducidos en estadísticas e información, y al uso adecuado de recursos (Unesco/Orealc, 2007).

La autora señala que, asociado a este enfoque, en las décadas de 1980 y 1990, se configuró un planteamiento bastante radical respecto a la transformación del papel del Estado en la provisión y modernización de los servicios sociales, entre ellos la educación, con funciones centradas en la definición de políticas que promuevan la eficiencia, el involucramiento de diversos actores y “la participación de la sociedad civil” tales como la empresa privada, universidades, ONG, asociaciones profesionales y hasta la Iglesia, así como en el financiamiento e inversión para el mejoramiento de la educación. Se produjo una nueva división de funciones entre el Estado y los demás actores, ahora considerados más decididamente educativos, que asignó a los ministerios de Educación la función de garantizar la unidad del sistema, no necesariamente mediante la provisión directa y gestión del servicio sino vía la adopción de diversos esquemas regulatorios como la evaluación de logros académicos, de capacitación docente, contenidos curriculares básicos y comunes, sistemas de rendición de cuentas y de estadísticas educativas, entre otros.

El estudio destaca que Ecuador, desde la segunda mitad de los años ochenta, centró sus procesos de cambio en proyectos focalizados a sectores considerados vulnerables y en una reforma curricular nacional que incluyó: cambios en los contenidos de las asignaturas, producción de materiales educativos y capacitación docente. El tema de la calidad se redujo a la mejora del logro académico de los estudiantes, medido por medio de pruebas estandarizadas. Sobre este recorrido del país, la autora pone en discusión, entre otras, dos cuestiones importantes: 1) la idea de que la calidad asociada a las evaluaciones de rendimiento (estudiantil, docente, etc.) no solo se ha mantenido a lo largo del tiempo sino que se ha profundizado; y, 2) que frente a la proliferación de programas focalizados en la gestión de las escuelas, las funciones regulatorias asignadas a los gobiernos (más allá de las limitaciones que presenta su perspectiva de la calidad restringida a la problemática del proceso de enseñanza-aprendizaje) constituyeron una de las pocas estrategias que permitieron cierta recuperación de la noción de sistema educativo como conjunto.

A diferencia de lo ocurrido en las décadas precedentes, en la última hay signos importantes y alentadores en la región que dan cuenta de la configuración de un movimiento de cambio en la educación, de la mano de procesos estructurales de transformación social, que cuestionan la idea de un modelo único de desarrollo y que colocan a los seres humanos en el centro, por sobre el capital, la acumulación, la productividad y el crecimiento económico. Son procesos, sin duda, difíciles, cargados de tensiones porque apuntan a cambiar la esencia misma de los sistemas educativos, afectando intereses institucionales e individuales que buscan preservarse; alteran la comodidad

de ciertos funcionarios, docentes y autoridades que una y otra vez (hasta sin darse cuenta) tienden a volver a lo conocido (Robalino, 2013).

Los cambios enfrentan la resistencia de maquinarias institucionales que presentan grandes dificultades para transformarse y adoptar otros ritmos y direcciones, a menos que haya una fuerte y sostenida presión social por el cambio, tanto interna como externa. Estas situaciones configuran procesos que pueden parecer ambivalentes en los que coexisten rupturas y permanencias, como lo ha señalado Oliveira (2009) al referirse al caso brasileño en el campo de las políticas educativas. Procesos que generan interrogantes acerca de la posibilidad real de traducir de modo coherente los mandatos constitucionales y legales en los nuevos proyectos educativos nacionales. Hay quienes se preguntan sobre la factibilidad de convertir el discurso de la nueva educación en acciones reales en la cotidianeidad de las escuelas y sobre la posibilidad cierta de construir una nueva educación si no está integrada en el marco de proyectos nacionales político-culturales (Cuenca, 2012).

En un escenario de oportunidades, Ecuador es uno de los países que muestra importantes avances en relación con el compromiso nacional con el desarrollo de una educación como derecho humano, orientada a la construcción de una sociedad del Buen Vivir o *sumak kawsay*. Con un enfoque amplio e integral, Ecuador ha reconocido a la educación como “un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, la garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el ‘buen vivir’” (Constitución, 2008: art. 26).

Ecuador es actor de un momento histórico de transición que vive la región latinoamericana, donde reformas constitucionales y nuevas leyes recolocan a la educación desde nuevos paradigmas sociales, no en clave de “productividad”, como caracterizó a las políticas de los noventa, sino del “Buen Vivir”. Ello supone conectarlas con las demandas postergadas de nuestras sociedades diversas y la necesidad histórica de “igualdad de oportunidades para todos”. La educación, en consecuencia, abandona su función reproductora para contribuir a la gestación de un régimen de desarrollo, inspirado en nuevos valores como la centralidad de la vida, la armonía, el bienestar, la plenitud, la felicidad, la vida saludable, la educación a lo largo de la vida, el florecimiento humano a través del reconocimiento y la valoración individual, las libertades, oportunidades, capacidades, potencialidades y derechos (Crespo, 2012: 65).

El país ha generado un nuevo marco legal con algunos instrumentos que amparan este compromiso estratégico y garantizan la gratuidad, la universalidad y la laicidad de la educación pública:<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador (2008), Ley Orgánica de Educación Superior (LOES, 2010), Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, 2011) y reglamentos correspondientes.

La Constitución y las leyes de educación restablecen la rectoría del Estado sobre el sistema educativo nacional y “superan años de confusión y ambigüedad en la asignación de responsabilidades dentro del proceso educativo, con el consecuente descuido que sufrió el sistema nacional de educación”, en particular durante los periodos asociados a modelos económicos y de gestión con tendencias privatizadoras que debilitaron la responsabilidad del Estado en su papel garante del cumplimiento del derecho a la educación de toda la población (Constitución, 2008: art. 344; LOEI, 2011: arts. 22 y 25).

Paralelamente, se ha constituido un nuevo modelo de gestión descentrado (LOEI, 2011: art. 25) que organiza el sistema educativo en zonas, distritos y circuitos con el propósito de acercar la oferta y los servicios a los territorios.

Los cambios están en marcha, por ello urge aprender del camino recorrido, extraer lecciones de la historia para no repetir errores. A ello quiere contribuir este importante estudio ofreciendo un aporte al nuevo proyecto educativo nacional en construcción. El presente estudio explora y recupera los trayectos, sentidos e impactos producidos por las diversas políticas, planes, programas y proyectos de “escuelas de calidad” emprendidos en las dos últimas décadas en el país. Son momentos en que se requiere instalar la reflexión sobre la calidad en las escuelas y animar a los actores sociales y educativos a asumir el gran desafío de poner en discusión los viejos conceptos de calidad de la educación, abriendo las puertas a los nuevos sentidos formulados en los nuevos marcos constitucionales y legales, permitiendo que penetren los avances conceptuales construidos en América Latina sobre la noción de calidad educativa desde el enfoque de derechos y los nuevos paradigmas de desarrollo.

---

8 La obligatoriedad incluye 10 años de educación básica y 3 años de bachillerato. La gratuidad incluso abarca la educación superior pública de tercer nivel (Constitución, 2008: arts. 28 y 348; LOEI, 2011: art. 2 literal gg; LOES, 2010: art. 11 literal g).

## Bibliografía

- Crespo, Carlos (2012). “Buen Vivir: escenarios en disputa y nuevos sentidos para la educación”. En *Educación y Buen Vivir: Reflexiones sobre su construcción*. Serie Reflexiones. Publicación del Contrato Social por la Educación. Quito: Imprenta Activa.
- (2011). “Aportes al mejoramiento de la calidad desde programas y proyectos implementados en escuelas del sistema educativo nacional”. Presentación realizada en el “Encuentro Educación e Innovación 2011”, organizado por el Ministerio de Educación y WVOB. Quito, 15 de septiembre de 2011.
- Cuenca, Ricardo (2012). *Desencuentros entre el discurso del derecho a la educación y las políticas educativas en el Perú del 2000*. Lima: IEP-Clacso.
- Ministerio de Educación del Ecuador (2013). “Presentación realizada por el Viceministro de Educación en el Foro sobre Formación Docente”. Quito, enero de 2013.
- Oliveira, Dalila (2009). *Las políticas educativas en el gobierno Lula: rupturas y permanencias*. RBPAE – v25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.
- Oliveira, D. A. (2010). *Educación Básica, Gestão do trabalho e da pobreza*. Petrópolis: Editora Vozes.
- República del Ecuador (2008). *Constitución de la República*. Publicación oficial.
- (2010). *Ley Orgánica de Educación Intercultural*. Publicación oficial.
- (2011). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Publicación oficial.
- Robalino, Magaly (2011). “La Educación para Todos: logros, desafíos y temas pendientes”. Ponencia presentada en el Congreso de Educación para Todos organizado por la Fundación Saldarriaga. Bogotá, Colombia.
- (2013). “La educación de los docentes en un escenario de cambios sociales. Ecuador: aportes de una estrategia en construcción”. Artículo preparado para el Consejo Nacional de Educación de Perú.

- Tomasevski, Katarina (2004). *Manual sobre la educación basada en los derechos: Requisitos globales de los derechos humanos: Hechos simples*. Bangkok: Publicación Unesco.
- Unesco (1994). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Las necesidades básicas de aprendizaje: Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje: Directrices para poner en práctica la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos*. París: Unesco.
- \_\_\_\_ (2000). *Marco de Acción de Dakar*. Santiago de Chile: Ediciones Unesco.
- \_\_\_\_ (2008, 2009, 2010, 2011, 2012). *Informes Mundiales de Monitoreo de las Metas EPT*. Recuperado de [www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/](http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/).
- Unesco/Orealc (2007). *Educación de Calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Ediciones Unesco.
- \_\_\_\_ (2013). “Agenda Educativa Post 2015. América Latina y el Caribe”. Documento de la Reunión de Ministros de Educación realizada del 20 al 30 de enero de 2013, en Ciudad de México.

## Introducción

NADIE PUEDE NEGAR la importancia que ha tenido y sigue teniendo, más allá de los avances registrados, el problema de la cobertura educativa en nuestra región, traducido en el lenguaje experto como “la problemática del acceso y su democratización”, o más recientemente bautizado como el problema de la equidad. Sin embargo, en las últimas décadas, de la mano de los esfuerzos reformistas de los noventa y bajo el auspicio de organismos internacionales (tanto financieros como propios del campo educativo), se ha visto surgir un deliberado interés en torno a los aspectos cualitativos de la educación. Aspectos que se han sintetizado bajo la idea de la “calidad” educativa (Rivero, 1999; Bracho González, 2009).

Asimismo, si bien dicha calidad ha sido conceptualizada desde múltiples puntos de vista, en general en los últimos tiempos parece observarse cierta dominancia del discurso especializado que tiende a igualar *calidad* con *evaluación*; y esta, a su vez, con *medición de logros académicos*. En particular, en ciertas áreas disciplinares del saber, primordialmente Lengua y Matemática y, más recientemente, incorporando las Ciencias Sociales y Naturales.

De igual manera, el posicionamiento de la temática de la calidad no ha sido ajeno al contexto más general de crítica potente hacia los sistemas educativos modernos y a sus componentes. Nos referimos tanto a la escuela que funcionó bajo dicho sistema como a los agentes educativos que en ella operaron (docentes, directivos y hasta el personal administrativo, de supervisión, de apoyo y técnico) (Minteguiaga, 2009).

En este marco puede sostenerse también que ha existido un resurgimiento de la importancia de la comunidad educativa frente al Estado educador, integrada esta no solo por los docentes, estudiantes y padres de familia, sino por diversos referentes sociales de carácter local. Esta relevancia de la sociedad civil ha venido de la mano de planteamientos de descentralización y desconcentración de la acción educativa, entendidas aquellas bajo múltiples y contradictorias definiciones. Iguales voces se han oído a favor de la “autonomía escolar” e igualmente equívocas fueron sus significaciones. Resurgimiento que, valga la pena indicar, se ha justificado a partir de una acusación a los considerados “esquemas jerárquicos, poco democráticos, reglamentaristas y centralizados” del accionar educativo tradicional.

Finalmente, ha existido un especial cuestionamiento al docente y al directivo como personal burocratizado que se dedica a reproducir y replicar, que no responde a una cultura de la profesionalización, de la innovación, de la investigación educativa, y de la responsabilidad con los resultados de su trabajo pedagógico, entre otros elementos.

Frente a estos cambios, en años recientes en Ecuador y en algunos países de la región que están atravesando transformaciones radicales en sus agendas de gobierno, se evidencia un nuevo esfuerzo por replantear el problema de la calidad. Al menos formalmente. Una mirada que vincula la calidad con la formación integral de los estudiantes para el ejercicio de la ciudadanía, con una educación orientada a la creación de nuevos parámetros de convivencia social —lo que, a su vez, supone discutir aquella que preconiza valores egoístas e individualistas— y, sobre todo, con una enseñanza que posibilite un nuevo vínculo entre el ser humano y la naturaleza. En el caso ecuatoriano se empieza a hablar de una educación para el Buen Vivir o *sumak kawsay*, sin que resulte del todo claro qué supone este novedoso concepto y cómo está ligado a la noción de calidad.

Desde aquí, Unesco Oficina Quito y la WOB-Ecuador decidieron realizar un estudio que rastreara lo sucedido en el campo educativo ecuatoriano en torno a la temática de la calidad en los últimos tiempos, y capturar elementos que potencialmente pudieran ser de utilidad para la formulación de una noción de calidad educativa asociada al Buen Vivir, y a partir de ella tener insumos para el diseño de una política pública concreta.

Específicamente, el interés de ambas organizaciones, dentro del amplio campo de la calidad educativa, se concentró en las acciones que se conocen o se autodefinen como experiencias de escuelas de calidad, justamente porque en estas parecían inicialmente estar los elementos más innovadores y disruptivos de las propuestas en juego.

Por otra parte, importaba centrar la mirada en las *acciones públicas*, es decir, en las acciones del Estado. No solo se consideraba inviable<sup>9</sup> poder descubrir y luego investigar todos los esfuerzos que individuos y actores sociales descentralizadamente hubieran llevado adelante en torno a tales experiencias; sino que además interesaban en particular aquellos esfuerzos que lograron constituirse en parte de las intervenciones estatales. De igual manera, no se trataba simplemente de acciones en donde la participación del Estado hubiera sido la única ni la excluyente, sino también identificar aquellas en donde este actor clave participara de alguna manera, lo que permitiría aprehender una más amplia variedad de actuaciones. En este

---

9 Para los tiempos y presupuestos con que contaba la realización del estudio.



sentido, es importante aclarar que el estudio partió de la idea de entender por acciones públicas tanto aquellas que son formalmente definidas como políticas, como las que se nominan bajo las nociones de planes, programas y proyectos gubernamentales.

En cuanto al periodo bajo análisis, la investigación pretendía originalmente concentrarse entre enero de 2007 —con la llegada a la Presidencia de la República de Ecuador del economista Rafael Correa Delgado y el inicio del proceso de cambio que lideraba, conocido oficialmente como Revolución ciudadana— y el año 2010, fecha en la que se concluyó la pesquisa. La justificación era que el estudio debía enfocarse justamente en la administración que, al menos discursivamente, se posicionaba en términos de ruptura y cambio con respecto a lo sucedido bajo el ciclo precedente: el neoliberal. Derivado de ello, se consideró indispensable rastrear los años inmediatamente previos a esta gestión (2000-2007), a fin de descubrir en qué medida tales planteos supusieron o no herencias previas, quiebres o dislocaciones significativas. Es decir, la posibilidad de capturar continuidades o rupturas estaba atada a tener una perspectiva histórica de procesos, ya que solo en ellos se pueden identificar las transformaciones (que siempre contienen algo del pasado), las contradicciones (en su sentido productivo, que ellas son puntos de apoyo para nuevas transformaciones), y preguntarse por los insistentes vacíos.

Como será explicado en la sección dedicada a la estrategia metodológica de la investigación, a partir del procesamiento de la información y sus primeros hallazgos se vio la necesidad de extender el relevamiento de los antecedentes (aunque fuera de forma general y sintética) hacia las décadas de los ochenta y noventa.

Asimismo, es importante recordar al lector que aunque la publicación de esta investigación se la realice en el año 2014, el análisis y las conclusiones aquí vertidas se refieren a un período de estudio que llega hasta el año 2010.

Por otra parte, si bien (como se indicó) la investigación pondría como centro de atención empírica las experiencias de “escuelas de calidad”, el eje analítico más importante del estudio debía estar puesto en los *enfoques de calidad* subyacentes a tales iniciativas, dado que uno de los objetivos de la pesquisa era la identificación de potencialidades y límites que dichas perspectivas asumen para una formulación alternativa de calidad educativa ligada al Buen Vivir.

Por esta razón, la estructura del libro responde a estos intereses. Básicamente, se compone de tres grandes partes y una sección inicial dedicada a aclaraciones generales sobre el diseño y el desarrollo de la investigación.

La primera parte se concentra en la acción gubernamental, es decir, en la descripción de las políticas, los planes, los programas y los proyectos antes

mencionados. Por un lado, indagando los antecedentes y distinguiendo cronológicamente entre las décadas de los ochenta y noventa. En este punto, es relevante mencionar que en tales décadas no necesariamente se relevaron las experiencias en términos de “escuelas de calidad” sino de acciones gubernamentales que tuvieron entre sus objetivos la idea más general de mejoramiento de la calidad. Este rastreo resultó fundamental ya que, como se verá más adelante, si bien la noción de “escuelas de calidad” aparece decididamente hacia principios del siglo XXI, buena parte de su conceptualización tiene su origen en los años precedentes y bajo la operatoria de algunas experiencias concretas.

Luego, se establece una caracterización analítica de las experiencias de “escuelas de calidad” entre los años 2000-2010, haciendo hincapié en aquellas de la etapa 2007-2010. La segunda parte del libro presenta sintéticamente los enfoques teórico-conceptuales que han estado detrás de buena parte de las acciones públicas de calidad educativa y, en especial, de las experiencias de “escuelas de calidad”, distinguiendo entre aquellos que se ubican al nivel de los paradigmas y los que pueden ser considerados movimientos teóricos. En todos los casos, se trata de formulaciones que la mayoría de veces no se develan explícitamente, no se manifiestan, y actúan como una suerte de grandes supuestos en el campo de las políticas concretas. La última parte contiene la presentación de una serie de potenciales insumos para el desarrollo de un “Programa Nacional de Escuelas de Calidad para el Buen Vivir en Ecuador”, basada en los resultados de las dos partes anteriores.

## 1. Objeto, objetivos generales y específicos de la investigación

La investigación partió de definir como su objeto *teórico* a la identificación de los enfoques teórico-conceptuales de calidad de la educación que subyacen a las políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de “escuelas de calidad” desarrolladas en el Ecuador entre los años 2007 y 2010, identificación que luego se extendió para captar los años precedentes hasta 2000. Respecto al objeto *empírico* del estudio, justamente se trató de las acciones públicas antes mencionadas.

En cuanto a los *objetivos generales* del estudio, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Identificar y analizar los enfoques teórico-conceptuales de calidad de la educación en las experiencias gubernamentales de “escuelas de calidad” desarrolladas en el Ecuador entre los años 2000 y 2010.

- Establecer conexiones con los enfoques teórico-conceptuales de calidad de la educación que maneja la literatura especializada sobre el tema.
- Definir las potencialidades y los límites que dichos enfoques tienen para una perspectiva alternativa de calidad ligada a “Escuelas para el Buen Vivir”.

Respecto a los *objetivos específicos* de la investigación, pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- Identificar y caracterizar las políticas, los planes, los programas y los proyectos gubernamentales de “escuelas de calidad” desarrollados en Ecuador entre los años 2000 y 2010.
- Identificar y caracterizar los antecedentes de tales políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales.
- Identificar y caracterizar la normativa que reguló y regula las experiencias de “escuelas de calidad” en Ecuador; y analizar la coherencia con las políticas, los programas y los proyectos instrumentados.
- Establecer la relación entre las políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de “escuelas de calidad” desarrollados en Ecuador entre los años 2000 y 2010, con el nuevo marco constitucional (2008), el Plan Decenal de Educación (2006-2015) y el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013).
- Identificar y caracterizar los contenidos básicos de un nuevo modelo de escuelas de calidad ligadas a la cosmovisión del Buen Vivir o *sumak kawsay*.

## **2. Abordaje metodológico, métodos, técnicas y fuentes de información y ajustes durante el proceso de investigación**

Como es permanentemente aclarado en la bibliografía experta sobre metodología en ciencias sociales, el investigador debe justificar debidamente la elección metodológica involucrada en una investigación con base en el objeto de estudio que se propone desentrañar, el cual a su vez supone una construcción teórica previa y deliberada en torno a la problematización de algún fragmento de la realidad (Bourdieu *et al.*, 2002).

El abordaje metodológico adoptado, a su vez, guiará a la elección de los métodos y las técnicas de producción de datos, es decir, que entre los tres niveles referidos (teórico, metodológico y técnico) debe existir y justificarse coherencia lógica y conceptual (Sautu *et al.*, 2005).

Desde aquí, y teniendo en cuenta que en esta investigación el objeto *empírico* resultaban las políticas, los planes, los programas y los proyectos gubernamentales de “escuelas de calidad” desarrollados en Ecuador entre los años 2000 y el 2010, a fin de dar cuenta del objeto *teórico* del estudio —es decir, los enfoques de calidad de la educación que subyacen a tales acciones públicas—, se decidió trabajar desde un abordaje metodológico de corte cualitativo. A su vez, desde dicha entrada se resolvió optar por el método de análisis de información cualitativa secundaria. Esta incluyó dos grandes fuentes empíricas, a saber:

- Documentos oficiales del Ministerio de Educación de Ecuador.
- Información normativa oficial (Constitución, leyes, decretos, resoluciones, acuerdos ministeriales, etc.).

La técnica utilizada para producir datos desde dichas fuentes fue la denominada “análisis de contenido” (Sautu *et al.*, 2005); en este caso, tanto de los documentos como de normativas oficiales producidas para justificar e instrumentar políticas, planes, programas y proyectos de “escuelas de calidad” en el Ecuador. El análisis de su contenido se realizó mediante una matriz especialmente diseñada para su procesamiento.

En este punto vale la pena mencionar las dificultades asociadas al acceso y la disposición de los documentos oficiales, en tanto el Ministerio de Educación no tuvo organizado (ni tiene) un archivo o centro de documentación sobre sus políticas, planes, programas y proyectos.<sup>10</sup>

La ausencia de rectoría del Ministerio durante buena parte del periodo bajo análisis también se evidenció en una falta de memoria institucional de las acciones en el campo educativo, en especial cuando intervinieron unidades ejecutoras que actuaron como agencias “paraestatales”, y en ellas se había consolidado gran parte de la documentación sobre los proyectos o programas relevados. Una vez desaparecidas estas unidades, no quedaron registros oficiales de lo producido o actuado.

En muchos casos, se logró acceder a documentos vía Internet, en especial en aquellas experiencias en que participaron otros actores más allá del Estado (como ONG, universidades, fundaciones, etc.), tanto en el diseño como en la implementación, la sistematización de experiencias o la evaluación del programa. En otros casos, se logró acceder porque se pudo ubicar al consultor/a o especialista que participó en alguna fase del programa, y tenía en su poder aquella documentación que había formado parte de sus productos de consultoría.

---

10 Al momento de realizar esta investigación, se tuvo una entrevista con los responsables de la Dirección de Investigación del Ministerio de Educación, sin embargo, no se logró capturar material a través de esta unidad.

Pero en general hay que indicar que siempre se trató de información muy fragmentada y dispersa, que debió complementarse con otras fuentes, tales como notas de periódicos, a fin de corroborarla y contextualizarla. Esto devino que la matriz elaborada para procesar los datos de las intervenciones públicas no siempre logró cubrirse en cada una de las dimensiones analizadas.

Asimismo, el estudio incluyó un análisis bibliográfico y hemerográfico, que contempló al menos las siguientes fuentes:

- Libros, capítulos de libros o artículos de revistas producidos en Ecuador sobre “escuelas de calidad” y que estuvieran en el acervo de tres bibliotecas universitarias en Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede académica Ecuador; Universidad Andina Simón Bolívar; y Universidad San Francisco de Quito. También se incluyó la biblioteca del Ministerio de Educación del Ecuador (Biblioteca y Centro de Documentación “Pablo Palacio”). En cuanto a esta última, se debe indicar que se comprobó que no contenía textos especializados sobre la temática aquí tratada, y menos aun sobre las acciones educativas del Ministerio. Se trata de una biblioteca de corte escolar con manuales, guías, libros de textos, etc., que no aportó con ninguna fuente al presente estudio.<sup>11</sup>
- Libros, capítulos de libros o artículos de revistas que excedieran el ámbito nacional —pero accesibles desde Ecuador— sobre la discusión teórica y empírica de las denominadas “escuelas de calidad”.

El procedimiento para el análisis bibliográfico y hemerográfico supuso los siguientes pasos:

- Lectura general ubicando marco teórico, objetivos generales y específicos, y la sección en la cual autores y autoras describen el abordaje metodológico, los métodos, las técnicas utilizadas, la base de datos y la selección de los casos o muestra (Sautu *et al.*, 2005).
- También se identificaron los principales ejes analíticos o núcleos temáticos desarrollados en el estudio.
- Posteriormente, y ya introduciéndonos en el tema bajo estudio, interesó identificar al menos los siguientes elementos basados en la matriz de investigación planteada, a saber:
  - › Contexto general del libro, capítulo o artículo.
  - › Identificación de la experiencia (caracterización general).

---

11 La búsqueda se concentró en estas tres bibliotecas, puesto que se consideran como las mejor provistas de la temática tratada en la investigación.

- › Enfoque de calidad utilizado (descripción, conexión con literatura especializada).
- › Definición de calidad.
- › Concepción de la escuela, del docente, del personal directivo y del sistema educativo.
- › Diagnóstico del que se parte.
- › Resultados alcanzados.
- › Problemas detectados en la experiencia y lecciones aprendidas.
- › Evaluaciones.
- › Indicadores.

En último lugar, se relevó una fuente de información adicional. Los documentos colgados en Internet que versaban sobre “escuelas de calidad” en Ecuador, básicamente procesada por medio de la matriz del análisis bibliográfico y hemerográfico anteriormente descrita.

Asimismo, se incluyó una búsqueda de los antecedentes y orígenes de experiencias emblemáticas de alcance regional y mundial que tuvieron su correlato nacional; tal es el caso de los programas Escuelas Solidarias, Escuelas Saludables, Red de Escuelas Asociadas a Unesco, entre muchas más que se presentaron.

En cuanto a los ajustes, se debe indicar que en el diseño original de la investigación se había previsto realizar entrevistas con actores claves a fin de obtener información que no estuviera contemplada en las fuentes documentales, normativas, bibliográficas o hemerográficas. Estas entrevistas se iban a usar como dato adicional mas no iban a ser el eje de nuestro trabajo empírico. Lamentablemente, por cuestiones de tiempo y por una extensión no prevista en la cantidad de acciones gubernamentales a considerar (y, por ende, en el material documental procesado), al relevar no se pudo cumplir con este punto.

Si bien existió esta limitación, se debe indicar que el estudio debió agregar la indagación de las experiencias previas al año 2000, básicamente abarcando aquellas más significativas de los años 1980 y 1990, ya que en el proceso de investigación se descubrió que constituían antecedentes claves de aquellas desarrolladas durante el periodo bajo estudio, y especialmente permitían develar continuidades y rupturas fundamentales.

# Primera parte





# Políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de “escuelas de calidad” en Ecuador (1980-2010)

## 1. Los antecedentes de la acción gubernamental en el “ámbito de la calidad educativa” (1980-2000)

LAS INTERVENCIONES DEL Estado en el campo de la calidad educativa en Ecuador han sido numerosas y diversas en los últimos treinta años. Bajo diferentes nominaciones han existido acciones que pueden enmarcarse dentro de lo que la literatura especializada considera iniciativas para “el mejoramiento de la calidad educativa”. En el interior de este gran paraguas se pueden ubicar específicamente aquellas que hablan de actuaciones en el marco directo *de las escuelas*. Es decir, políticas, planes, programas y proyectos que desde su propio nombre, diseño, implementación, componentes, evaluación o enfoques teóricos en los que se basan nos hablan de acciones en pos del mejoramiento de la calidad educativa que operan *en y desde las escuelas*, entendidas estas como unidades fundamentales del cambio educativo. Esto, como veremos, supone una mudanza esencial en las políticas del campo, un cambio de orden político, conceptual y técnico con profundas implicancias en lo que atañe al papel del Estado, la sociedad civil y el mercado en la educación y sus respectivas legitimidades, que merece ser analizado en detalle.

A fin de poder comprender a cabalidad tales experiencias y capturar la transformación mencionada, es indispensable primero caracterizar al conjunto de intervenciones que en el campo de la calidad educativa se instrumentaron en el Ecuador en ese pasado reciente. Estas nos permitirán distinguir los elementos en juego en tales trastocamientos. Para ello, primero se describirán analíticamente las experiencias en las décadas de los ochenta y noventa, para luego entrar de lleno en lo sucedido en la primera década del siglo XXI.

### 1.1 Los años ochenta y el despunte de la problemática de la calidad en Ecuador

El sistema educativo ecuatoriano, y específicamente hablando de su componente de educación escolarizada formal, si bien reconoce esfuerzos de mejora de la educación desde prácticamente la mitad del siglo xx, no necesariamente fueron formulados explícita y deliberadamente bajo la noción de “calidad educativa”. Más bien, la mayoría se concentraron en el tema de la cobertura y, por medio de ella, en la calidad. En general, varios autores coinciden en sostener que se centraron en la educación primaria y, posteriormente, en la educación secundaria técnica; y que priorizaron el ámbito rural, por ser considerado el más relegado y con mayor nivel de “necesidades” (Arcos, 2008; Paladines, 1995). En esta línea deben incluirse las campañas nacionales de alfabetización.

Así, desde fines de 1950 y hasta 1990 se puede hablar de un mismo periodo, definido como de “reforma orientada al acceso” (Arcos, 2008: 31). Aquí, la creación de oportunidades para el ingreso a la educación fue el aspecto central de la política educativa. Por su parte, la continuidad de esta acción educativa a lo largo de casi cuatro décadas se debió a múltiples razones, entre las que se destacan las siguientes:

- Estuvo atada al proyecto de construcción de un Estado nacional frente a la crisis del Estado oligárquico y la emergencia del populismo.
- Resultó una estrategia de democratización y de oportunidades de movilidad social ascendente, especialmente para las clases medias y altas.
- Fue instrumento para el desarrollo nacional, entendido de manera amplia superando la mirada estrictamente económico-productiva, aunque también la incluyó.<sup>12</sup>
- Teniendo en cuenta los tres puntos anteriores, tuvo una orientación social, y en menor medida política antes que económica.
- Generó su propio círculo virtuoso de demanda-oferta.
- Supuso beneficios amplios, no concentrados, y sus costos resultaron dispersos, lo que generó apoyos extendidos y al mismo tiempo evitó rechazos y resistencias.
- Entre 1960 y 1970 tuvo asegurada en buena medida sus fuentes de financiamiento, en especial en aquellos periodos en los que el Estado obtuvo recursos extraordinarios por la explotación de recursos

---

<sup>12</sup> En gran medida, puede afirmarse que durante esta etapa, y más precisamente entre las décadas de 1960 y principios de 1980, funcionó una potente conexión entre educación y desarrollo. Esto se expresó con claridad en el Plan Decenal de Educación 1964-1973, el Quinquenal 1973-1977 (Bilbao, 1980: 104-105) y el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984.

naturales. Hacia 1980 empiezan a intervenir más decididamente organismos internacionales como financiadores.<sup>13</sup>

Sin embargo, a pesar de la mencionada persistencia a lo largo del tiempo de dicha política, debe indicarse que los más altos logros de esta acción gubernamental se concentraron entre los años 1974 y 1982 (Ponce, 2000). Asimismo, tuvo algunos límites, entre los que se destacan los siguientes:

- Terminó generando procesos altamente centralizados, con limitada participación de niveles subnacionales de gobierno y de otros actores del sistema educativo (Arcos, 2008: 44).
- Fortaleció a un único actor: los maestros y la burocracia del Ministerio de Educación. Estos terminaron siendo los que realmente tuvieron poder y capacidad de incidir en las políticas educativas (Arcos, 2008: 44).
- A pesar de sus pretensiones democratizadoras y de priorización de esfuerzos en el área rural, sus beneficios no se extendieron a la población rural pobre e indígena. Tampoco llegaron a los afroecuatorianos y a la población urbana en condición de pobreza (Ponce, 2000: 5).

Este marco general ligado a la política orientada al acceso educativo debe tenerse en cuenta a la hora de rastrear los planes, programas y proyectos específicos, ligados, todavía lábilmente al discurso de la calidad educativa. Entre ellos, los más relevantes<sup>14</sup> fueron:

- a. *El sistema de nuclearización educativa.* Si bien la iniciativa ya registraba antecedentes desde mitades de siglo xx, fue mediante el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 que adquirió completa institucionalidad. Estuvo pensada básicamente como una estrategia para el desarrollo de la educación en el ámbito rural (Luna y Astorga, 2011: 294) y se basó en una nueva forma de organización de la oferta educativa.

Mediante el mencionado Plan (en la sección dedicada al “Programa de Educación”) se creaba “el sistema de nuclearización”, consistente “en la asociación técnica-administrativa y social de planteles ubicados en una misma área, en torno a uno central, con características demostrativas para las demás unidades del núcleo” (Junapla, 1972: 412). Esta unidad escolar central contaría con nueve grados que posibilitarían a

13 Este punteo fue elaborado con base en lo sostenido por Arcos (2008: 33-41).

14 Para buena parte de este punteo, se trabajó a partir de la colección *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatoriano*, en particular los tomos 5 y 9, respectivamente: “Historia y perspectivas de las reformas educativas en el Ecuador 1979-1994” y “Experiencias innovadoras en la educación”, editados por Carlos Paladines Escudero, y de los artículos allí contenidos (s/f).

los alumnos de las escuelas del núcleo complementar su educación básica. El esquema propuesto —además de mejorar la administración y supervisión educativa, y alcanzar una utilización óptima de los recursos humanos y económicos— permitiría una “participación activa de la comunidad en el proceso educativo y, en general, un mejoramiento cuantitativo-cualitativo de la enseñanza” (Junapla, 1972: 402). El sistema se iniciaba en “forma progresiva”, comenzando en el área rural. Luego se aplicaría en las urbes en los centros experimentales existentes (Junapla, 1973: 402). Para ello, debían seleccionarse las escuelas que cumplieran condiciones mínimas requeridas por el sistema nuclear justamente para la creación progresiva de 7.º, 8.º y 9.º grados.

El Plan, en lo relativo al campo educativo, se complementaba con otras medidas que se concentraban en el tema de cobertura, especialmente en el nivel de la educación básica, buscando la universalización de ese nivel (seis grados de escolaridad para población de 6 a 12 años), en la alfabetización y en la atención al medio rural. Para ello, las metas se concentraban en el incremento matricular de estudiantes y coeficientes de escolaridad; el aumento en el número de profesores y aulas; la formación y capacitación docente; y la reestructuración administrativa y legal del sistema educativo, a fin de volverlo “ágil, funcional, descentralizado y coherente” (Junapla, 1972: 400).

La implementación de este nuevo modelo de gestión en los hechos no logró avanzar sustantivamente, y quedó reducido a unas cuantas experiencias en el ámbito rural. Lo importante a destacar es que la nuclearización será el antecedente directo de todos los programas que trabajen bajo la idea de articular la labor de las escuelas mediante “redes escolares”.

- b. *El Proyecto Principal en la Esfera de Educación en América Latina y el Caribe (PPE)*. Se inició en el primer año de la década de los ochenta, impulsado por la Unesco, y tuvo entre sus objetivos la universalización de la escuela primaria, la desaparición del analfabetismo y el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los sistemas educativos mediante la realización de las reformas necesarias; aunque dichas reformas no eran definidas de manera clara. Asimismo, establecía que la centralidad del proyecto iba a aplicarse en las poblaciones marginadas y, en particular, en los niños con grado bajo de escolarización por falta de escuelas, por ausentismo o deserción; en los adultos analfabetos; y en aquellas poblaciones del mundo rural.<sup>15</sup>

---

15 Véanse documentos y declaraciones vinculadas al *Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe*. Disponibles en línea en: [http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=8588&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=8588&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

- c. *El Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica (Prometeet)*. Con financiamiento externo, inició en 1986 (y duró hasta 1994) para mejorar y expandir la cobertura de la educación técnica industrial y agropecuaria (Rivera: 1996: 238), que contó con dos fases. En general estuvo orientado a la construcción de colegios técnicos, y a la remodelación y ampliación de algunos existentes; la provisión de equipos y muebles para los colegios; la actualización y el desarrollo de programas y currículos mediante asistencia internacional; la formación y el perfeccionamiento del cuerpo actual de docentes; y la consolidación del Departamento de Educación Técnica del Ministerio de Educación (Unesco, 1985: 15). La primera fase registró un presupuesto de USD 21 millones de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y USD 7 millones de fondos asociados locales (Unesco, 1985: 3).
- d. *El Proyecto de Atención a la Marginalidad Escolar Rural (AMER)*. Inició en 1984 (y duró hasta 1993) y estuvo centrado en la educación primaria rural. Fue financiado también por el Banco Interamericano de Desarrollo por medio de un contrato de préstamo por USD 25,4 millones. Este proyecto se basó fundamentalmente en construcción de escuelas, dotación de mobiliario y equipamiento, producción de textos escolares, y capacitación de maestros. Entre sus objetivos se destacan mejorar los niveles de enseñanza mediante la adecuación a características del medio rural y disminuir la marginalidad escolar rural.
- e. *El Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe (EBI)*. Entre otras cuestiones supuso el desarrollo de un modelo educativo para este ámbito específico, que se instrumentó en Ecuador durante la década de los ochenta (Proyecto EBI-GTZ, 1999).

Para comprender este último esfuerzo, que tendrá efectos hasta el presente, es importante considerar algunos hitos institucionales relevantes (Rivera, 1996: 239):

- En 1982 el Gobierno ecuatoriano oficializó la educación bilingüe en el país mediante el Acuerdo Ministerial No. 000529 del 12 de enero.
- En 1984 se firmó el convenio entre los Gobiernos de la República del Ecuador y la República Federal de Alemania para la implementación del proyecto “Asesoramiento para la Implementación de la Escuela Rural Bilingüe Intercultural (Proyecto EBI)”, con apoyo de su agencia de cooperación técnica GTZ. Inicialmente este proyecto dependió del Departamento de Educación Rural del Ministerio de Educación (Yáñez Cossío, 1994: 59, 79).

- Dos años más tarde, en 1986, el proyecto inició actividades con el primer grado bilingüe y la previsión de un incremento anual de un grado (es decir, supuso una implementación gradual).
- En noviembre de 1988 se creó la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Dineib) en el marco del Ministerio de Educación, a fin de desarrollar un currículo intercultural bilingüe, y el proyecto EBI pasó a depender de esta Dirección (Yáñez Cossío, 1994: 62).
- En 1993 se creó el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe (Moeib), cuya aplicación estuvo a cargo de la Dineib. Para la implementación de dicho modelo participaron activamente Unesco y Unicef de Ecuador.

El proyecto EBI estuvo “destinado a ofrecer educación a los habitantes de los grupos autóctonos en su propio idioma y respetando su cosmovisión” (Fabara, 2003: 308), y asoció la calidad educativa con la idea de interculturalidad. El proyecto supuso, entre otras cuestiones, la elaboración de una propuesta curricular, material didáctico de educación primaria quechua, capacitación a docentes y apoyo a las organizaciones indígenas en el campo de la promoción educativa y cultural. También empleó el sistema de escritura unificada y atendió a unas 53 escuelas en siete provincias de la Sierra. Asimismo, incluyó acciones en torno a la formación inicial docente (Fabara, 2003: 310). Así, juntamente con la Universidad de Cuenca, se trabajó en la capacitación de promociones de estudiantes en la carrera de Educación Bilingüe a nivel de licenciatura<sup>16</sup> (Flacso-Ecuador, 2005: 27).

En cuanto a varios de sus resultados, el Centro de Educación y Promoción Popular (CEPP) evaluó algunos de los textos utilizados por el Proyecto EBI y concluyó: “mostró ciertas deficiencias metodológicas y de contenido, especialmente con respecto a la pedagogía utilizada (transmisión de valores y comportamiento intelectuales) y la necesidad de

---

16 En términos de investigación educativa, Eduardo Fabara reconoce que en el marco de este proyecto se realizaron

(...) algunas investigaciones lingüísticas y sociológicas destinadas a la recuperación del quichua y demás lenguas vernáculas. Asimismo, se elaboraron 13 monografías sobre el uso de las lenguas originarias (...) Existen dos colecciones sobre mitos y leyendas del maíz y el colibrí (...) Se llevó a cabo una investigación sociolingüística principal a base de 800 entrevistas en 5 provincias andinas. Se realizaron dos estudios complementarios sobre las modificaciones de los procesos lingüísticos para determinar la adaptación del quichua a la comunicación moderna y se hizo un primer intento por fundamentar una pedagogía de la educación bilingüe intercultural (runagogía: educación de los indígenas) aunque resultó demasiado vago para las necesidades detectadas (2003: 309).

cambiar el estilo de comunicación todavía autoritario”. Sin embargo, “a pesar de estas falencias, se señaló que estos textos eran la única alternativa para la educación de los niños quechuas de la Sierra” (Fabara, 2003: 309). A esto se le debe agregar los resultados que fueron capturados mediante un convenio que la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) suscribió con el Proyecto EBI para desarrollar once tesis de licenciatura en Ciencias de la Educación. Especialmente una analizó el efecto de los textos del Proyecto EBI en el rendimiento escolar de los alumnos. La hipótesis fue rechazada ya que los resultados demostraron que los textos no tuvieron incidencia en el rendimiento. Las razones fueron múltiples: estructura inapropiada del texto, la presencia de docentes hispanos que no hablan quechua, el escaso dominio de la lectura y la escritura en quechua y en castellano (Espinell, 1994 citado en Fabara, 2003).

f. *El Modelo Alternativo de Educación (MAE)*. Llevado a cabo durante los ochenta, en el marco del proceso de experimentación educativa en el país,<sup>17</sup> fue formalizado en enero de 1991, cuando se reunió en la ciudad de Guayaquil el Primer Congreso Nacional de Planteles Experimentales

---

17 Si bien la historia de la experimentación educativa en el país es amplia (ver Parra Albarra-cín, 1996) es recién en 1985 que se expide el primer reglamento de planteles experimentales. Hacia 1990 se constituye la Asociación Nacional de Planteles Educativos Experimentales del Ecuador (Anpee), medio de comunicación entre los planteles, y entre estos y el Ministerio de Educación. En el año 1991, mediante el Acuerdo Ministerial n.º 222, se expide un nuevo reglamento especial para los planteles experimentales que busca depurar los procesos para que un plantel pueda ser declarado experimental. Esto recibió el rechazo de los planteles y de la Asociación. Ante estos reclamos, en mayo de 1991 se expide el Acuerdo Ministerial No. 1724, que autoriza a los planteles experimentales que ejecuten sus proyectos con la sola aprobación de las respectivas comisiones de experimentación educativa de cada plantel, sin que previamente cuenten con Resolución Ministerial. Esto generó consecuencias no deseadas, dado que el Ministerio (y específicamente la Dirección Nacional de Planeamiento), no implementó un sistema que garantizara la asistencia técnica necesaria para el asesoramiento en ejecución, seguimiento, evaluación y planificación de esos proyectos de innovación, lo que hizo que los mismos funcionaran sin cumplir requisitos mínimos indispensables. A esto se le sumaron ciertas distorsiones producidas por el incentivo del pago de una bonificación a los docentes por pertenecer a un plantel experimental. En noviembre de 1994 se expide un nuevo reglamento mediante Acuerdo Ministerial n.º 1216, que confiere amplias atribuciones a la comisión de investigación y experimentación educativa de los establecimientos para planificar y aprobar internamente los proyectos experimentales, sin dejar de señalar que los mismos seguían el trámite en la Dirección Nacional de Planeamiento (a pesar de ello, los planteles siguieron teniendo márgenes demasiado amplios de autonomía). Finalmente, en mayo de 1995 el MEC decide suspender las autorizaciones para el funcionamiento de más planteles experimentales (Parra Albarra-cín, 1996: 16-18). Como dato adicional, el último reglamento de planteles experimentales se expide el 11 de mayo de 2007, mediante Acuerdo Ministerial n.º 167 (“Reglamento Especial para los Planteles Experimentales del Sistema Educativo Nacional”).

con el objetivo de analizar varias propuestas presentadas por los establecimientos, con el propósito de llegar a producir un documento que fuera la base para la definición de un modelo educativo con una propuesta única, a partir de la cual los planteles determinarían las estrategias para su adecuada aplicación. En cuanto al alcance, se trató de sesenta planteles experimentales distribuidos en todo el país.

En este sentido, el objetivo era producir una propuesta de reforma educativa que, poniéndose en práctica en las unidades experimentales existentes, pudiera a futuro expandirse y generalizarse en todo el sistema educativo ecuatoriano. En este caso, la calidad parece haber sido asociada a la innovación, y esta a los procesos de experimentación educativa. Así, se sostenía:

Es indudable que la experimentación educativa es uno de los espacios más ricos del sistema para acumular, recuperar y sistematizar, procesos de innovación. Desde ese espacio será posible avanzar a expansiones y generalizaciones de experiencias que enriquezcan la estrategia general de mejoramiento de la calidad de nuestra educación (Parra Albarracín, 1996: 11).

De acuerdo con Germán Parra Albarracín, el Modelo Alternativo de Educación (MAE) “ha sido uno de los tantos esfuerzos que ha ensayado el Estado para alcanzar el tan ansiado mejoramiento de la calidad de la educación. Este, como muchos otros, ha sido un intento fallido de cambiar o mejorar la educación del país” (Parra Albarracín, 1996: 18-19).

Los problemas con estas experiencias fueron varios. El primero (y quizás más relevante) fue la ausencia de criterios claros para definir o declarar como experimental a un plantel educativo. Por otra parte, las propuestas de experimentación aprobadas por la cartera educativa fueron de lo más diversas, sin que respondieran a una política coherente: desde innovaciones en la estructura curricular, en los planes, áreas de estudio y programas. Otros pusieron su atención en métodos, técnicas y procesos de aprendizaje. Unos cuantos, en proyectos de evaluación académica, en la implementación de proyectos educativos o en la tutoría. Finalmente, otros en la orientación educativa, los perfiles de formación, la informática, la organización administrativa y curricular, los rincones de trabajo o la validez de determinadas corrientes pedagógicas y curriculares (Parra Albarracín, 1996: 36-37). Asimismo, nunca existió un sistema de seguimiento por parte del Ministerio:

La impresión que tenemos es que el Ministerio no ha organizado ni ha hecho el seguimiento para que se desarrolle la experimentación dentro de



los marcos de un gran esquema sistematizado de innovaciones que pudieran ordenadamente ser recuperadas, validadas y generalizadas en el sistema. Las propuestas, de modo general, han sido planteadas sin existir unos lineamientos que permitan la calificación de las mismas. Esto ha devenido a veces en proposiciones repetitivas o en proyectos intrascendentes (Parra Albarracín, 1996: 37).

Como pudo verse en esta breve reseña, muy pocas experiencias se conectaron directa y explícitamente con el discurso del “mejoramiento de la calidad”; sin embargo, varias de ellas serán los antecedentes directos de las que se desarrollen entre fines de los ochenta y los noventa, ahora sí decididamente bajo el paraguas de intervenciones que operan sobre la calidad educativa. En particular se debe recordar aquellas que postularon la nuclearización, la educación intercultural bilingüe y la experimentación educativa, porque, en buena medida, reaparecerán bajo nuevas formas.

### **1.2. La calidad educativa en los noventa: redes, sistemas de evaluación de logros académicos, reforma curricular, lectocomprensión e intervenciones contra la pobreza**

Como se acaba de indicar, a fines de los ochenta y más decididamente durante la década de los noventa, aparece una serie de programas y proyectos que incluyen el tema de la calidad educativa como objetivo prioritario. Siguiendo a Arcos, con ellos se inicia la etapa de la “reforma educativa orientada a la calidad” (2008: 45), la cual partía de un diagnóstico crítico del anterior proceso reformista y de los elementos a él asociados.

Entre los programas y proyectos llevados a adelante se deben destacar el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (Promeceb), que inicia sus acciones en 1989 y se desarrolla durante buena parte de los noventa; el proyecto Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB-Prodec), que comienza en 1992; el Programa Subregional Andino de Servicios Básicos Contra la Pobreza (Proandes), que si bien se inicia en 1989, su componente ligado a calidad de la educación comienza en 1993; y el Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales (REAR-Redes Amigas), que se inicia en 1998.<sup>18</sup>

---

18 No hay datos exactos de cuándo formalmente dejaron de operar, pero pueden indicarse tentativamente las siguientes fechas: el Promeceb y el EB-Prodec concluyeron entre 1998 y 2000 respectivamente (Arcos, 2008); el Proandes reconoció al menos tres fases, la última desde 1998 a 2002 (Unicef, 1999), sin embargo algunos autores ecuatorianos establecen que funcionó en el país hasta el año 1997 (Fabara, 2003); y el programa REAR-Redes Amigas operó hasta el año 2004 (Whitman, 2008), pero hubo evaluaciones finales del programa que se extendieron hasta 2005 (Flacso, 2005; MEC y UCP, 2005).

Todos estos esfuerzos fueron financiados en una buena proporción con fuentes externas, mayoritariamente provenientes de la banca internacional, y estuvieron centrados en la educación básica tanto en las zonas rurales como en las urbano-marginales.

Específicamente el Promeceb se financió con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (el presupuesto del programa fue de USD 48,8 millones, de los cuales USD 44,4 millones provinieron del contrato de crédito del Gobierno ecuatoriano con el BID). El EB-Prodec se financió centralmente por medio del Banco Mundial (con un costo total de USD 119 millones, de los cuales USD 89 millones provinieron del crédito con esta entidad financiera) (Rivera, 1996: 248-249). El Proandes se desarrolló con apoyo de Unicef; y el REAR-Redes Amigas supuso un financiamiento de USD 50 millones de parte del BID (USD 45 millones del financiamiento del BID y USD 5 millones de contraparte local).

Es importante mencionar que en esta época aparece en las agendas de políticas el discurso de la calidad educativa, entendida tanto desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de recursos y de las condiciones materiales de la enseñanza, como de los resultados educativos. Asociado a ello, surge un planteamiento bastante radical respecto a la transformación del papel del Estado en la provisión y modernización de los servicios sociales, entre ellos la educación. Así, se indica que las funciones del Estado deben centrarse en la definición de políticas que promuevan la eficiencia, el involucramiento de diversos actores y la participación de la sociedad civil, tales como empresas, universidades, ONG, asociaciones profesionales y hasta la Iglesia católica, también en el financiamiento e inversión para el mejoramiento de la educación. Es decir, hay una nueva división de funciones entre el Estado y los demás actores —ahora considerados más decididamente educativos—. Bajo esta nueva repartición de tareas, a los ministerios de educación les corresponde garantizar la unidad del sistema no ya necesariamente mediante la provisión directa y la gestión del servicio, sino vía políticas generales como los sistemas de evaluación de logros académicos, los de capacitación docente, los contenidos curriculares básicos y comunes, los sistemas de rendición de cuentas y los de estadísticas educativas, ente otros.

En este esquema se ve aparecer la verificación de la calidad en términos de resultados y de gestión del sistema educativo, y hasta se proponen procesos de acreditación y evaluación de las unidades educativas, los estudiantes y los docentes. Es a la sociedad y sus actores a los que se les deben rendir cuentas sobre los logros y fracasos de la educación. Estos se constituyen en los veedores de la calidad educativa.

También la calidad va a estar cada vez más asociada a las condiciones materiales y cuestiones “cuantitativamente medibles”, como, por ejemplo,

la inversión en equipamiento, infraestructura, dotación de libros, capacitación docente, producción de textos didácticos y guías. También asociadas a esto último, aparecerán las reformas curriculares. Para medir primero deben fijarse los contenidos y destrezas a evaluarse.

Por otro lado, se enfatiza en el enfoque de demanda promoviendo las decisiones propias de padres de familia apoyados en una asignación por alumno y un subsidio directo. Aunque esto no necesariamente se haya traducido en el Ecuador en propuestas concretas de bonos escolares, escuelas chárter o mecanismos similares, se trata de un clima de ideas que redefine la ecuación Estado y demás actores en el ámbito educativo.

La administración de los recursos, de acuerdo con estos planteamientos, debe darse de forma desconcentrada y descentralizada, con participación de padres de familia y de las organizaciones comunitarias locales, en especial en aquellos lugares donde no resultaba posible desarrollar la oferta de carácter privado. Para cuando no existía capacidad de pago, se plantea financiamiento diferenciado por niveles de ingreso y área (rural y urbana) a las escuelas o a las familias de acuerdo con la capacidad de gestión y distribución de los recursos (Flacso-Ecuador, 2005: 14).

Es en este contexto, la calidad educativa podrá estar igualmente asociada, entre otros sentidos, a una nueva forma de gestión de lo educativo-escolar, operada fundamentalmente mediante una novel manera de organizar el trabajo de las escuelas: las redes. También aquí la relación Estado-sociedad civil nuevamente será el eje del cambio.

### **a. El Promeceb: la calidad vía el Centro Educativo Matriz y la reforma curricular**

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (Promeceb) introduce una manera novedosa de conceptualizar la calidad educativa, básicamente entendida como *nueva modalidad de organizar la oferta educativa-escolar*. Sus antecedentes se remontan a la nuclearización, aunque bajo una versión renovada y en donde se pretende no cometer los errores del pasado, en especial respecto a no dar la suficiente fuerza a las relaciones entre escuela y comunidad.

El programa va a basarse en la noción de “descentralización educativa” y, aunque no suponga una definición inequívoca de dicho concepto, en los hechos se va a centrar sobre todo en su dimensión administrativa y financiera. La descentralización operará mediante los denominados Centros Educativos Matrices (CEM), que involucran un trabajo en red de las escuelas.

Se sostiene que la estrategia de calidad está ligada a la organización de nuevas unidades técnico-administrativas, denominadas redes escolares CEM. La red institucional congrega escuelas de áreas relativamente homogéneas desde el punto de vista cultural, económico, social, productivo y comunicacional, en torno a un plantel central. La red en su conjunto brinda a los estudiantes las oportunidades que cada establecimiento por separado no pudiera ofrecer (Rivera, 1996: 243).

La concepción de la estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación se enmarca en un proceso gradual de descentralización y delegación de funciones. La base de ellas se encuentra en la posibilidad de tomar decisiones financieras mínimas. (...) La estrategia de mejoramiento de la calidad ha señalado la especial importancia de la participación comunitaria (Rivera, 1996: 246-247).

Por otra parte, la operatoria mediante los CEM incluye una creciente participación de la comunidad local y sus actores en las decisiones de la escuela. Así, la sociedad civil —y no ya el Estado— empieza a ser garantía de la calidad educativa.

Bajo este programa aparece una novedosa idea que se consolidará durante los años subsiguientes, aquella que sostiene que cualquier estrategia de calidad debe fundamentarse en la escuela y sus actores directos, y ya no en el sistema educativo:

La consolidación de la escuela como un espacio participativo, de autogestión y de corresponsabilidad repercutirá en la formación de prácticas y valores ciudadanos de niñas y niños y aportará decididamente a que la calidad educativa en el aula, se consolide y perdure (MEC, 1998a: 5).

Esta escuela puesta en el centro de la escena no será la tradicional. Más bien será una escuela de nuevo cuño:

Lograr ese espacio creemos que es una legítima conquista, pero el reto fundamental significa impulsar desde la realidad CEM propuestas educativas re-remozadas. Propuestas que llenen los vacíos de la escuela vigente. De la escuela tradicional, maltratante, vertical y memorista, entidad que hoy se encuentra en franca crisis. ¡Escuela que se encuentra frontalmente cuestionada! (MEC, 1998b: 13).

Asimismo, el eje estará puesto en el estudiante y la comunidad:

Creemos que el niño es el protagonista principal de la escuela, el participante fundamental de los CEM. (...) Así como destacamos el protagonismo principal de los niños y las niñas en la estructura CEM, también es primordial decir que éste responde a una participación comprometida de distintos actores sociales (MEC, 1998b: 12).

En este punto, vale la pena indicar que desde el programa se sostendrá que esta nueva centralidad de la escuela debe llegar hasta el nivel de aula de clase dado que allí es el espacio de la innovación pedagógica por excelencia.

No es suficiente hacer énfasis sólo en la expansión de los sistemas educativos actuales, hay que avanzar en un nuevo paradigma que promueva el mejoramiento de las prácticas pedagógicas en el aula y la vida escolar como el centro del problema. (...) Una educación de calidad se expresa en la organización y vida escolar, en las condiciones físicas y ambientales de la escuela, donde se garantiza el bienestar de las personas, mejorando el trabajo en el aula para lograr buenos resultados en el rendimiento de las alumnas y alumnos (MEC, 1998a: 30-31).

En esta línea, si bien podemos entender que la descentralización que buscaba el Promeceb llegaría a nivel pedagógico (de la escuela y, de allí, al aula), en los hechos esto no se concretó por problemas asociados al mismo diseño del programa. La renovación que debía surgir de la práctica y experiencia del maestro quedó trunca frente a una estrategia de implementación dirigista que les quitó autonomía y margen de acción a los maestros. Esto pudo verse, por ejemplo, en las guías diseñadas para el trabajo docente, las cuales, a pesar de los esfuerzos discursivos para poner todo el potencial innovador en sus prácticas y reflexiones, no dejaban de incluir un listado de actividades a aplicar y terminaban circunscribiendo la innovación a resultados en el rendimiento académico de los estudiantes.

Esta Guía está dedicada a las maestras y maestros que trabajan con las niñas y los niños en los primeros años de escolaridad. Creemos que una vez conocidas las reflexiones y orientaciones globales acerca de las innovaciones pedagógicas que iremos construyendo, se pueden adaptar y transferir a las distintas realidades, a los diferentes niveles de edad y a las otras áreas de aprendizaje (MEC, 1998b: 10).

¿Toda experiencia, toda idea nueva, todo invento, toda propuesta de cambios, es una innovación? (...) ¿Hacer algo nuevo y diferente, como tal, no es relevante a menos que contribuya de manera clara y directa a modificar los indicadores de calidad en los aprendizajes y de eficiencia en el rendimiento? (MEC, 1998b: 22- 23).

Una innovación pedagógica lo es cuando de manera clara y directa aporta a mejorar los indicadores de calidad y de eficiencia en el rendimiento (MEC, 1998b: 30).

El Promeceb se enfocará en otro elemento clave: *la reforma curricular*. Así, se empezarán a anudar nuevos sentidos al concepto de calidad. A los ya referidos ligados al tema organizacional y de centralidad de la escuela, hay que sumarle el cambio en el currículo de la educación básica. En la *Guía para el Acompañamiento del Desarrollo de Innovaciones Pedagógicas en los Centros Educativos Matrices* se sostiene:

Esta guía de integración de las actividades productivas de la vida cotidiana al currículo escolar que ahora entrega el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, Promeceb, a cada una de las escuelas de las REDES CEM, es un material producido como resultado de una Consultoría realizada en los CEMs y tiene como objetivo básico apoyar a los maestros que ahora prestan sus valiosos servicios profesionales, y los que vendrán después de ellos, para que puedan aplicar y sostener los cambios que ellos mismos producirán en los procesos de aprendizaje al aplicar de modo sistemático y estratégico la Reforma Curricular. Este aporte del gobierno, que repercutirá positivamente en la calidad de la educación del sector rural, es uno de los esfuerzos más serios y trascendentes que se han realizado después de aprobarse la Reforma Curricular pues, además de la entrega de materiales impresos, se ha planificado una sostenida estrategia de asistencia técnica a cada uno de los maestros en el lugar donde se encuentran las escuelas de las redes (MEC, 1998b: 5).

De acuerdo con documentos que detallan la versión experimental de 1992, la reforma fortalecería tres grandes campos, a saber: formación científica, formación tecnológica y formación cultural. El primero haría hincapié en la enseñanza de la Lengua y la Matemática; el segundo desarrollaría actividades educativo-productivas para el mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes, y el tercero trabajaría cuestiones ligadas al convivir democrático, formas de organización infantil en el aula y la escuela (MEC, 1992a y 1992b).

Asimismo, en este marco aparece otro concepto que se vincula a la calidad bajo la mirada de la administración escolar. Este concepto es el de “gerencia educativa”, que implicó cierta introducción de las nociones de calidad del mundo empresarial a la educación.<sup>19</sup>

---

19 La importación de nociones propias del ámbito privado empresarial puede comprobarse en una nota del diario *Hoy* del 26 de febrero de 1998, titulada “Un Manual para una Escuela de Calidad”. Allí se afirmaba:

En los últimos años, ha crecido el interés del mundo empresarial por mejorar la calidad de sus procesos, de sus productos y servicios. (...) La preocupación por la calidad, en alguna medida también ha comenzado a golpear las puertas de la educación. La universidad de Deusto dedicó, a finales del 97, un número monográfico de su boletín *Estudios Económicos* al tema de la "calidad total" aplicada a la educación. En Ecuador, el Municipio del Distrito Metropolitano también inició, en el mes de septiembre, un proyecto para el mejoramiento de la productividad y la calidad en la Unidad Operadora del Sistema del Trolebus, en la Empresa Metropolitana de Transporte, en el Patronato San José y en el Instituto de Capacitación Municipal. En 1993 editó un manual con el objeto de facilitar información y herramientas para una gerencia de calidad total. *En esta línea, cabe resaltar la publicación que hiciera a finales del 97, Unicef-Ecuador, de un "Manual de Gerencia Educativa para una Escuela de Calidad", bajo el mismo objetivo mundial: mejorar la calidad.* Este manual acaba de ser reeditado por el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica; Promeceb, más aún se están realizando cursos de capacitación al magisterio al respecto. Los maestros, directoras y directores, disponen ya de un abanico de alternativas,

La misión de una gerencia educativa de calidad es mejorar la calidad de la educación de las niñas y niños ejerciendo las funciones administrativa, pedagógica y de seguimiento para mejorar y fortalecer la organización y vida escolar, sus condiciones físicas y ambientales, garantizar el bienestar de las niñas y niños, mejorar el trabajo en el aula de las alumnas y alumnos de la escuela que dirige (MEC, 1998a: 62).

Por otra parte, hay que indicar que la estrategia de los CEM operó dentro de las coordenadas del nuevo paradigma de política social imperante en los noventa: la focalización en los sectores y poblaciones pobres, lo que sin duda supuso un cuestionamiento profundo al esquema universalista propio del campo educativo.<sup>20</sup>

La estrategia CEM se ha establecido en el marco de una visión holística, que ha dejado cabo sin atar, para poner las condiciones que permitirían el mejoramiento de la calidad de la educación. Inclusive su focalización en área de mayor pobreza, está señalando una discriminación positiva para que el término 'calidad' tenga su correlato imprescindible en el término 'equidad' (Rivera, 1996: 250).

La meta del Promeceb fue la de conformar 80 CEM en el área rural del país. Lamentablemente, no cumplió su cronograma. En sus primeros cuatro años de funcionamiento, no había ejecutado sino solo el 14% del fondo total del proyecto. De esta forma, habiendo sido diseñado como un programa de cuatro años que debía terminar en agosto de 1995, fue necesaria su reprogramación y una extensión del plazo de cumplimiento de las obligaciones previstas en el contrato de préstamo, hasta mayo de 1997 (Rivera, 1996: 259).

El proyecto operó por medio de una Unidad Ejecutora denominada UE MEC-BID, la cual planificaba, diseñaba, contrataba, y cada red manejaba un monto bajo de recursos del Estado. Esta Unidad Ejecutora operó en los hechos como un "para-Ministerio" o "Ministerio paralelo", con márgenes de autonomía muy amplios que cuestionaron la rectoría de la cartera del ramo y hasta del propio Estado ecuatoriano en el campo educativo. Respecto a los retrasos

---

ejercicios y recomendaciones metodológicas para apoyar su gestión y dirección; elaborar indicadores en las principales áreas en que su centro requiere mejorar, así como también para realizar el debido seguimiento, monitoreo y evaluación de sus proyectos de calidad. Las actividades sugeridas alternan acciones individuales con el trabajo grupal, facilitando así la participación de todo el cuerpo docente, administrativo y directivo en el "sueño" de mejorar el servicio educativo. Más aún, gracias al manual se podrán elaborar planes de acción y conformar círculos de calidad en que participen la comunidad y los colegas de otras escuelas cercanas. Recuperado de [www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/un-manual-para-una-escuela-de-calidad-91918-91918.html](http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/un-manual-para-una-escuela-de-calidad-91918-91918.html). Énfasis añadido.

20 Esto, en términos discursivos, más allá del grado de cumplimiento de tal pretensión universalista.

en el cronograma, se indica que parte de la explicación se debe a que no hubo continuidad en sus acciones, básicamente debido a los cambios de directivos en la Unidad Ejecutora y a la falta de una adecuada planificación de sus operaciones. Pasaron al menos cuatro directores ejecutivos entre 1991 y 1996.

Por otro lado, como consecuencia de las limitaciones conceptuales en torno a la descentralización y a la desconcentración educativa involucradas en el programa, hubo igual ambigüedad en los niveles de alcance de los esfuerzos. En cuanto a los resultados de sus intervenciones, no puede indicarse demasiado. De acuerdo con Arcos, las evaluaciones finales tanto del Promeceb como del EB-Prodec “son los secretos mejor guardados tanto por el Banco Mundial como por el BID, como para sacar lecciones del impacto de sus estrategias específicas para mejorar la calidad” (2008: 47). Por su parte, en un trabajo realizado por Flacso-Ecuador, se sostiene que los resultados de las evaluaciones no fueron del todo confortadores en términos de logros educativos ni de cobertura, pues no se encontraron demasiadas diferencias con escuelas que no estaban en las redes (2005: 12). Lo mismo afirma Gordon Whitman (2008), quien realiza un análisis de este proyecto y de otros (Promeceb, EB-Prodec y Redes Amigas) que se centraron en los niños más pobres del sector educativo, y utilizaron como estrategia básica reorganizar las escuelas en redes escolares semi-autónomas, proveer material didáctico y capacitar a los maestros. Whitman indaga la influencia de tales proyectos sobre la enseñanza-aprendizaje en el aula, sobre el desarrollo profesional de los maestros y sobre las dinámicas en el Ministerio de Educación; y afirma que no hay evidencias que indiquen que el aprendizaje de los alumnos participantes de estas experiencias haya mejorado significativamente. Tampoco que se operaron cambios institucionales significativos en el sector educativo ni en términos de construcción de capacidades en el Ministerio de Educación, ni en la organización de la oferta a nivel de las escuelas (Whitman, 2008: 69). Según el estudio de la Flacso-Ecuador (que consultó datos del Siise), en 1999 menos del 10% de alumnos de la primaria y de planteles operaba bajo el sistema de redes educativas (2005: 12).

Sin embargo, como se dijo antes, la política basada en la reorganización de la administración de las escuelas en redes y su autonomía relativa no se abandona. Aparecerá en el EB-Prodec y en el Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales (REAR-Redes Amigas). Además de intensificarse, se acompañará con la necesidad de mejoramiento de la infraestructura, equipamiento, dotación de libros de texto a los niños y capacitación de los docentes, además de la institucionalización de la medición de logros (Flacso-Ecuador, 2005: 12).

Tanto la dimensión del mejoramiento pedagógico como la articulación horizontal de las escuelas asociadas tuvieron amplia debilidad. La evaluación del proyecto Promeceb mostró la falta de implementación de una propuesta



pedagógica articulada (CIMA Consultores y CIDE, 1998), herencia crítica con la que se diseñó e inició su ejecución el Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales.<sup>21</sup> El bajo porcentaje de aprovechamiento de los recursos de aprendizaje (rincón de lectura y mobiliario) y la escasa presencia de demandas en torno a aspectos específicamente pedagógicos, por parte de los directores de los CEM, confirmaron la validez de ese vacío detectado. Esto último podría explicarse también por una estrategia algo contradictoria que nunca supo definir con claridad el margen de acción de cada actor y sobre todo pensar en cómo dotar a docentes y directivos de capacidades para hacerse cargo de los nuevos espacios de decisión.

En un balance presentado en el año 2002, el Ministerio de Educación y Cultura consideró insatisfactorios los resultados que ofrecían los proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación básica, implementados en el país, durante la década del noventa, con crédito externo (MEC, 2002 citado en Flacso-Ecuador, 2005). Otros estudios han concluido que la decisión de operar los proyectos fuera o paralelamente del Ministerio de Educación redujo el valor de sus inversiones impidiendo cambios de largo aliento en el sector educación. A esto hay que sumarle la ausencia de una estrategia de sostenibilidad de los objetivos del programa.

#### **b. El EB-Prodec: la calidad como sistema de medición de logros académicos**

El proyecto EB-Prodec tuvo dos grandes objetivos: 1) mejorar la calidad de la educación básica de los niños de familias de bajos ingresos; y 2) optimizar la eficiencia del sector. En ambos se observa la recurrencia de la acción focalizadora propobre en el campo, la calidad asociada a la eficiencia del sector y la concentración de los esfuerzos en la educación básica.

Asimismo, el EB-Prodec tuvo tres grandes componentes. El primero es la creación de las redes CEM, lo que supuso una continuidad con el Promeceb, aunque en este caso se trató de redes ubicadas en contextos urbano-marginales y ya no rurales. El segundo es la producción de materiales impresos. Finalmente, como componente —y de corte cualitativo—, el establecimiento de un Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos (Sinmla).

De esta forma, el proyecto se propuso por un lado el desarrollo de 55 CEM en el medio urbano-marginal en diez provincias del país; también la elaboración de diferentes materiales didácticos, centralmente confeccionados y publicados bajo la cooperación técnica de Unicef; por

---

21 Ver otros resultados de dicha evaluación aparecidos en el diario *Hoy* en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/apoyo-a-educacion-rural-104924-104924.html>.

último, supuso el diseño y la instrumentación del Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, conocido como Pruebas Aprendo.

Asimismo, el EB-Prodec incluyó la dotación de infraestructura física para cada plantel central y la mejora en las escuelas de la red, la capacitación de docentes, una renovada propuesta de supervisión y la mejora de los sistemas de información estadística del sector educativo, organizando una red computarizada nacional.

De esta forma, la política basada en la reorganización de la administración de las escuelas en redes y su autonomía relativa no se abandona. De hecho, se la acompaña con la necesidad de mejoramiento de la infraestructura, equipamiento, dotación de libros de texto a los niños y capacitación de los docentes, además de la institucionalización de un esquema de medición de logros.

La calidad se centra entonces en la reorganización del sistema de gestión educativa mediante la descentralización y el manejo en red; en la dotación de infraestructura y equipamiento; en el desarrollo y la entrega de libros de textos a los niños; en la capacitación a los docentes, es decir, básicamente en la creación de condiciones materiales de enseñanza, y en las pruebas estandarizadas para la evaluación de los aprendizajes.

En este sentido, sin duda la “novedad” del EB-Prodec fue justamente este último componente, definido por el propio programa como “cualitativo”: *la incorporación de la medición de los logros académicos*, ante todo en dos aéreas disciplinarias: Matemática y Lengua, por ser consideradas “básicas” (MEC, 1997: iv). En este componente se empezó a trabajar desde 1994, pero recién en el año 1996 se realizó el primer operativo. Hasta el año 2000 se habían realizado cuatro: 1996, 1997, 1998 y 2000.

Desde este lugar se empieza a construir un nuevo sentido ligado a la calidad educativa: aquel que la vincula con la evaluación.

La preocupación por aumentar la cobertura de la oferta educativa y por la permanencia de los niños y niñas en la escuela, característica de los 80, ha dado paso a la preocupación por la calidad de la oferta educativa. Actualmente (...) los indicadores clásicos de cobertura, retención y deserción ya no son suficientes para evaluar el desempeño de los sistemas educativos. En la actualidad no se concibe la posibilidad de evaluar la eficacia del sistema educativo, sin evaluar los logros que alcanzan los alumnos en su paso por el sistema formal y los factores que inciden o explican esos resultados (MEC, 1997: iv).

En igual sentido, Eduardo Fabara, al analizar el EB-Prodec describe claramente el nuevo enfoque conceptual ligado a la calidad:

La necesidad de medir y evaluar los aprendizajes es uno de los condicionantes para poder conocer la calidad de la educación y éste es un requisito imprescindible para su mejoramiento y para evaluar el resultado tangible de las políticas e inversiones estatales, del trabajo docente y del esfuerzo estudiantil. Es un mecanismo para evaluar externamente el sistema educativo y promover la rendición de cuentas al Estado y la sociedad, saber cuánto produce el sector educativo y que grado de satisfacción experimenta la sociedad con los servicios que recibe de éste. De manera operacional, se define la calidad como el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en los planes y programas vigentes, en tanto que los logros escolares se determinan por el dominio que alcanzan los alumnos en las destrezas cognitivas fundamentales para cada asignatura examinada (Fabara, 2003: 304).

El marco normativo declarado por el propio proyecto no es de corte nacional, sino la meta 5 de la Declaración de Jomtien: “Mejorar la calidad de la educación, estableciendo sistemas de medición de los logros de aprendizaje”. En términos de políticas, se lo vincula con las conclusiones que arrojó el *Informe sobre Evaluación de la Educación General Básica del Departamento de Evaluación del Ministerio de Educación y Cultura (1989)* (MEC, 1997: 1); con la reforma del currículo de la educación básica, iniciada en 1994; y especialmente con la propuesta consensuada focalizada en el desarrollo de destrezas que entró en vigencia en 1996 (MEC, 1997: 10). En este sentido, el conjunto de destrezas propuesto por la reforma consensuada del currículo es coherente con las de las pruebas Aprendo. En un documento oficial del EB-Prodec se preguntaba y respondía:

¿Hay una estrecha relación entre la Reforma Curricular Consensuada y las pruebas “Aprendo”? (...) existe una estrecha relación, en virtud de que (el conjunto de destrezas medido por las pruebas) sirvió de base para la identificación de destrezas por parte de la Reforma Curricular Consensuada, y dado que los Asesores de la Unidad de Medición de Logros Académicos del EB/Prodec participaron también en las labores de definición de la misma Reforma (MEC, 1998c: 9).

Es importante indicar que, al menos discursivamente, se establece una relación entre las pruebas y la asignación racional de recursos, aunque no queda claro cómo se instrumentará tal asignación, lo que estaría indicando un nuevo elemento en la definición de calidad.

Mejorar la calidad de la educación básica nacional exige el establecimiento de un sistema de monitoreo, medición y evaluación de la calidad de la oferta educativa. Este sistema permitirá al ministerio, a las instituciones y organizaciones vinculadas a la educación el diseño y la ejecución de políticas, el mejoramiento de la calidad de la oferta educativa

*y orientará la asignación equitativa de recursos y esfuerzos. (...) Disponer de un Sistema Nacional de Medición de Calidad de la Educación, que proporcione la información necesaria para el diseño e implementación de políticas de mejoramiento y permita la asignación racional de los siempre escasos recursos disponibles es una necesidad vital de los sistemas educativos (MEC, 1997: I, IV. Énfasis añadido).*

En este proyecto, al igual que en el Promeceb, el Ministerio de Educación y Cultura aparece completamente eclipsado por la acción de la Unidad Ejecutora. La noción de sistema educativo prácticamente desaparece de los documentos oficiales y solo se presenta en el concepto de unas “pruebas a nivel nacional” y de un “sistema nacional de medición de la calidad de la educación”; pero tal sistema de medición no es diseñado ni implementado por el ministerio, sino por una Unidad Ejecutora de Programas paralela a su accionar (MEC, 1997: v). Aunque suene contradictorio, la toma de decisiones está completamente “centralizada” en esta Unidad que se autodefine como “eminente técnica”.

Es interesante destacar que la desconexión con el ministerio es tan expresa que, de hecho, en los documentos oficiales del proyecto no se hace referencia a equipos técnicos del ministerio (funcionarios públicos) sino a los “consultores” a cargo (en este caso) de la Medición de Logros Académicos, y a sus asesores nacionales y extranjeros. Es el proyecto, con sus equipos expertos, el que funciona como espacio de definición de políticas para el sector.

El Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad de la Educación Básica EB/Prodec, ha sentado las bases políticas, técnicas, administrativas y logísticas para la institucionalización del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación Básica, Aprendo (MEC, 1997: IV).

En este sistema de medición que se diseña e instrumenta más allá del ministerio, lo relevante es la búsqueda y la construcción de consensos y acuerdos entre su equipo técnico, sus asesores locales e internacionales, los especialistas, los maestros y los alumnos —aunque estos dos últimos tienen una participación menor— (MEC, 1997: 2, 8). Tanto es así que se sostiene:

La presentación del Informe Técnico constituye además una rendición de cuentas del trabajo desarrollado y de los productos logrados *que ofrecen el equipo técnico, los asesores y colaboradores de medición de Logros Académicos del EB/Prodec al país, al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y a la sociedad en general* (MEC, 1997: v. Énfasis añadido).

En cuanto a los resultados de las pruebas, fueron desalentadores en todos los operativos. Sin entrar en detalle, hay que indicar que las pruebas demostraron que el nivel de dominio de casi todas las destrezas evaluadas era insuficiente según todas las medidas que se utilizaron, lo cual es un buen indicador de la educación básica en el país, tanto en Matemática como en Lengua y en todos los grados evaluados. Aparte de lo que estos resultados revelan a nivel general de Ecuador, es importante resaltar que existen notables diferencias, tanto por régimen escolar como por tipo de establecimiento y género de los alumnos. Así, las calificaciones de los planteles particulares de la zona urbana fueron en promedio siempre superiores a los fiscales urbanos, y estos a su vez a los rurales. Del mismo modo, los establecimientos del régimen sierra obtienen calificaciones más altas que los de la costa (MEC, 1998c: 16-17).

Asimismo, recién hacia junio de 1999 concluye la investigación de “Factores Asociados al Logro Académico”, que resultaba un complemento de los resultados de las pruebas a los estudiantes, en este caso a los que se les aplicó las pruebas Aprendo 1997. Es decir, la investigación tenía el objetivo de identificar y dimensionar la incidencia de los factores asociados a esos logros. Para ello, se trabajó con la consultora nacional Alta Dirección, Consultores Asociados (Aldir) y se utilizaron los cuestionarios del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación de la Orealc-Unesco. Se midieron 41 factores, de proceso y de insumo (MEC, 1999b: 5-6).

Los factores asociados se presentaron según se tratara del área disciplinar de Lengua y comunicación, o de Matemática; también según régimen (sierra y costa), y tipo de sostenimiento y ubicación geográfica del establecimiento educativo (fiscal, particular, rural). Los resultados indicaron la existencia de convergencias en ciertos factores asociados entre regímenes y también entre tipos de establecimientos en las dos áreas de saber. En ambos casos, la concordancia permitió pensar que una acción vinculada al fortalecimiento de tales factores pudiera tener buen impacto en el mejoramiento del logro académico. En algunos casos se detectaron factores relativos al campo específico de la política educativa, es decir donde el Ministerio podría incidir directamente —ejemplo: expectativas de escolaridad que el profesor tiene de sus alumnos o las condiciones de enseñanza— (MEC, 1999b: 37-38).

Las conclusiones de la investigación fueron muy importantes, sin embargo, no se aplicaron en el diseño de políticas ni en la definición de sus prioridades, quedando la evaluación de logros académicos sin un componente central ligado a la idea de contar con información idónea, no solo para determinar el dominio de destrezas cognitivas que alcanzan los estudiantes, sino para actuar a partir de sus determinantes.

Finalmente, en términos de gestión, algunos especialistas han sostenido que el EB-Prodec tuvo un desarrollo ejemplar medido en el cumplimiento de su cronograma de trabajo (Rivera, 1996: 259-261). Esto, al parecer, debido al manejo de la Unidad Ejecutora a cargo de diferentes especialistas;<sup>22</sup> sin embargo, no se logró acceder a ninguna evaluación institucional para poder comprobarlo.

### **c. Proandes: la calidad como innovaciones pedagógicas en lectura comprensiva**

El Programa Subregional Andino de Servicios Básicos Contra la Pobreza (Proandes) fue un esfuerzo orientado a mejorar las condiciones de vida de niños, mujeres y familias de comunidades indígenas y negras en condiciones de pobreza; se desarrolló en diversos países andinos de la región latinoamericana, bajo la cooperación de Unicef. Básicamente el Proandes dotó, a cada una de las comunidades involucradas, de un paquete de servicios básicos, relacionados entre sí para satisfacer sus necesidades fundamentales y mejorar su calidad de vida. Por ejemplo, garantizaba el acceso al agua segura para consumo humano, sin descuidar tareas de educación ambiental y mantenimiento adecuado de servicios (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 151, nota al pie).

Específicamente en Ecuador se desarrolló entre 1989 y 1997. En su primera etapa, comprendida entre 1989 y 1992, benefició a 192 comunidades rurales ecuatorianas. Para la segunda etapa (1993-1997), sus finalidades estuvieron enmarcadas en la contribución al cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Acción Infantil de Unicef en 384 comunidades rurales de cinco áreas de influencia (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 151, nota al pie). Metas, valga la pena aclarar, relativas a la disminución de los índices de repetición, deserción escolar y a mejorar los niveles de lectura comprensiva mediante la validación de propuestas e instrumentos pedagógicos que demuestren eficacia y replicación para el país.

En este caso, interesa justamente lo sucedido en el Proandes a partir de 1993, cuando en el marco del Plan Nacional de Acción Infantil de Unicef se desarrolló una experiencia piloto de mejoramiento de la calidad asociada a innovaciones pedagógicas. Es importante indicar que nuevamente el programa se centró en la educación básica, en este caso en áreas rurales.

---

22 Al menos se pudo saber que tres personas, en diferentes momentos, dirigieron dicha Unidad, a saber: Susana Araujo de Solís, Vinicio Aldáz y Carlos Paladines. Durante el periodo de Araujo de Solís, se avanzó sobre todo en infraestructura, equipamiento, conformación de las redes y conformación del sistema de logros académicos; durante el de Aldáz, en la producción de textos y capacitación; y durante la gestión de Paladines se procedió a organizar el cierre del proyecto.

A mediados de ese año, el Programa de Educación de la cooperación de Unicef comprometió su apoyo para la implementación de la estrategia nacional de mejoramiento de la calidad de la educación básica en las áreas localizadas del Programa Subregional Andino de Servicios Básicos contra la Pobreza (Proandes), aplicando propuestas “novedosas centradas en el cambio de las prácticas pedagógicas de la escuela rural”; entre otras, el nuevo modelo de educación intercultural bilingüe (Modeib). Esto quedó claro en los objetivos de la experiencia, a saber:

1. Contribuir a mejorar la calidad de los procesos de la educación básica en zonas localizadas de pobreza, con el fin de disminuir las tasas de repetición y deserción escolar.
2. Probar innovaciones específicas orientadas a validar propuestas eficaces y replicables de mejoramiento de la calidad de la educación básica.
3. Contribuir a la implementación del Modelo de la educación Intercultural Bilingüe (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 26).

Asimismo, para Unicef, la aplicación de dicha estrategia nacional suponía adoptar un nuevo enfoque organizativo de articulación local e institucional que el país había legalizado bajo el sistema de redes escolares denominado Centros Educativos Matrices (CEM), propuesta que ya se encontraba en su fase de implementación por medio de los dos proyectos nacionales de mejoramiento de la calidad citados anteriormente: el Promeceb y el EB-Prodec (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 26, 29-30). De esta forma, el Proandes se vinculaba tanto al componente descentralizador de aquellos programas como a la propuesta educativa intercultural.

Como mencionamos, los CEM recogen los aportes de la nuclearización educativa con la pretensión de reactivar las relaciones escuela-comunidad. Sin embargo, a pesar de esta pretensión del Proandes no hubo buena recepción, básicamente por las promesas incumplidas del Promeceb y por los grados de conflictividad que este programa había generado en algunas comunidades: las direcciones provinciales EBI y organizaciones campesinas la rechazaban. Por ello, la estrategia fue no forzar a las escuelas bajo la estructura CEM; el criterio fue:

(...) hagamos lo que un CEM haría sin decir que es un CEM. Aunque no se puedan utilizar los elementos de corte administrativo insertos en el CEM, empecemos a trabajar las propuestas pedagógicas de mejoramiento. (...) Según el Oficial del Programa de Educación de Unicef, la intención de la incorporación de UNICEF sería de mostrar que con menos recursos de inversión física pero con mayor inversión pedagógica se puede generar un movimiento de calidad, un proceso de cambio pedagógico (Proandes-Unicef, 1997: 31-32).

Este componente cualitativo del programa de Unicef partió de la consideración de que el problema central de la educación primaria residía en su grave deterioro cualitativo, destacando, sobre todo, los altos índices de repetición y deserción escolar, así como el escaso dominio de la lectura comprensiva como instrumento clave para la adquisición de los conocimientos y el logro del éxito escolar<sup>23</sup> (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 9).

Por ello, y coincidiendo con las miradas de los anteriores programas descritos, la estrategia de mejoramiento de la calidad se basó en las escuelas, en sus agentes y en la vinculación de esta con su entorno local inmediato. Al igual que en los demás programas descritos, no aparecen referencias al sistema educativo ni a los funcionarios ministeriales.

Mejorar la calidad de la educación básica se tradujo en el logro de innovaciones educativas concretas al interior del aula, que apuntaran a enfrentar los indicadores de deterioro señalados dentro del enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 9).

En cuanto al entorno local:

La experiencia (...) confirmó el hecho de que el mejoramiento de la calidad de la educación básica carece del motor alimentador (más allá del maestro en el aula) que produzca cambios en los docentes y aprendizajes significativos de los niños si éstos se reducen unilateralmente a la reorganización administrativa o a la readecuación física de la escuela. Esta experiencia ha mostrado la potencialidad que adquiere la estrategia de mejoramiento de la calidad cuando se sostiene y alimenta en “redes vivas” articuladas por la gestión activa de actores locales (...) (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 10-11).

Asimismo, en el contexto del Proandes la estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación básica rural necesariamente adoptó la modalidad de una política focalizada en los sectores pobres. El concepto de “carencia” fue clave en este componente del programa:

---

23 El Plan de Operaciones 1993-1997 del Proandes, elaborado en noviembre de 1992, propuso un conjunto de objetivos para el proyecto n.º 4 denominado “Mejoramiento de la Calidad de la Educación”. Estos fueron readecuados por el Programa de Educación de la cooperación de Unicef dentro del propósito estratégico de probar y validar innovaciones específicas para su aplicación en el aula, dando respuestas a las metas del Plan Nacional de Acción para la Infancia, formuladas en relación con la disminución de las tasas de repetición, deserción escolar y mejoramiento de los niveles de lectura comprensiva. Se buscaba, de esta manera, contribuir con propuestas efectivas para la operacionalización de la estrategia nacional de mejoramiento de la calidad de la educación básica (Proandes-Unicef-1997: 26).



La experiencia demostró que es posible incidir en el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje de los niños en el aula y en la calidad de los resultados de aprendizaje, priorizando la intervención sobre algunos factores claves que inciden en el mejoramiento de aprendizaje de los niños de escuelas carentes y asociando un conjunto de componentes que produzcan efectos desencadenantes (Proandes-Unicef, 1997: 11).

Como se mencionó, la estrategia del Proandes, al igual que los programas hasta aquí descritos, supuso enfocarse en la escuela hasta el punto de impulsar “escuelas demostrativas de calidad” o “escuelas de calidad”, “considerando así las que habían desarrollado el proceso en mejores condiciones que las demás y habían obtenido los más altos resultados” (Fabara, 2003: 303). No quedó claro cómo se eligieron las mismas ni qué requisitos debieron cumplir para obtener tal acreditación. Sin embargo, esta preponderancia de la escuela no supuso ampliar sus “márgenes de acción o espacio para la toma de decisiones” en las propuestas pedagógicas innovadoras.

A las escuelas de las áreas Proandes se las consideró espacios privilegiados *donde aplicarían y se validarían las innovaciones pedagógicas que Unicef pretendía ofrecer* posteriormente al país como contribución para el cumplimiento de las metas de mejoramiento educativo contempladas en el Plan Nacional de Acción para la Infancia (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 28. Énfasis añadido).

El proceso de diseño, instrumentación y validación mostró en buena medida una lógica dirigista que desde las instancias técnicas de Unicef se terminó imponiendo. De esta forma, se sostiene que en un primer momento

Unicef preparó y diseñó las propuestas pedagógicas (aprestamiento escolar para profesores de primer grado; mejoramiento del método de lectura inicial para profesores de primer grado; técnicas de promoción de lectura para profesores del resto de grados). [En un segundo momento] se validaron las propuestas pedagógicas elaboradas desde Unicef [en las escuelas rurales de las áreas del programa Proandes]. [En un tercer momento se empezó] a transferir las propuestas pedagógicas a otros proyectos nacionales a los que Unicef había comprometido su cooperación. [En un cuarto momento] se pasó al protagonismo local y se empezó a trabajar con las direcciones provinciales, y los equipos locales (...) los maestros, niños, padres de familia y comunidades. [Finalmente en la última etapa, se empezó] la búsqueda de mecanismos de sostenibilidad (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 9-10).

Por otra parte, toda la estrategia de calidad se centró en una específica destreza a ser alcanzada por los alumnos. Básicamente las innovaciones aplicables al campo del proceso de enseñanza-aprendizaje giraron en torno

a la lectura. Desde este lugar, Fabara, al hablar de esta experiencia, sostenía: “Se trata de la recuperación de una experiencia piloto de mejoramiento de la calidad de la educación que tiene como base el mejoramiento de la lectura” (2003: 302). De igual forma, esta preponderancia de la lectura pudo verse en la propuesta pedagógica del programa:

- El aprestamiento escolar de los profesores de primer grado mediante talleres, la elaboración de un cuaderno de aprestamiento, asistencia técnica y monitorización de las acciones previstas.
- Mejoramiento del método de lectura inicial mediante la publicación de un nuevo texto de lectura, elaboración de material complementario y apoyo técnico de los supervisores escolares.
- Desarrollo de técnicas de promoción de la lectura mediante la sistematización e intercambio de experiencias y otras actividades (como las ferias de lectura) y la aplicación y transferencia metodológica a otros ambientes (Fabara, 2003: 303).

De esta forma, la gran apuesta del programa definida como “la inversión pedagógica para enriquecer la estrategia de calidad” se concentró en atender exclusivamente la problemática de la lectura, mediante:

- Ampliar a tres meses con características de obligatorio el periodo de aprestamiento escolar en el primer grado, ya que el país no podía invertir en crear preescolares.
- Diseñar una propuesta de aprestamiento escolar además de los materiales.
- Capacitar a los maestros rurales, que en su mayoría no tenían el nivel formativo necesario para llevarlo a cabo.

Asimismo, el Programa de Educación de Unicef elaboró tres propuestas pedagógicas adicionales, igualmente centradas en la lectura, que fueron probadas en las escuelas del programa:

1. Capacitación a docentes en la metodología de enseñanza de lecto escritura bilingüe.
2. Capacitación docente en técnicas de animación y comprensión lectora.
3. Capacitación en la producción de guías de autoaprendizaje para uso de los niños en escuelas unidocentes desde el enfoque de Escuela Nueva (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 32-34).

En cuanto al papel del Ministerio de Educación, prácticamente queda anulado. Su participación se reduce a “recibir” las propuestas pedagógicas diseñadas, instrumentadas y validadas por los técnicos del programa y Unicef.

El tema de la eficiencia (entendida como relación costo-beneficio) en el manejo de los recursos también parece implícito, ya que se aclara permanentemente que se trata de propuestas de bajo costo y replicables.

En cuanto al alcance del programa, se trató de 300 escuelas, 15 000 niños/as y 800 docentes. Básicamente se trabajó en las áreas de intervención con poblaciones indígena, campesina y afrodescendiente establecidas por el Proandes para sus demás componentes.<sup>24</sup> Así, si bien se habla de alcance nacional, en los hechos se trató de un recorte importante dentro del nivel educativo básico.

A las escuelas de las áreas Proandes se las consideró espacios privilegiados donde aplicarían y se validarían las innovaciones pedagógicas que UNICEF pretendía ofrecer posteriormente al país como contribución para el cumplimiento de las metas de mejoramiento educativo contempladas en el Plan Nacional de Acción para la Infancia (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 28).

En cuanto a los resultados, existió una evaluación titulada “Los niños han sido nuestro espejo. Sistematización de una experiencia de mejoramiento de la calidad básica en cinco áreas rurales” (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997). El módulo forma parte del libro *De la mano con la comunidad. Sistematización de las Experiencias del Programa Subregional Andino de Servicios Básicos Contra la Pobreza-Proandes*.

Desde aquí se sostiene que los resultados, en términos generales, fueron satisfactorios porque se trató de un diseño apropiado, de unos materiales sencillos y de bajo costo, y replicable (Fabara, 2003). Además, se elaboró una guía para los maestros de primer grado, antes inexistente, lo cual significó el encuentro del docente con un método eficaz para la lectura. El proceso se llegó a aplicar a las cinco áreas establecidas en su diseño y cronograma. En cuanto a la educación intercultural bilingüe, los frutos no fueron halagadores. Existieron importantes debilidades “por carencia de recursos técnicos y financieros y una conducción autonomista que ha llevado a un entrapamiento administrativo y a un cierto inmovilismo” (Proandes-Ecuador/Unicef, 1997: 136). A esto hay que agregar los efectos de una aplicación reduccionista del Modeib al ámbito exclusivo indígena.

---

24 Área 1: 40 comunidades de la provincia de Pichincha; área 2: 56 comunidades de la provincia de Cotopaxi; área 3: 56 comunidades de la provincia de Chimborazo; área 4: 96 comunidades de la provincia de Cañar; área 5: 56 comunidades de la provincia de Esmeraldas.

#### **d. Programa REAR (Redes Amigas): fortaleciendo la calidad como descentralización administrativa y financiera**

El 17 de diciembre de 1998 se firmó el convenio de préstamo 1142-OC/EC entre la República del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo, para la ejecución del Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales. Este programa, conocido también como Redes Amigas, buscó deliberadamente conectar la calidad educativa con una forma de gestión escolar descentralizada que buscaba vincular la escuela con la sociedad civil.

Como objetivo general perseguía “contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación básica de las zonas rurales, mediante una modalidad desconcentrada de gestión, con autonomía administrativa y financiera, que incluye la participación de las comunidades educativas” (Flacso-Ecuador, 2005: 4). En específico, se propuso otorgar autonomía aproximadamente el 20% de las escuelas rurales del país (MEC y UCP, 2005: 6). Su formulación tomó en cuenta los siguientes principios básicos:

1. El establecimiento escolar y la red de escuelas a nivel rural son elementos importantes de la política educativa.
2. La organización de las escuelas rurales en redes, rompe su tradicional aislamiento y constituye un mecanismo válido para aumentar el acceso educativo.
3. El trabajo en las redes autónomas apunta a hacer más eficiente la gestión escolar, mejorar la calidad y atender la diversidad existente en la educación rural.
4. El trabajo en red es autónomo y debe estar acompañado de un marco adecuado de incentivos y un esquema de asignación de recursos que lo refuerce.
5. El empoderamiento de los padres de familia y la comunidad en las decisiones escolares es el factor más eficaz para garantizar la rendición de las cuentas en el nivel local.
6. El fortalecimiento de las Direcciones Provinciales de Educación y consecuentemente de la supervisión técnico-pedagógica permitirá optimizar el desempeño educativo de las redes en el contexto de las políticas nacionales de educación (Flacso-Ecuador, 2005: 1).

La calidad fue así identificada con un modelo desconcentrado de gestión financiera, administrativa y pedagógica: el CEM o la Red Escolar Autónoma. En este contexto, la estrategia de mejoramiento de calidad puso énfasis en insumos como infraestructura escolar y gestión administrativa de la red escolar; aunque, como veremos, tendrá debilidad en el componente pedagógico (Flacso-Ecuador, 2005: 8).

Es importante indicar que el programa Redes Amigas se centró en la educación básica rural, al igual que el Promeceb y el Proandes. En este sentido, claramente el programa fue una continuación (aunque con visión crítica) del Promeceb en cuanto a su trabajo mediante redes. Al parecer, el problema que presentaban las redes Promeceb (96 ya estaban en funcionamiento al momento de inicio del programa) es que no habían logrado tener suficiente autonomía.<sup>25</sup> De esta forma, las redes por sí mismas no eran condición suficiente, aunque sí necesaria, para alcanzar la deseada calidad educativa. Se afirmaba que si su funcionamiento involucraba una excesiva centralización de las decisiones educativas y administrativas, que impide la consolidación y sostenimiento de acciones para mejorar la calidad, no se podía avanzar (Flacso-Ecuador, 2005: 15). Por ello el programa Redes Amigas parte de la idea de querer llevar la descentralización a otro nivel, uno más profundo y radical.

La preponderancia del componente “descentralizador” del programa puede verse en la distribución de su presupuesto. Según el informe de la Flacso-Ecuador de los USD 50 millones de inversión del programa, USD 31,2 millones se invirtieron directamente en las Redes. Se destacan en este monto las inversiones de aproximadamente USD 10 millones en infraestructura, USD 7,3 millones en material didáctico, USD 3,9 millones en equipamiento y USD 2,9 millones en incentivos a docentes.

Este programa buscó entonces hacer verdaderamente efectiva (y no como hasta ese momento) la descentralización financiera, administrativa y pedagógica como herramienta idónea para lograr el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos. En este marco se habla de construir un nuevo espacio educativo en el que se incluyen como dimensiones insustituibles:

La consolidación de un Estado de derechos, que garantice servicios de calidad.

*La consolidación de la democracia, mediante la ampliación y traspaso de los espacios de poder hacia la sociedad.*

La construcción de una cultura ciudadana basada en el reconocimiento del otro como igual y diferente.

*La participación de la familia como primera responsable de la educación del niño* (MEC, 1999a: 11. Énfasis añadido).

---

25 Estos problemas en el caso de la educación rural resultaron aun más graves: escuelas aisladas, administración distante, manejo de partidas docentes en las direcciones provinciales, débil participación de las familias y ausencia de mecanismos de rendición de cuentas —ver situación esperada con el programa— (Flacso-Ecuador, 2005: 16).

Solo sobre esta base, se dice, se erige una “escuela democrática realmente” (MEC, 1999a: 11), lo cual lleva a interrogarse qué era entonces la anterior escuela en el Ecuador: ¿una institución antidemocrática?

La descentralización en sus múltiples dimensiones pasa a ser definida de una manera más clara. La misma, como mencionamos, incluye la participación de los padres y la comunidad:

La calidad educativa es el punto en el que convergen las líneas conceptuales que fundamentan la gestión escolar autónoma. Estas son:

*Autonomía pedagógica:* entendida como la capacidad local de tomar decisiones pedagógicas y curriculares dirigidas a mejorar la calidad de la educación, de acuerdo con orientaciones nacionales y particularidades locales.

*Descentralización administrativa y financiera:* supone la capacidad local de decidir sobre la organización de una red y la inversión que el Estado entrega obligatoriamente y sobre los que consigue, de acuerdo con pautas y normas nacionales.

*Participación de la familia y la comunidad:* es el ejercicio del derecho de la familia a ser corresponsable de la educación de sus hijos y a demandar calidad del servicio educativo (MEC, 1999a: 16).

Como puede verse, la noción de descentralización aparece fuertemente ligada a las potencialidades de la iniciativa local, ya que esta es la única desde donde se puede asegurar la preocupación cotidiana por la acción educativa. En este marco se plantea la articulación de las unidades educativas al entorno local (mediante las redes).

Es importante indicar que en cuanto al nuevo papel de la sociedad civil y la descentralización financiera y administrativa se incorpora un nuevo elemento. El programa promueve el aporte financiero de los actores sociales y plantea el desarrollo de proyectos educativos por medio de ONG, empresas, universidades, consultoras y demás organizaciones. Estos nuevos actores aparecen en el campo educativo disputando la principalidad estatal.

Por otra parte, la descentralización financiera y administrativa funcionará a nivel de las redes y no de cada escuela. Las primeras se constituyen en unidades ejecutoras presupuestarias y, además, cuentan con la desconcentración de la administración de las partidas docentes (Flacso-Ecuador, 2005: 5). Así, las redes con categoría de unidades ejecutoras pueden recibir los recursos (de la Unidad Coordinadora de Programas) y parte del MEC-Presupuesto General del Estado; ambos de manera directa, sin intervención de la Dirección de Planificación Educativa. Los recursos provienen de tres fuentes: Presupuesto General del Estado, BID y autogestión. La

mayor cantidad provino durante el tiempo del proyecto de los recursos del BID (Flacso-Ecuador, 2005: 20).

Las redes, a su vez, tienen incidencia en funciones antes llevadas adelante por el Ministerio central como la selección, nombramiento, evaluación y sanción de directivos, docentes y administrativos; y tienen flexibilidad en el manejo de los recursos financieros para gastos de funcionamiento e inversión en los procesos educativos (Flacso-Ecuador, 2005: 23). A esto hay que sumarle un proceso de terciarización de servicios impulsado por el programa: “la tercerización se da de facto: los consejos y gobiernos de red contratan múltiples servicios tanto de docencia como de capacitación de otras organizaciones privadas” (Flacso-Ecuador, 2005: 21).

En cuanto a la descentralización pedagógica y curricular, no se dilucida si opera a nivel de las redes o de cada una de las escuelas. Asimismo, no resulta claro qué entraría dentro de esos aspectos pedagógicos y curriculares. Esta ambigüedad no queda solo en el plano conceptual sino en el operativo. Así, si bien “El propósito que consta en el marco lógico del proyecto tiene 3 partes: i) gestión desconcentrada; ii) condiciones de aprendizaje mejoradas; iii) gobierno de red, (...)”, al analizar los componentes se aprecia que se refieren más a cambios institucionales, implantación del modelo de redes (creación e institucionalización); planes, mecanismos de incentivo (profesores, gobiernos de red y proyectos); capacidad de gestión; y mecanismos de evaluación, y no tanto a cuestiones pedagógicas (Flacso-Ecuador, 2005: 19). No se especifican elementos para mejorar las condiciones de aprendizaje, es decir, cómo los cambios institucionales más la dotación de insumos participan en la producción de esos cambios. En consecuencia, el modelo de gestión parece ser un elemento detonante del mejoramiento educativo, lo cual corresponde al tipo de enfoque de calidad de la educación del que parte el programa (Flacso-Ecuador, 2005).

En cuanto al diagnóstico en el que se basa el programa, se observa consistencia lógica con las soluciones que involucra: principalmente, su propuesta descentralizadora.

Varios análisis sobre el estado actual de la educación en el Ecuador determinan que el principal problema del sistema es la baja calidad de los procesos educativos, particularmente en establecimientos del sector público. Los resultados de este fenómeno se demuestran en los índices de repitencia y abandono escolar, en los bajos logros académicos (Aprendo 96), en el alto desperdicio de recursos y en el desajuste con las demandas del sector productivo y tecnológico. A este complejo fenómeno, que evidencia el agotamiento del modelo educativo, se ha dado en llamar mala calidad de la educación, situación que se desarrolla bajo la pesada dependencia y organización institucional del Ministerio de Educación

y Cultura. Cualquier proyecto que pretendiera el mejoramiento de la calidad de la educación quedaría sin efecto ante la ausencia de un entorno socio-administrativo que permita una acción sostenible (MEC, 1999a: 5).

De igual forma, es importante indicar que si bien aparece implícita en todos los programas hasta aquí descritos, la idea de que el problema de la calidad atañe exclusivamente a la educación pública se va a plantear por primera vez de manera explícita en el programa de Redes Amigas. La justificación es que la educación pública es la que ha operado de manera centralizada, jerárquica, reglamentarista y hasta autoritaria, y ha estado por ello menos conectada con lo social y sus actores, ahora única fuente de legitimidad democrática y espacio privilegiado de la verdadera rendición de cuentas (MEC, 1999a: 24).

En este diagnóstico también aparecen otras causas del problema. Por un lado, la composición y “eficiencia” del gasto en educación. Se sostiene que la mayor parte va a gasto corriente; además, existe la tendencia a la reducción del gasto educativo en el Presupuesto General del Estado. Algo en lo que se va a pre-ocupar el programa en términos de la distribución de su propio presupuesto.

El marco normativo en el cual se desarrolla el programa supone un cambio respecto a los anteriores esfuerzos, descritos básicamente por la operatoria de una serie de instrumentos legales y de políticas que le empiezan a dar más contenido y fuerza a la estrategia descentralizadora en el campo educativo y las nuevas funciones de la sociedad civil. En este punto, hay que citar la Segunda Consulta Nacional “Educación Siglo XXI”, organizada por el Consejo Nacional de Educación en 1996, la cual entre sus acuerdos sostuvo:

Crear las estrategias de descentralización y desconcentración administrativa y pedagógica, y participación corresponsable de las niñas, niños, madres y padres de familia, maestras y maestros, organizaciones comunitarias en el desarrollo de los procesos educativos con responsabilidad directa del Estado en el financiamiento de la educación. Respalda la ampliación de cobertura de redes escolares capaces de un manejo autónomo de sus recursos y de la formulación de proyectos educativos institucionales que promuevan una educación de calidad, más adecuada a las realidades locales (MEC, 1999a: 8).

Por otra parte, en 1998 se aprueba una Constitución Política que recoge estos principios Específicamente en su artículo 68:

El sistema nacional de educación incluirá programas de enseñanza conformes a la diversidad del país. Incorporando en su gestión estrategias de descentralización y desconcentración administrativas, financieras y pedagógicas. Los padres



de familia, la comunidad los maestros y los educandos participarán en el desarrollo de los procesos educativos.<sup>26</sup>

El programa Redes Amigas además asume acuerdos internacionales como la Conferencia Educación Para Todos (Tailandia, Unesco, 1990), la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (EE.UU., Unicef, 1990) y la Convención de los Derechos del Niño (NN.UU., 1990).

En cuanto a la vinculación con otras políticas/programas en ese momento en funcionamiento, hay que indicar que explícitamente el programa Redes Amigas se planteó “conectado” con la Reforma Curricular Consensuada de 1996, y se basa en el diagnóstico de las pruebas Aprendo de 1996 (componente del EB-Prodec). Lamentablemente, no logró real conexión con la referida Reforma. En este sentido, la Evaluación de Gestión y de Impacto del Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales, Informe Final indicaba:

Pese a que la Unidad Coordinadora de Programas ha reconocido que en el proceso pedagógico, las redes hispanas han venido desarrollando su trabajo en el marco de los lineamientos de la Reforma Curricular, sin embargo, la dinámica de implementación del proyecto de Redes Autónomas Rurales ha tenido su propia lógica, marchando paralelamente a la intermitente y descoordinada implementación de la Reforma. Redes priorizó la gestión pedagógica desconcentrada, con participación comunitaria, a nivel de red, orientada al mejoramiento de las condiciones de enseñanza-aprendizaje (colocar los aspectos del componente 2), antes que al desarrollo curricular mismo (Flasco-Ecuador, 2005: 11).

Al igual que en los programas anteriormente descritos, en Redes Amigas aparece la idea de la centralidad de la escuela frente al sistema educativo. Básicamente, porque la escuela es el espacio de conexión con la comunidad y porque dentro de la escuela se encuentra el aula, lugar donde supuestamente se concentran los cambios pedagógicos. El problema es que el Nuevo Modelo Pedagógico queda reducido a la noción de autonomía escolar (autonomía y transparencia en la gestión administrativa y financiera). Hay una suerte de confusión: se habla de que el programa está dirigido a mejorar el proceso en el aula, pero no queda claro cómo se pasa de la *escuela* al *aula* (MEC, 1999a: 15).

Lamentablemente, la idea de un nuevo modelo educativo que se vincula aula adentro a la práctica de valores, otra relación docente-alumno y otros

---

26 La descentralización en educación viene de la mano con el proceso de discusión más general sobre descentralización estatal, en el cual se establecen marcos legales basados en la Constitución de 1998; en ellos se proponen regímenes locales con posibilidades de tercerización de servicios, y amplia autonomía administrativa y financiera.

materiales y metodología de trabajo para el docente, terminan quedando relegados en el planteamiento del programa.

El sistema educativo en este planteamiento queda anulado. No aparece prácticamente ninguna referencia al mismo, solo a la escuela y lo local. Por otra parte, si bien aparecen referencias a las políticas y orientaciones nacionales, no se establece de manera inequívoca esa conexión: “La gestión escolar autónoma es una condición organizativa cuyo propósito es lograr que, en el marco de políticas y orientaciones nacionales, las decisiones y la gestión de la educación pasen a manos de la comunidad local” (Fabara, 2003: 311).

Pero ¿cuáles son tales políticas nacionales y cómo se conectan con el programa? Esto no queda claro. Al parecer esas políticas quedan reducidas al financiamiento obligatorio del Estado, a la Reforma Curricular Consensuada, a la inversión estatal para la provisión de infraestructura, al asesoramiento técnico, a los estándares de calidad (lo que incluye los operativos de las pruebas Aprendo), y al desarrollo y distribución del material didáctico. Por su parte, las innovaciones parecen estar exclusivamente en la escuela, en el aula y en el ámbito local. La capacitación docente, si bien la financia el Estado, también debe estar determinada a nivel de las redes, las escuelas y lo local. Lo mismo, las decisiones de recursos docentes y su asignación.

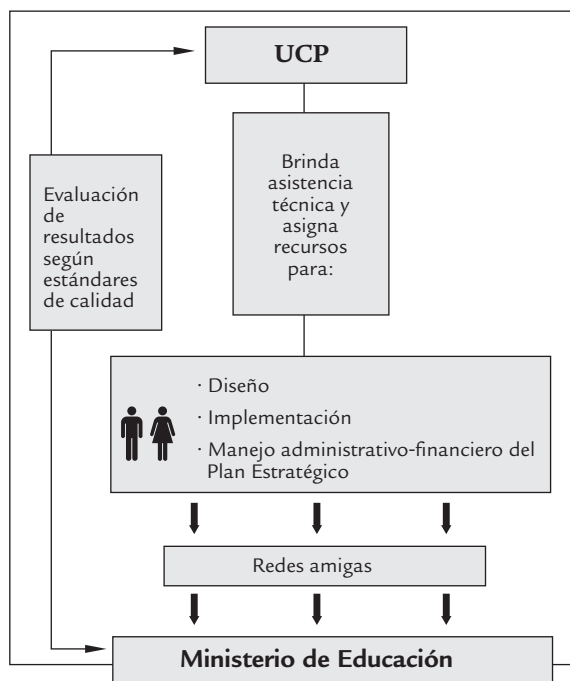
En cuanto al manejo e implementación del propio programa, se presenta una nueva figura: la Unidad Coordinadora de Programas (UCP). Esta Unidad es la que coordina acciones con las redes constituidas en unidades ejecutoras presupuestarias y con la sociedad. Sus amplias funciones se observan en el siguiente punteo:

- Definir políticas para implementar el programa educativo, de acuerdo con las políticas generales del Ministerio.
- Diseñar sistemas, metodologías, materiales, manuales e instrumentos para orientar la implementación de políticas educativas.
- Calificar los proyectos de planes estratégicos presentados por las comunidades y sus representantes.
- Financiar los proyectos de inversión y brindar asistencia técnica para su implementación.
- Fiscalizar los proyectos presentados por las redes.
- Contratar, monitorear y evaluar a las Organizaciones de Capacitación y Asistencia Técnica (OCAT), que son instituciones (generalmente universidades) responsables de brindar capacitación y asistencia técnica a las UAE (Unidades de Apoyo Educativo).

- Acreditar a las Unidades de Apoyo Educativo o UAE (empresas consultoras o técnicas), ONG, consultores o profesionales en libre ejercicio, instituciones que realizan la capacitación y apoyo técnico directo sobre las redes escolares.
- Contratar el necesario seguimiento y evaluación externos al proceso de implantación del programa Redes amigas y sus resultados (MEC, 1999a: 25).

Asimismo, la importante capacidad de definición de política y de manejo operacional del programa de la UCP se visualiza claramente en el siguiente gráfico, extraído de un documento oficial.

**Gráfico 1**  
**Definición de la política y de manejo operacional del programa por parte de la UCP**



Fuente: MEC (1999a).

En este punto habría que distinguir dos nociones de unidades ejecutoras que parecen estar en juego, no solo en este programa sino en los anteriormente

mencionados. Una, asociada a la lógica neoliberal, que creó una parainstitucionalidad estatal en los ministerios y una completa desvinculación con las políticas públicas del sector. Una suerte de para-Estado. Podrían llamarse Unidades Ejecutoras de Política. Otra noción es la idea de unidades ejecutoras asociadas a una lógica de democratización del Estado y mayor eficiencia en su accionar, como unidades de acción *desconcentrada* y con capacidad financiera y administrativa. Serían Unidades Ejecutoras de Finanzas, pensadas para el tema de gestión operativa. El programa de Redes Amigas supuso las dos, a diferencia de los anteriores programas (que solo involucraron la primera).

Por un lado, concretó la desconcentración por medio de las redes como unidades ejecutoras. Tal y como explicaba la evaluación del programa Redes Amigas: “A través de este proceso se logra que las unidades ejecutoras en cuestión dejen de constar en los presupuestos de las Direcciones Provinciales y de depender de éstas para la transferencia de recursos y la administración financiera y de recursos humanos” (Flacso-Ecuador, 2005: 5).

Pero en términos de definición política, todo se concentró en la Unidad Coordinadora de Programas (UCP). De hecho, buena parte de la descentralización que buscaba el programa se revirtió en un proceso que de facto centralizó funciones y actividades en la UCP. Así, en la evaluación del programa se indica que durante el desenvolvimiento del proyecto se aprecia que algunas de las tareas del nivel local que le daban sentido a la autonomía son recentralizadas y tomadas a cargo por la UCP. La mayor parte de ellas tienen que ver con tareas de control de calidad, evaluación, supervisión y hasta regulación. Esto respondió tanto a debilidades locales (de las propias comunidades y redes) como a una carencia de rectoría del ministerio nacional.

Por su parte, en la evaluación se aclaraba que este modelo que se sustenta en una unidad técnica que escolta el giro del proyecto y realiza cambios sobre la marcha es sostenible en la medida en que esta unidad exista o que sus actividades sean transferidas a la institución responsable de la política del sector y que va a permanecer en el tiempo, es decir, al Ministerio de Educación y Cultura. Para ello, al cierre del proyecto la misma UCP había emprendido actividades de “institucionalización” que se refieren a reformas en la propia estructura del MEC, capacitación y sensibilización en las direcciones educativas nacionales y provinciales, inserción de los sistemas de información y gestión (Flacso-Ecuador, 2005: 21).

Más allá de que en general ni en Redes Amigas ni en los esfuerzos anteriormente descritos hay una real institucionalización de los contenidos y acciones de los programas en la estructura ministerial, llama poderosamente la atención que la propia UCP sea la que decida qué reformas hay que hacer

sobre la estructura del Ministerio, cuestionando una vez más su capacidad de acción y rectoría.

Este programa, al igual que los hasta aquí detallados, mantiene una lógica focalizadora aunque opera con pocas definiciones técnicas. En principio, el programa de REAR sería una continuación del Promeceb en cuanto a su población objetivo. No existe una política explícita de selección de beneficiarios. Se asume que en las zonas rurales apartadas existen carencias y necesidades profundas en materia educativa, cobertura y calidad, sin mediciones específicas, y se continúa por otro lado en aquellos lugares donde se iniciaron Centros Educativos Matrices del Promeceb (Flacso-Ecuador, 2005: 17).

Más que selección, hubo una solicitud de las comunidades incentivada por grupos de promotores comunitarios con el apoyo de las Direcciones Provinciales de Educación para identificar planteles bajo el mensaje de la corresponsabilidad, el gobierno comunitario, la no ausencia de los maestros o, por lo menos, el hecho de que los maestros ya no pudieran moverse conjuntamente con sus partidas, las cuales serían administradas por la comunidad educativa. Por otro lado, el requisito mínimo de participación era la existencia de un grupo de escuelas públicas o fiscomisionales, incluso centros escuelas “a falta de otras escuelas en la zona”. No se establece la necesidad de que exista una organización de la comunidad u otras condiciones de capacidad local. El “paquete” era ofertado fuera cual fuera el punto de partida en las distintas regiones y localidades (Flacso-Ecuador, 2005: 18).

En la evaluación del programa realizada por la Flacso-Ecuador, que abarcó el periodo de 1998 a 2005, se afirma que el principal logro del programa es haber constituido el 100% de las redes que se había propuesto (186 redes en total, que cubrían la meta del 20% de las escuelas rurales en red). Estas adquirieron estatus de unidades ejecutoras presupuestarias y contaron además con la desconcentración de la administración de las partidas docentes. Adicionalmente, el programa mejoró la provisión de insumos materiales pedagógicos, y se destaca el proceso de identificación de necesidades mediante la formulación de planes estratégicos locales que determinaron la programación de las acciones financiadas desde el programa.

La oferta educativa del programa ya había sido diseñada por la misión del banco antes de que el ministerio la aceptara o la comunidad la conociera, lo cual también colaboró a relativizar la rectoría ministerial y hasta los márgenes de acción de la sociedad civil. El proceso de participación fue posterior y más pareció ser solo de socialización. El diseño específico estuvo a cargo de un ente técnico, que fue la Unidad Coordinadora de Programas (UCP) y el BID. No existió participación de otros actores ni instancias del

MEC. De hecho, algunas instancias del MEC fueron contrarias al enfoque de descentralización y autonomía propuesto por la UCP. Esto provocó fricciones entre la autoridad ministerial y la técnica, que están debidamente reflejadas en el informe final de ejecución del programa, elaborado por la UCP (2005). Si bien se enunció que se tomó en cuenta lo actuado por acuerdos anteriores de la sociedad civil, la iniciativa se concretó en instancias técnicas. El eje principal de la propuesta fue la descentralización, mirada tanto desde la gestión administrativa como pedagógica, aunque esta última quedó bastante desdibujada (Flacso-Ecuador, 2005: 16-17).

En cuanto a las acciones de la sociedad civil en la instrumentación del programa, hay que indicar que si bien el plan estratégico debía ser diseñado por el consejo localmente constituido y las otras instancias de la red, esto dependió de la existencia de capacidades en la comunidad. En la práctica, los planes y programas fueron diseñados por quienes tenían mayor capacidad y poder, dependiendo de la comunidad y región de que se tratase: fueran los maestros, los padres, los directivos o los actores locales de la red (Flacso-Ecuador, 2005: 21).

Por su parte, en la evaluación se habla de la carencia de un modelo pedagógico como propuesta nacional para ayudar a que la descentralización pedagógica del programa tuviera éxito. Lo llamativo es que en esa falta de sostenibilidad de las políticas y de un modelo pedagógico orientador, se le otorga única responsabilidad al Ministerio de Educación y Cultura, y no a la lógica política del programa, punto que habría que repensar.

En cuanto a la instrumentación del Moseib en el programa, hay que indicar que entre 1998 y 1999 la Dineib, luego de amplias discusiones a nivel provincial y nacional, resolvió participar y adherir al Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales, amparada en la orientación del artículo 68 de la Constitución. Con ese propósito, la Dineib elaboró en 1999, con la cooperación técnica de Unicef y EBI-GTZ, una propuesta adaptada al modelo Moseib, denominada “Redes de Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingües R-Cecib”. Esta incluía una descripción de los criterios para la organización, metas de organización, proceso de conformación, estructura administrativa, labor técnica-pedagógica, seguimiento y evaluación. La Dineib se propuso como meta conformar 120 o más redes en toda su jurisdicción entre los años 2000-2003. Sin embargo, la Dineib logró solo acreditar y legalizar 55 redes de Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingües (R-Cecib), del total de 186 que organizó el programa (Flacso-Ecuador, 2005: 32).

En cuanto al componente intercultural, aparece como un asunto residual, más allá de que en la propuesta R-Cecib asuma una forma algo más

orgánica. En la evaluación mencionada se indica que el mayor problema pasó por seguir pensando lo intercultural como un problema que solo atañe e interesa a lo indígena, reduciendo las potencialidades de un enfoque educativo intercultural para el conjunto del país.

El proyecto de educación intercultural no puede continuar concibiéndose solamente como una innovación del sistema educativo que responde a necesidades básicas de aprendizaje de los pueblos indios para los indios sino que requiere de una política educativa en donde el punto de partida para la conformación de los contenidos básicos de formación para toda la sociedad estén los contenidos de los pueblos y nacionalidades. (...) La educación intercultural bilingüe si bien es un logro del movimiento indígena en el país, debido a que da la posibilidad de orientar una política educativa, se ha transformado es una educación orientada de indios para indios. De ahí que en las escuelas bilingües especialmente se piensa que lo intercultural está sobre entendido en la medida en que un indígena da clases a los indígenas, pero con relación al contenido mismo, no se presencia ningún aporte dentro del proceso de aprendizaje en el aula. (...) Muy poco se ha realizado para avanzar en una verdadera educación bilingüe en el país (Flacso-Ecuador, 2005: 23).

Finalmente, al igual que lo sucedido en el Proandes, se indicaba que uno de los más grandes problemas en la educación intercultural es la formación de los maestros-profesores de las escuelas bilingües, ya que en su mayoría no son profesionales de la educación sino más bien bachilleres que están impartiendo educación.

A estas dificultades hay que sumarles la inestabilidad en la unidad ejecutora, que durante el funcionamiento del programa (1998-2005) llegó a tener siete directores ejecutivos (MEC y UCP, 2005: 51).

## **2. Caracterización de la acción gubernamental en experiencias de “escuelas de calidad” (2000-2010)**

Entre los años 2000 y 2010 se desarrollaron en Ecuador una serie de experiencias de “escuelas de calidad”. Muchas de ellas se basaban en iniciativas de corte internacional que se aplicaron en otros países de la región; y otras tantas, muy pocas, fueron generadas a partir de propuestas locales.

A continuación, se realiza una descripción de las mismas (de forma cronológica) haciendo hincapié en los criterios fijados en el diseño de la presente investigación, y que sirvieron de base para la matriz de procesamiento de la información secundaria capturada.

## 2.1. Programa Escuelas Saludables: la calidad como salud escolar

El programa Escuelas Saludables se inscribe en el marco de una iniciativa internacional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), conocida como Escuelas Promotoras de la Salud (EPS). Específicamente fue impulsada en la región latinoamericana desde 1995 mediante cooperación técnica a los países miembros. Las políticas de EPS se originaron en tales países a partir de 1997, siendo en la mayoría de los casos entre 1999 y 2001 (Ippólito-Shepherd y Cimmino, 2003).

El objetivo de las EPS es superar el paradigma por el cual se consideraba a las escuelas blancos pasivos o meras destinatarias de las acciones de salud, ofreciéndoles y demandándoles ahora un papel activo y dinamizador (OPS, 1998: 1). En este marco, se buscaba no solo incrementar las posibilidades de supervivencia de los niños, sino mejorar sus oportunidades de desarrollo y calidad de vida. Una de las maneras más eficaces de alcanzar este objetivo era justamente por medio de la promoción de la salud en las escuelas (OPS, 1998: 3).

La iniciativa EPS ha sido explícitamente vinculada a la temática de la calidad educativa, como puede verse en diferentes acuerdos firmados a nivel internacional, y ha demostrado el interés que tienen los diferentes organismos de cooperación en el tema. Por ejemplo, en el año 2000 se firmó la Estrategia Conjunta por un Nuevo Enfoque para Mejorar la Calidad Educativa “Recursos Efectivos en Salud Escolar (RESE)”, suscrito entre OPS/OMS, Banco Mundial, Unesco y Unicef (Banco Mundial *et al.*, 2000). Para cada uno de estos organismos, la estrategia de EPS está en función de su mandato, ya que por medio de ella se mejora la salud de niños, niñas y adolescentes, y la calidad y eficiencia del sistema educativo. El acuerdo enfatiza que “un programa efectivo de salud escolar responde a una necesidad nueva, fortalece la eficacia de otras inversiones a favor del desarrollo infantil, promueve mejores resultados educativos, contribuye a una mayor equidad social y es una estrategia altamente costo-efectiva” (Nederveen, 2003: 517).

Algunos hitos institucionales en torno a esta iniciativa han sido: en 1995 en Chile, durante el Congreso de Salud Escolar, se acordó crear la Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud (RLEPS), lo que finalmente se concretó en 1996. Ese año se dio la primera reunión de la Red en San José, Costa Rica. La segunda reunión se dio en México en 1998. En 2001 se creó la Red Caribeña de Escuelas Promotoras de la Salud (RCEPS). Entre 1995 y 2000 se realizó la investigación “Salud Escolar en las Américas”; y entre 2001 y 2002 la encuesta regional, algunas de cuyas conclusiones detallamos a continuación. En el año 2002 se realizó en Quito la tercera reunión



de la Red. En 2003 se inició el desarrollo del Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Irepes en América Latina y el Caribe 2003-2012, que posteriormente fue aprobado (Gómez, 2004; OPS, 2003).

La iniciativa EPS incluye tres componentes, a saber: 1) La educación para la salud con un enfoque integral; 2) la creación de entornos saludables; y 3) la provisión de servicios de salud.

1. En cuanto a la educación para la salud en el ámbito escolar, no se limita a transmitir información en la materia, sino que busca desarrollar conocimientos, habilidades y destrezas que contribuyan a adoptar modos de vida más sanos. Para ello, se debe partir de un diagnóstico de necesidades vía la elaboración de un programa integral de educación para la salud. También hay que incluir la educación para la salud en el currículo, y por ello se habla de conectar la reforma educativa que están viviendo los países de la región con el tema de la salud en el ámbito escolar. Asimismo, se debe trabajar en la formación, capacitación y actualización de docentes vía universidades, institutos pedagógicos y ONG pertinentes; en investigación para la salud en el ámbito escolar, mediante participación de docentes, estudiantes y padres de familia; en seguimiento y evaluación a nivel local, regional y nacional (creando un sistema de monitoreo), y mecanismos de difusión de la información (OPS, 1998: 10-15).
2. En cuanto a la creación de entornos saludables, las escuelas deben contar con un ambiente físico seguro, limpio y estructuralmente apropiado, que asegure una atmósfera psicosocial armónica y estimulante. Esto incluye el desarrollo de habilidades para la vida y educación física.
3. Finalmente, respecto a los servicios de salud, se indica que la mera información didáctica resulta insuficiente, y que debe ir acompañada de reconocimientos médicos a fin de lograr detección temprana de enfermedades. De igual modo, se debe instrumentar un servicio de salud escolar.

Como indicamos, entre 2001 y 2002 se realizó la encuesta regional sobre EPS. Entre sus resultados, Ippólito-Shepherd y Cimmino (2003) destacan:

- La mayor parte de los países participantes cuentan con un amplio marco legislativo y político sobre la salud escolar, siendo esta situación considerada de carácter facilitador para la implementación de estrategias en este campo.
- El 88% de los países reportan la existencia de políticas/normativas específicas sobre Escuelas Promotoras de Salud.
- El 94% de los países cuenta con políticas destinadas a promover la salud de la población en edad escolar.

- El 88% de los países cuenta con planes de salud escolar que se aplican predominantemente en el nivel primario.
- En el 57% de los países que respondieron a la encuesta (8/14), los planes de salud escolar comprenden acciones relacionadas con los tres componentes de la estrategia EPS: educación para la salud en forma integral, promoción de ambientes saludables, y servicios de salud y alimentación saludable.
- El 94% de los países cuenta con programas de salud escolar.
- Resulta significativamente bajo (30%) el porcentaje de países que cuenta con presupuestos específicamente asignados para la salud escolar.
- El 60% de estos casos (Cuba, Chile, El Salvador) coincide con países que poseen la mayor variedad de recursos humanos de salud escolar en las escuelas, y de igual modo se corresponde con países que reportan un alto porcentaje de EPS.
- Es reducido el número de países que tienen o que han tenido préstamos (29%) o donaciones (24%) del BM y del BID para desarrollar la estrategia de EPS.
- Las donaciones para apoyar el desarrollo de EPS provienen predominantemente (76%) de organizaciones no gubernamentales y asociaciones sin fines de lucro locales de cada país.
- En cuanto al alcance de la iniciativa, se consignaba que si bien el 94% (16/17) de los países se encuentra desarrollando la estrategia de Escuelas Promotoras de Salud, la proporción de EPS con respecto al total de escuelas permite visualizar una situación de gran heterogeneidad entre los países según el grado de implementación de la estrategia de EPS, siendo el promedio general de un 8,1% de escuelas por país, con variaciones entre países que oscilan del 0,1 al 39%.<sup>27</sup> La estrategia de EPS se implementa predominantemente en el nivel primario, en escuelas del área urbana y del sector público.

A partir de los resultados de la encuesta regional, las principales dificultades (problemas detectados) para la implantación de la iniciativa de EPS fueron:

- Escasez de recursos humanos y financieros (personal de salud y docente sobrecargado de actividades).

---

<sup>27</sup> En este punto, el estudio aclara que estos datos resultan aproximados, pues, al no existir criterios de certificación de EPS uniformes en la región, la forma en que cada país categoriza las EPS puede ser variable, incidiendo esta situación en las cifras que se reportan (Ippólito-Shepherd y Cimmino, 2003).

- Escasa concientización o apoyo de los niveles políticos.
- Dificultades para trabajar intersectorialmente.
- Infraestructura inadecuada o insuficiente.
- Problemas de la organización pública (burocracia, escasa continuidad de equipos técnicos, dificultades para sostener proyectos).
- Necesidad de capacitar recursos humanos/falta de tiempo para capacitar a los docentes.
- Dificultades para insertar a la promoción de salud en los programas escolares.

### **a. Programa Escuelas Saludables en Ecuador**

En Ecuador, el programa se inicia en 1997 mediante un trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación y Unicef. Si bien su nombre es Escuelas Saludables, responde al mismo modelo del planteado por la OMS/OPS. En este punto, resulta importante hacer una breve cronología con algunos hitos institucionales que contextualizan el origen del programa a nivel nacional, a saber:

- En 1984, se firmó el Convenio Interinstitucional entre los Ministerios de Educación y Cultura, y el de Salud Pública, para el incremento y desarrollo de la Educación para la Salud en el sistema educativo escolarizado y no escolarizado del país, por medio de la Oficina Técnica Interministerial de educación para la salud, Convenio Otides.
- El 26 de julio de 1988 se creó el Departamento de Educación para la Salud en el Ministerio de Educación y Cultura, mediante Acuerdo Ministerial n.º 5983, publicado en el registro oficial n.º 996 del 9 de agosto de 1988.
- El 27 de julio de 1996, la División Nacional de Educación para la Salud (DNES)<sup>28</sup> se integró a la estructura del Ministerio de Educación y Cultura, bajo la dependencia de la Dirección Nacional de Educación Regular y Especial, mediante publicación en el Registro Oficial n.º 993, del 8 de julio de 1996, en donde se especifican las funciones a cumplir en el Orgánico Estructural y Funcional<sup>29</sup> (REMQ, s/f-a).

El objetivo de la DNES resulta coherente con aquellos establecidos por la iniciativa de EPS, a saber: mejorar la calidad de vida de la comunidad

28 Para ampliar esta información, ver [www.remq.edu.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=108&Itemid=170](http://www.remq.edu.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=170). *Innovaciones Educativas - Escuelas Saludables*.

29 Se trata de una presentación en Power Point, en la cual no figura la fecha de elaboración pero, por la información contenida, podría deducirse que fue elaborada entre 2007-2010.

educativa, mediante el fortalecimiento, promoción, protección de la salud y prevención de las enfermedades; y transformar los establecimientos educativos del país en entornos saludables, los mismos que garanticen el desarrollo de habilidades y competencias de niñas, niños y adolescentes para la vida, generando seres humanos asertivos y competentes.

En cuanto a su misión, pretende asegurar la calidad de vida de la comunidad educativa, del sector urbano, urbano-marginal y rural, mediante fomento, protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades, bajo el enfoque sistémico de Educación para la Salud. Entre sus estrategias se destacan: a) planificación, seguimiento y evaluación de los programas de Salud Integral y Escuelas Promotoras de la Salud; b) definición de mecanismos de coordinación con organismos gubernamentales y no gubernamentales, para fortalecer la ejecución de los programas vigentes; c) fortalecimiento, consolidación técnico-administrativa de la División Nacional de Educación para la Salud y sus homólogos; y d) involucramiento de los medios de comunicación en la difusión y promoción de las acciones de salud. En su plan de acción figuran: mejoramiento de la calidad de los servicios de Educación para la Salud; fortalecimiento de las Divisiones Provinciales de Educación para la Salud; ampliación de la cobertura de atención de los servicios de salud escolar integral en la comunidad educativa; inclusión de contenidos de Educación para la Salud dentro de la reforma curricular de los tres niveles del sistema educativo; implementación de un sistema de información y difusión de las acciones que desarrolla la División Nacional de Educación para la Salud, a nivel nacional y provincial. Es importante indicar que si bien se hace permanente alusión a la intención de articular el programa a la reforma curricular, no queda debidamente claro el efectivo alcance de esta meta (DNES, s/f).

Respecto a los materiales de capacitación que promueve la DNES, se destacan: Proyecto Escuelas Promotoras de la Salud (*Manual de Escuelas Promotoras de la Salud* con siete módulos) y el Proyecto Educación para la Salud en Adolescentes (*Cuadernos de trabajo* para niñas y niños de primero a séptimo año de educación básica, y *Guía de Educación para la Salud* para maestras y maestros de educación básica).

- Hacia 1997 son varios los organismos de cooperación que apoyan la iniciativa de EPS en el Ecuador; entre ellos la OPS/OMS, Unicef, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), Visión Mundial, Plan Internacional, CARE, PMA, Unfpa, Unesco y el Banco Mundial. Así, ese año el Ministerio de Educación y Cultura, y Unicef, lanzaron la *Guía para Maestras y Maestros del Programa Nacional de Escuelas Saludables* (MEC y Unicef, 1997). Con ella, los maestros se capacitaron para sensibilizar a

niños(as), docentes y comunidad a fin de construir una escuela saludable, efectuar el diagnóstico de la escuela, seleccionar indicadores y elaborar un plan anual de salud escolar, desarrollarlo y evaluarlo.

- En noviembre de 1999, considerando la coordinación y la intersectorialidad como mecanismos indispensables para la concertación y los compromisos institucionales, los ministerios de Salud Pública, de Educación y Cultura, y las agencias de cooperación OPS/OMS, el SNV, Plan Internacional, Visión Mundial y Unicef firmaron el “Convenio Marco para Impulsar el Programa Nacional de Escuelas Saludables”. El convenio tuvo como ámbitos principales de acción: la gestión escolar en atención primaria de salud, el desarrollo en el currículo de temas de salud por medio de la aplicación de módulos educativos, la gestión local con participación comunitaria y el mejoramiento de las condiciones del entorno físico escolar, agua y saneamiento básico.
- A partir del Convenio Marco, la Dirección Nacional de Mejoramiento Profesional (Dinamep) y la División Nacional de Educación para la Salud (DNES) del Ministerio firmaron el “Convenio de Cooperación Interinstitucional para el Desarrollo de Cursos de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, dirigido a los Profesores de la Educación Básica y Bachillerato”, con el objeto de organizar y ejecutar cursos para efectos de ascenso de categoría y de méritos, por parte de la DNES con la supervisión de la Dinamep. Este convenio permitió la obtención de diplomas de méritos o de ascenso de categoría para capacitaciones relacionadas con los temas de educación para la salud.
- En 2001, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Salud Pública (MSP) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) firmaron la “Carta Compromiso con el propósito de integrar la Iniciativa de Escuelas Promotoras de la Salud al Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad de la Oferta Educativa en las Escuelas del País”.
- También en 2001, se firma el “Contrato Social por el Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Unidocentes”, entre el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Ministerio de Bienestar Social, el Ministerio de Salud Pública, instituciones públicas y privadas, y varios organismos de cooperación, incorporando la difusión de la iniciativa de EPS, la metodología y los materiales educativos en el Programa de Escuelas Unidocentes.
- En seguimiento a estos compromisos, se conformó una Comisión Interinstitucional MEC-MSP-OPS encargada de establecer los lineamientos

y planes estratégicos y operativos que viabilizaran la iniciativa. Esta comisión se propuso trabajar en las siguientes tres tareas:

- › Creación de la Red Ecuatoriana de Escuelas Promotoras de la Salud.
- › Formulación de lineamientos estratégicos.
- › Organización de la Tercera Reunión de la Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud.<sup>30</sup>

Entre 2000 y 2010 se desarrollaron la primera y segunda asamblea nacional de Escuelas Promotoras de Salud, y la primera de Comunidades Saludables. También se creó la Secretaría Técnica de la Red Ecuatoriana de Escuelas Promotoras de la Salud.

En oportunidad de la clausura de la Segunda Asamblea Nacional de Escuelas Promotoras de Salud, un funcionario del Ministerio de Educación<sup>31</sup> alababa “la concertación práctica de todos los elementos nacionales que hacen relación con el mejoramiento de la calidad educativa, cuyo impacto es cada vez más real”, vinculando la calidad educativa con esta iniciativa. En igual sentido, comentaba

(...) que la promoción de la salud es sin duda un derecho fundamental de las personas que encuentran una clara analogía en ese precepto constitucional del Buen Vivir, lo cual nos lleva como ministerios de Salud y Educación, con el acompañamiento de un creciente número de instituciones encausadas por las Organizaciones Panamericana y Mundial de la Salud, a asumir el reto de unificar estrategias y potenciar acciones, a fin de llegar con mayor efectividad y sostenibilidad a los establecimientos educativos del país (ME, 2010a).

A nivel nacional se conocen diversas experiencias de escuelas saludables, las cuales fueron implementadas por diversos actores, desde gubernamentales hasta no gubernamentales, de carácter nacional e internacional. En general, siempre se desarrollaron bajo una lógica de experiencias puntuales y piloto. Es decir, no se instrumentó como una política nacional que incluyera al conjunto de escuelas del país, y menos aún que integrará también al sector particular. Más bien estuvieron concentradas en el sector fiscomisional.

A partir de 1997 se empiezan a registrar distintas experiencias. Así, por ejemplo, hay que identificar aquella que se llevó adelante entre 1997 y 2001 en Guayaquil, por medio de la Fundación Nobis junto a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Generalitat Valenciana, y Unicef, cuando diseñaron una estrategia para mejorar el proceso educativo y de higiene en

---

30 Todas estas referencias fueron extraídas de Nederveen (2003).

31 Pablo Cevallos Estarellas, en ese entonces, era ministro de Educación encargado.

las escuelas rurales del Ecuador. Es importante destacar que Unicef brindó la capacitación y asistencia técnica en la metodología de trabajo de las Escuelas Saludables. En esta experiencia también participaron el Ayuntamiento de Madrid y el MEC, mediante la Subsecretaría de Educación del Litoral, en Guayaquil. El plan fue aprobado por el Consejo Nacional de Educación y allí se indicaba que las Escuelas Saludables o Promotoras de la Salud buscaban optimizar la calidad del proceso educativo en las escuelas y, de esta manera, transformar la educación ecuatoriana confirmando la conexión entre esta iniciativa y el logro de la calidad educativa.<sup>32</sup> La Fundación Nobis siguió trabajando en esta iniciativa especialmente en la provincia de Guayas y en la provincia de Chimborazo (Los Andes, 2008) —junto al Patronato Provincial de Chimborazo y la Dirección Provincial de Educación—.

También a partir de 2002 se desarrolla una experiencia en la provincia de Loja, mediante un esfuerzo conjunto de la Dirección Provincial de Educación de Loja y la Dirección Provincial de Salud (Arrobo y Betancourt, 2003). Mediante el Proyecto Desarrollo de Espacios Saludables, que durante cuatro años tuvo una importante presencia en cinco cantones de la provincia (Calvas, Espíndola, Macará, Zapotillo y Puyango). El proyecto respondió a los hallazgos de la línea base levantada, con tres componentes, siendo el de comunicación y educación uno de ellos. La experiencia trabajó desde la *Guía para Maestras y Maestros* del Programa Nacional de Escuelas Saludables del Ministerio de Educación y Cultura, la cual supuso la elaboración del Plan Anual de Salud Escolar (PASE). Asimismo, se desarrollaron trece módulos de la Serie la Escuela Promotora de la Salud, los cuales contienen una propuesta coherente con la reforma curricular.

En el caso de Guayas, desde la Dirección Provincial de Educación del Guayas y la División Educación para la Salud del Ministerio de Educación, se instrumentaron algunos proyectos en el marco de la iniciativa Escuelas Saludables. Así, se desarrollaron los emprendimientos Brigadistas de Salud-Tarjeta Roja, Baterías Higiénicas, Jóvenes Defensores de la Salud, y Atención y Servicio Estudiantil.

Del mismo modo, desde la Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Morona Santiago se desarrolló el Programa de Educación para la Salud en la Educación Intercultural Bilingüe (Taisha, 2003), con el apoyo financiero de Memisa (Bélgica), Ayuda en Acción, Unicef y la asesoría del SNV. Se trabajó con doce escuelas. El objetivo fue preparar a los niños a enfrentar a temprana edad los problemas de salud, nutrición y ambiente, y de salud

---

32 Ver nota (s/f) titulada: "Escuelas Saludables". Recuperado de [www.fundacionnobis.com/educacion\\_saludable\\_fundacion\\_nobis.html](http://www.fundacionnobis.com/educacion_saludable_fundacion_nobis.html).

sexual y reproductiva; para que en el futuro sean gestores y mejoren su forma de vida en su hogar, familia y la comunidad. Entre sus logros se consigna la conformación y capacitación de un equipo técnico provincial (Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe-Ministerio de Salud), el diseño del material educativo con base en el diagnóstico, la producción de ocho materiales educativos (de 1.º a 6.º nivel) y la capacitación a maestros, padres de familia y autoridades de la comunidad basada en los materiales.

Desde la sociedad civil, hay que citar la experiencia del programa de Promoción de la Salud por medio de la Música (Prosamusa), que se inició en el año 2000, como uno de los componentes del Plan de Salud y Desarrollo Unocanc-2000, establecido por la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte del Cotopaxi (Unocanc), junto a la Universidad San Francisco de Quito y la Fundación Futuro de la Ciudad de Quito (Puertas Donoso, 2003). Prosamusa parte de un enfoque innovador en el que la música se transforma en el elemento integrador de la propuesta. Incorpora elementos de prevención, promoción y estilos de vida saludables con un enfoque de participación social. Prosamusa engloba los principios de atención primaria de la salud, es decir, aquella atención basada en “métodos y tecnologías prácticas, científicamente fundadas y socialmente aceptables, al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país pueda soportar”; y los principios de la promoción de la salud, desde el enfoque de “proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control de la misma” (Puertas Donoso, 2003: 247). El programa prioriza la utilización de elementos social y culturalmente aceptables dentro de una población. Por ello, se incorpora la música andina para el trabajo en salud en comunidades de la serranía ecuatoriana. El programa Prosamusa trabaja con las comunidades pertenecientes a la Unocanc. La población objetivo es eminentemente indígena y abarca los grupos poblacionales de la zona, con especial énfasis en niños y niñas en edad escolar, adolescentes y mujeres.

También se registran experiencias de Escuelas Saludables en la provincia del Azuay, desde las direcciones provinciales de Educación y de Salud (El Mercurio, 2008). Con el fin de mejorar la calidad de vida de los estudiantes, se trabajó en temas de alimentación sana, normas de higiene, educación contra el maltrato, entre otros aspectos. Para su aplicación, primero se hizo un diagnóstico de necesidades y luego el plan de acción para solucionar los problemas detectados, con la participación de los gobiernos locales. El programa se desarrolló en algunas escuelas puntuales de la provincia y su ciudad capital.



Finalmente, también en la provincia de Pichincha se desarrolló la experiencia. En una noticia periodística (La Hora, 2010) se indicaba que el programa de Escuelas Saludables arrancó en el período escolar 2009-2010, pero solo en seis instituciones, justamente aquellas que lograron involucrar a la comunidad; una aceptable gobernabilidad interna; y la participación de los estudiantes en proyectos emblemáticos, cumpliendo con los tres objetivos de esta iniciativa. La diversidad de proyectos que incluye mencionada experiencia es muy amplia, lo que plantea hasta qué punto existe unidad de criterios y coherencia a la hora de definir a una escuela como saludable. Por ejemplo, en esos establecimientos se desarrollaron proyectos como la Escuela para Padres, la incorporación de códigos de convivencia, educación preventiva para evitar el uso indebido de drogas, educación para el sexo y el amor, educación ambiental y vial, y educación para la democracia, etc. Asimismo, otro fue el Proyecto Mullo, que trabajaba con la germinación de semillas, o el denominado Proyecto de Gobierno Escolar en el que los niños se preparaban antes de las elecciones, planificando el gobierno estudiantil y revisando sus códigos de convivencia.

Hay que incluir también las experiencias desarrolladas en el Municipio de Quito. Por un lado, en el año 2008 se desarrolla el Programa Municipal Escuelas, Amigas, Saludables y Seguras (EASS), que se oficializa mediante la Resolución n.º 064 (Unicef, 2009). Este programa supuso el trabajo coordinado entre el Municipio Metropolitano de Quito, por medio de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), la Dirección Metropolitana de Salud y Unicef Ecuador; e incluyó la certificación de establecimientos como Escuelas Amigas, Saludables y Seguras. Específicamente, inició su labor con treinta escuelas, aunque no se conocen los criterios para su selección ni el procedimiento que se utilizó.

Los antecedentes de este esfuerzo son varios. De acuerdo con información oficial, durante el periodo 2001-2008 se intervino en 451 escuelas fiscales, fiscomisionales y municipales del distrito, con una inversión de más de USD 4 millones. En los años 2006 y 2007 se desarrolló un programa de promoción de la salud para motivar en las niñas y niños la adquisición de hábitos: cuidado personal, higiene, salud bucal y nutrición; promoción de valores y cuidado del medio ambiente; y se capacitó a la comunidad educativa de 172 escuelas fiscales.

El Programa Escuela Amiga, Saludable y Segura propone a la escuela como un entorno saludable, seguro, inclusivo, protector, integrador, respetuoso de las diferencias de género y de la diversidad cultural, que genere un ambiente de bienestar institucional, participativo y comunitario. Se pretende que la escuela sea el espacio en el que niños, niñas y adolescentes logren un desarrollo armónico

en los niveles biológico, emocional y social, enriqueciéndose con conocimientos, habilidades y valores para la vida, para convertirse en agentes de cambio, con alta autoestima, creativos, seguros de sí mismos, innovadores, críticos y con valores cívicos y morales. (...) El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y Unicef impulsan este importante programa, en un esfuerzo conjunto por normar el funcionamiento de los centros educativos municipales y mejorar la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, reflejada en el cumplimiento de estándares e indicadores de calidad definidos en el programa, para impulsar un cambio positivo del quehacer educativo (Unicef, 2009).

Asimismo, se indicaba que los establecimientos educativos podían elegir iniciar la acreditación de todos los ámbitos de intervención o una certificación parcial por cada uno de los mencionados a continuación:

1. Infraestructura, equipamiento y recursos de aprendizaje.
2. Afectividad, buen trato y seguridad.
3. Acceso, permanencia, equidad de género e intercultural.
4. Participación de niños, niñas y adolescentes.
5. Salud y nutrición escolar.
6. Educación sexual.
7. Desarrollo de competencias y aprendizajes significativos.
8. Nivel organizacional.

El otro programa desarrollado por el municipio en la línea de la iniciativa de Escuelas Promotoras de la Salud fue el denominado “Escuelas Preparadas para la Prevención de Desastres y Violencia” (DMQ, 2010) instrumentado en el año 2010 mediante el trabajo conjunto del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por medio de su Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, y Unicef.

El objetivo es consolidar los establecimientos educativos como espacios seguros y confiables para minimizar los accidentes, reducir los impactos de desastres y evitar la violencia, mediante la participación y la formación de alumnos, padres de familia y maestros. Las escuelas se prepararán en temas de prevención de sismos, erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones, epidemias, intoxicaciones, accidentes de tránsito, incendios, violencia intrafamiliar e intraescolar, delincuencia, expendio de drogas y alcohol, etc. Este programa se vinculó con otras acciones, por ejemplo, con la exposición denominada “Espacio: Riesgollakta, el arte de vivir seguros”, impulsada por Unicef, el Municipio de Quito y el Museo Interactivo de Ciencia.

Por su parte, se desarrolló el programa Mi Escuela se Prepara centrado en la capacidad de incidencia e intervención de la escuela. Se inició con cien

establecimientos educativos, aunque tampoco se conoce cómo fueron seleccionados ni los criterios que intervinieron para definir a la población objetivo.

Si bien no existen evaluaciones generales ni estudios de impacto sobre estas experiencias, a raíz de la Tercera Reunión de la Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud se identificaron algunos problemas en el caso ecuatoriano (Nederveen, 2003).

Entre las limitaciones se destacan: propuestas monotemáticas de la salud, como derechos, higiene, etc., con poca integralidad; la producción de materiales que, por no formar parte del currículo, representan una carga adicional para los y las docentes; muchos de los materiales son producidos en el marco de proyectos puntuales, con divulgación restringida y aplicación limitada en el tiempo; la mayor parte de los materiales son orientados al docente, lo que refuerza el modelo del o la estudiante como receptor de conocimientos; los maestros(as) en Ecuador, en muchos casos, no han recibido la preparación adecuada para abordar temas de educación para la salud; si bien el marco institucional es favorable y se han dado pasos hacia la institucionalización de la iniciativa de EPS, mediante diversos compromisos y acuerdos, los cambios a nivel político y técnico han dificultado hasta cierto punto el desarrollo del proceso, ya que influyen en las prioridades y atención que se da a la iniciativa en el futuro; por el lado de los organismos de cooperación, también se ha observado una falta de continuidad en la aplicación de sus políticas, y hay momentos en que ciertos temas son prioritarios en la agenda de los organismos y luego dejan de serlo.

Ante estas dificultades, se ha dado mucho énfasis en la creación de la Red Ecuatoriana de Escuelas Promotoras de la Salud y en fortalecer a los ministerios de Educación y Salud, para que definan los lineamientos, políticas y planes nacionales y el marco de cooperación en el tema de Escuelas Promotoras de la Salud.

## **2.2. Programa Nacional de Escuelas Unidocentes: calidad como fortalecimiento de la gestión docente multigrado**

El Programa Nacional de Escuelas Unidocentes es la instancia del Ministerio de Educación que atiende a las escuelas de un solo docente en el sector rural del país. Registra sus inicios en el año 2001. Se trata de un programa que se concentra en la educación básica. De acuerdo con documentos oficiales:

Su gestión incluye una serie de componentes tales como guías de auto aprendizaje, mini bibliotecas, rincones de aprendizaje, mobiliario, computadoras, herramientas para huerto escolar, vivienda para el maestro, capacitación mediante micro grupos de trabajo, currículo de escuela unidocente, gobierno estudiantil, todo

ello con el fin de mejorar la calidad y calidez de la oferta educativa en estos establecimientos (MEC y STPSEE, 2001).

Es decir, su objetivo central es promover a partir de las Escuelas Unidocentes un proceso sostenido de mejoramiento de la calidad de la educación básica rural (REMQ, s/f). Su alcance se define como nacional, trabaja con unas 6280 escuelas rurales de todas las provincias del país y beneficia a unos 170 000 alumnos y alumnas.

El programa define como su misión estratégica trabajar por una escuela y un aula como ambientes de vida y de aprender a vivir; recuperar el valor social del docente; y asegurar el acceso a la educación de calidad de niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad. El eje de su intervención está puesto en la escuela, en el aula, en el docente y en la comunidad. Respecto a esto último, se plantea la necesidad de establecer vínculos con la comunidad y con los padres y madres de familia (además de los estudiantes y docentes), a fin de compartir el poder en la toma de decisiones socioeducativas en beneficio de los pobladores de la comunidad. Por ello, se plantea como esencial la organización del comité de padres de familia, del gobierno estudiantil y del trabajo pedagógico de la escuela.

Sus componentes fundamentales son:

- Materiales: desarrollo de guías de autoaprendizaje, dotación de minibibliotecas, materiales didácticos, equipamiento, etc.
- Curricular: desarrollo de destrezas lectoras, mejoramiento de la lectura comprensiva mediante el uso de material didáctico.
- Capacitación y seguimiento pedagógico: capacita a maestros, supervisores y técnicos docentes, formación de microgrupos y escuelas demostrativas.
- Participación: mediante la formación y funcionamiento del gobierno estudiantil, el desarrollo de microproyectos.
- Gestión local y participación familiar: en mejoramiento de la infraestructura y apoyo al aprendizaje y funcionamiento de comités de padres.

De acuerdo con los documentos recabados, la mayor innovación del programa reside en las estrategias pedagógicas orientadas a promover el desarrollo del trabajo multigrado mediante el uso de guías de autoaprendizaje, el equipamiento con materiales didácticos, minibibliotecas, acompañamiento pedagógico y la construcción de aulas y viviendas para maestros (VVOB, 2008b: 28).

De acuerdo con datos de 2008, el 50% de las escuelas unidocentes tenían rincones, el 40% minibibliotecas, existían 825 microgrupos de maestros, y el 100% de escuelas contaban con guías de matemáticas (VVOB, 2008b: 28).

El sistema de seguimiento opera por medio de los supervisores educativos provinciales, responsables de escuelas unidocentes, quienes reportan los resultados al equipo provincial del programa y posteriormente al equipo nacional.

Lamentablemente no se pudo acceder a información sobre financiamiento consolidado en todos los años de ejecución del programa, ni evaluaciones o estudios de impactos por parte del Ministerio de Educación.

### **2.3. Programa Escuelas Lectoras: la calidad como desarrollo de las destrezas de la lectocomprensión y la escritura**

El programa Escuelas Lectoras se desarrolla entre los años 2002<sup>33</sup> y 2009.<sup>34</sup> Se inscribe en el Proyecto CETT (Center of Excellence in Training Teachers) para América Andina, Centroamérica y el Caribe, iniciativa del Gobierno de Estados Unidos. Fue financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). El modelo de educación que involucró el programa recogió diversas experiencias didácticas del hemisferio, las que fueron —al parecer— adaptadas a las necesidades de cada país donde se desarrolló.

En la región andina supuso la creación del Centro Andino de Excelencia para la Capacitación de Maestros (CECM),<sup>35</sup> integrado por Bolivia, Ecuador y Perú, por medio de tres centros de estudio: Universidad NUR de Bolivia, Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador y Universidad Cayetano Heredia de Perú.<sup>36</sup>

El programa Escuelas Lectoras en el país funcionó dentro del Área de Educación de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), la que, como se indicó, asumió el proyecto CECM en Ecuador. Asimismo, el programa logró establecer un convenio con el Ministerio de Educación que fue avalado y reconocido oficialmente mediante el Acuerdo Ministerial n.º 3289 de 2002.

El programa operó como experiencia piloto desde la UASB y la Usaid y, más allá del convenio mencionado, no existe acuerdo en las fuentes consultadas en cuanto al tipo de integración institucional que logró en las políticas

33 Específicamente desde 2002 a 2003 constituye la etapa de preparación del programa, y en el año 2003 se inició su ejecución.

34 Véase nota de la Universidad Andina Simón Bolívar, Área de Educación, titulada: “Programa ‘Escuelas Lectoras’ entrega bibliotecas de aula”. Recuperado de [www.uasb.edu.ec/contenido\\_area\\_academica.php?cd\\_area=9&pagpath=2](http://www.uasb.edu.ec/contenido_area_academica.php?cd_area=9&pagpath=2).

35 En julio de 2002 se presenta a la Agencia Norteamericana de Desarrollo Internacional (Usaid) el documento de propósitos del “CECM Andino de Excelencia para la capacitación de Maestros”, elaborado por la Universidad Peruana Cayetano Heredia, y es aprobado en septiembre de ese año (Garro, 2005).

36 Ver referencia del contenido del Programa Escuelas Lectoras del Área de Educación de la UASB: [www.uasb.edu.ec/contenido\\_proyecto.php?cd\\_programa=125&pagpath=4/](http://www.uasb.edu.ec/contenido_proyecto.php?cd_programa=125&pagpath=4/).

del Ministerio de Educación. Algunas noticias indican que se convirtió en parte del currículo obligatorio nacional en el área de Lenguaje y Comunicación, lo que no pudo ser efectivamente confirmado (MDO, 2010). Por otra parte, queda claro que la estrategia de capacitación promovida por el programa no fue adoptada por el Ministerio.<sup>37</sup> Asimismo, recién hacia fines de 2009, en el acto de cierre del programa se indicaba que el mismo pondría

(...) la propuesta teórico-metodológica a disposición de la comunidad educativa ecuatoriana y del Ministerio de Educación como un referente para la enseñanza eficiente de la lectura y escritura y como un insumo para la construcción de una política pública con respecto a la enseñanza de estas dos competencias comunicativas (Embajada de EE.UU.-Ecuador, 2009)

Lo cual revela que esa integración al menos hasta esa fecha no existió y que en todo caso el resultado ya no dependía de las acciones del programa, sino que se dejaba a criterio de los funcionarios gubernamentales.

En todo caso, hay que destacar que si bien por medio del acuerdo ministerial mencionado el programa parece haber tenido la intención de no cuestionar la rectoría del Ministerio de Educación, no necesariamente supuso su institucionalización en la política pública del sector educativo. Por otra parte, la alianza entre la UASB y la Usaid tuvo márgenes de maniobra importantes comparables a los de las anteriores unidades ejecutoras.

El objetivo general del programa fue mejorar la calidad de la educación básica, perfeccionando las competencias profesionales de los maestros de los primeros años de este nivel educativo en escuelas urbano-marginales y rurales del país, en la enseñanza de la lectura y la escritura. Con ello, buscó revertir el hecho de que la mayoría de niños y niñas ecuatorianos terminaran su educación básica sin haber adquirido las habilidades fundamentales de comprensión lectora y destreza escrita. Es decir, la calidad aparece en esta oportunidad asociada a la enseñanza de la lectura y la escritura.

Asimismo, nuevamente se trata de un programa que se concentró en la educación básica, particularmente en los primeros años de escolarización, en escuelas de sectores considerados con alto índice de pobreza.

---

37 El entonces coordinador del programa, Mario Cifuentes, señalaba que la preparación de los profesores es distinta a la que impulsa el Ministerio de Educación: alrededor de veinte capacitadores *acompañan en las aulas* a los maestros para analizar sus debilidades en la enseñanza. Hay clases demostrativas y se realizan jornadas pedagógicas para enseñar a la comunidad los trabajos de los alumnos. Nota titulada "En las 'escuelas lectoras' sí se escucha a los niños", publicada el 4 de agosto de 2005. Recuperado de [www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/en-las-escuelas-lectoras-si-se-escucha-a-los-ninos-211107-211107.html](http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/en-las-escuelas-lectoras-si-se-escucha-a-los-ninos-211107-211107.html).

De acuerdo con una entrevista con una de las coordinadoras del programa, se afirmaba: “El programa busca fortalecer el liderazgo de los docentes, optimizar la enseñanza de la lectura y las habilidades escritoras de los estudiantes de educación básica del país. La lectura y la escritura son herramientas indispensables para el desarrollo personal, profesional y social de los pueblos”<sup>38</sup> (El Telégrafo, 2008a).

En igual sentido, otro de los coordinadores del programa afirmaba: “(...) no es un proyecto sino un programa que se ha extendido al paso de los años a fin de lograr que los niños comprendan lo que leen. (...) La lectura implica comprensión, el programa no hace distinción entre lectura y lectura comprensiva, si no hay comprensión no hay lectura”<sup>39</sup> (La Gaceta, 2009).

El problema de la calidad educativa en este caso, es decir, el diagnóstico al que respondió el programa, alude a los bajos niveles de dominio de la lectura y escritura, los altos índices de analfabetismo, deserción y bajo rendimiento escolar que se detectan en el Ecuador. A esto, se afirmaba, hay que sumarle los problemas de falta de infraestructura adecuada, falta de bibliotecas en las escuelas, una deficiente formación docente y los altos niveles de pobreza familiar, en donde no existe acceso a la lectura y los padres carecen de tiempo para fomentarla. Asimismo, se indicaba que el fenómeno coincide con los resultados de las pruebas a las que se sometió a la población regional, que muestran que solo el 20% tiene la capacidad de leer y producir un texto propio<sup>40</sup> (El Telégrafo, 2008b).

En el caso de los sectores rurales, además de estas carencias había que agregar que funcionaban como escuelas unidocentes o multigrados y bajo una realidad de amplia diversidad cultural y lingüística (de estudiantes, docentes y comunidad). Esto, como se verá, dio paso, hacia el año 2009, a un acuerdo entre el programa Escuelas Lectoras y la Dineib a fin de desarrollar el programa en el marco de la educación intercultural bilingüe, ya que hasta ese momento el programa solo trabajaba para la enseñanza de la lectura y escritura en español<sup>41</sup> (Dineib s/f). Sin embargo, no se tienen evidencias del desarrollo de un modelo específico del programa para la educación intercultural bilingüe. El convenio con la Dineib parece haber funcionado para que profesores de comunidades,

38 En ese entonces la coordinadora del Programa Escuelas Lectoras era Soledad Mena.

39 En ese entonces el coordinador del Programa Escuelas Lectoras era Mario Cifuentes.

40 Consideraciones de Manuel Bello, decano de la Facultad de Educación de la Universidad Cayetano Heredia de Perú, cuando participó como expositor en el IV Congreso Internacional de Lectura y Escritura que se efectuó en Quito, del 2 al 4 de julio de 2008.

41 En ese entonces, Cristóbal Quishpe era el coordinador del Programa Escuelas Lectoras para esa rama.

cuyo idioma era el quechua, pudieran asistir a las jornadas de capacitación de un modelo y método diseñados para el sistema hispanohablante.

Específicamente en cuanto a la realidad de la enseñanza de la lectura y escritura, el diagnóstico denunciaba la existencia de problemas en los currículos nacionales de educación básica y en la práctica de la enseñanza de la lectura y escritura. Se constató la insuficiencia de estas reformas curriculares para dotar a los docentes de herramientas conceptuales y teóricas idóneas para implantar cambios en la práctica pedagógica en el aula y alcanzar los resultados que se esperaban. Por ejemplo, las capacitaciones masivas que se impartieron sobre la Reforma Curricular Consensuada (1996) no tuvieron ningún impacto en la práctica de aula —en muchos casos, solo fueron cambios en los nombres de las materias, pero no en los contenidos ni en la metodología de enseñanza—, lo que fue tomado en cuenta por el programa Escuelas Lectoras para diseñar un modelo de capacitación alternativo.

De esta manera, dentro de la estrategia de implementación del programa Escuelas Lectoras se destacan los siguientes elementos:

#### **a. Propuesta de capacitación**

Para optimizar la enseñanza de la lengua, se implementó una capacitación docente definida como innovadora, coordinada por el equipo técnico del Área de Educación de la UASB y materializada mediante dos modalidades: la capacitación en el aula y la capacitación en línea.<sup>42</sup>

El modelo de capacitación docente, tanto en el aula como en línea, buscó conjugar la experiencia de los docentes y los fundamentos teóricos que la sustentan, y persiguió la construcción participativa de propuestas innovadoras, pertinentes y prácticas, que marcaran nuevas actitudes y acciones en el quehacer pedagógico y, fundamentalmente, sostenibles en el tiempo.

#### **b. Capacitación en el aula**

La capacitación, para tener éxito, debía ser en el aula. Para llegar al conjunto de aulas del país se trabajó formando un equipo de capacitadores de entre los profesionales provenientes del magisterio nacional. Cada miembro del equipo tuvo a su cargo la capacitación de un grupo específico de docentes, lo que a su vez impactó en una población de estudiantes. Es importante indicar que estas capacitaciones no tuvieron costo alguno para los docentes.

---

<sup>42</sup> Al parecer, aunque esto no pudo ser confirmado, dichas modalidades fueron reconocidas por el Ministerio de Educación para el proceso de ascenso de categoría.



El proceso de capacitación en el aula integró cuatro estrategias formativas que funcionaron coordinadamente entre sí:

- Talleres en aula.
- Acompañamiento y asesoría técnica en el aula.
- Grupos de interaprendizaje (GIA).
- Jornadas pedagógicas.

### c. Capacitación en línea

Para ampliar la replicabilidad, el programa desarrolló un aula virtual en Internet a la cual tuvieron acceso, de manera exclusiva, los docentes inscritos en esta modalidad. El sistema incorporó herramientas para lectura y descarga de textos, intervención en foros, envío de documentos, cuestionarios en línea, mensajería instantánea y salones de charla sincrónica (chat). Es importante indicar que la capacitación en línea se empezó desarrollar en el año 2006, y existe una evaluación donde además de sus logros se indican las dificultades que atravesó.<sup>43</sup>

---

43 En dicha evaluación se habla de problemas serios en el diseño de la capacitación virtual. En primer lugar, por no haberlo considerado como sistema completo (académico, administrativo, tecnológico), sino que se enfocó prioritariamente en lo curricular. El haber utilizado el mismo modelo didáctico presencial para el diseño de los módulos virtuales y los textos de estudio (recursos), lo que generó varios problemas, entre ellos: saturación de información (interfaz y contenidos de estudio); demasiadas actividades, algunas innecesarias y sin impacto para el aprendizaje de los docentes; muchas de las actividades planteadas no respondían a los requerimientos de diseño didáctico para entornos virtuales; utilización de textos muy largos y complicados para los docentes y supervisores; disminución en la calidad del debate en los foros y trabajos (“cumplir por cumplir”); diseño instruccional incompleto, defectuoso, que requirió constantes revisiones y ajustes. Asimismo, planteó una escasa relación entre los componentes de capacitación y las TIC, lo que, sumado a la escasa formación del equipo en educación virtual, fortaleció la idea de un esquema con visión desde la presencialidad y la educación a distancia, mas no desde un modelo propiamente virtual. Las TIC fueron vistas simplemente como “soporte tecnológico”. Tampoco se indagó sobre aspectos relacionados con la conectividad y el acceso a computadoras e Internet en los capacitados y sus espacios de trabajo, ni el manejo de herramientas informáticas o alfabetización digital antes de lanzar la plataforma virtual. Finalmente, otro error de la capacitación en línea fue no haber tomado en cuenta el dominio de las habilidades comunicativas (orales y escritas en castellano) de los docentes, lo que constituyó a la larga un grave problema, pues los materiales que se desarrollaron resultaron difíciles de comprender para los docentes. Finalmente, los entornos virtuales requirieron de mucha escritura (foros y tareas), y eso fue un reto muy grande para muchos maestros, especialmente indígenas (quichuahablantes). Ver presentación de PowerPoint titulada: “Capacitación virtual para docentes. La experiencia del Centro de Excelencia para la Capacitación de Maestros Programa Escuelas Lectoras Universidad Andina Simón Bolívar Enero-2009”. Recuperado de [virtualepn.edu.ec/foro/ponencias/ponenciauasb.ppt](http://virtualepn.edu.ec/foro/ponencias/ponenciauasb.ppt).

Se definió como metodología del programa Escuelas Lectoras el trabajo en tres áreas, a saber: Código Alfabético, Lectura Comprensiva y Producción de Texto. Así, por un lado, se trabajó una propuesta metodológica para el mejoramiento de los procesos de lectura y escritura mediante la adquisición del código alfabético, lo que permitió desarrollar la conciencia lingüística y, con ella, las conciencias semántica, sintáctica, léxica y fonológica (conocimiento de los sonidos en la palabra). Luego una propuesta para la adquisición de la destreza de la lectura comprensiva y, finalmente, los docentes y supervisores recibieron una capacitación específica en producción de textos.

De acuerdo con el Ministerio de Educación, la metodología de Escuelas Lectoras buscó cambiar significativamente el modelo de enseñanza-aprendizaje en las escuelas rurales y urbano-marginales, en donde los maestros enseñaban de manera tradicional. Así, se explican los tres ejes que contiene la misma:

1. Oralidad: “Es lo que expresamos, de lo que sentimos, imaginamos y queremos. Al mismo tiempo, relacionamos con la fonemografía que consiste en enseñar cada una de las grafías partiendo de fonemas o sonidos”.
2. Comprensión Lectora: “Se trata de hacer que el niño o niña comprenda el texto. Es una etapa donde los niños ponen todo el empeño para el razonamiento”.
3. Producción de textos: “No se trata de hacer un resumen de otro texto, buscamos que los niños palpén sus sentimientos para que comuniquen a otras personas” (ME, 2009a).

Según los propios instructores del programa, la aplicación de todo el proceso llevaría entre tres o cuatro años, tiempo en el cual se aspiraba a que los niños fueran lectores y escritores, es decir, produjeran y organizaran ideas y textos utilizando estrategias de decodificación de palabras y oraciones (Dineib, 2009).

#### **d. Proyecto interdisciplinario**

La propuesta de capacitación de Escuelas Lectoras recibió los aportes de varios pedagogos especializados en las diferentes ramas del saber. Así, el equipo interdisciplinario de la UASB realizó aportes en el área de investigación educativa, evaluación continua y de proceso, y en elaboración pedagógica de materiales. Estos aportes apoyaron la capacitación en el aula y en línea, y la implementación de la propuesta teórico-metodológica en el aula. En este sentido, deben inscribirse también el desarrollo de encuentros académicos de máximo nivel, en donde se invitaron a grandes referentes de la temática

de la enseñanza de la lectura y la escritura, a fin de aportar nuevos insumos al programa y ampliar el debate de ideas.<sup>44</sup>

### e. Investigación y evaluación

De acuerdo con los documentos oficiales, las decisiones teórico-metodológicas del programa se fundamentaron en investigaciones. Se dotó a los docentes de herramientas básicas para investigar en el aula en función de garantizar la atención más eficiente a niños y niñas, y optimizar el aprendizaje de la lectura y escritura.

Este equipo también trabajó en la creación de una cultura de evaluación centrada en procesos de aprendizaje de carácter cualitativo y en beneficio de los estudiantes. También proveyó de insumos para la evaluación del desempeño de los estudiantes.

### f. Materiales educativos

Los profesionales de este equipo de la UASB elaboraron los materiales que concretan la propuesta del programa Escuelas Lectoras para la capacitación docente en el aula y para la virtual, así como las guías didácticas y textos para estudiantes de segundo, tercero y cuarto años de educación básica.

En este punto, y a modo de síntesis, es importante indicar que fundamentalmente el programa se concentró en la elaboración de material didáctico, formación de capacitadores, material para los estudiantes y la donación de libros a las escuelas.<sup>45</sup>

En cuanto al marco normativo y de políticas del programa, no queda claro dónde se referencia. Ni siquiera luego de 2006, con el Plan Decenal de Educación (2006-2015), parece existir conexión, ya que, de acuerdo con uno de los coordinadores del programa, este plan solo se focalizó en los aspectos cuantitativos de la calidad. Así, en una entrevista a uno de los coordinadores del programa se le consultaba:

44 Se realizaron diversos congresos internacionales de lectura y escritura. Por ejemplo, se puede acceder a las Memorias del I Congreso Internacional de Lectura y Escritura. La oralidad en los procesos de comprensión y producción de textos, realizado en Quito, el 27, 28 y 29 de julio de 2005 (ver las ponencias en [www.uasb.edu.ec/eventos/2005/07/Lectoescritura.pdf](http://www.uasb.edu.ec/eventos/2005/07/Lectoescritura.pdf)). También al IV Congreso Internacional de Lectura y Escritura. Cultura escrita, más allá de la enseñanza de la lectura y escritura, que se efectuó en Quito, del 2 al 4 de julio de 2008 (ver referencia en [http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/educacion/noticia/archive/sociedad/educacion/2008/07/05/Docentes-impulsan-la-1C20\\_lectoescritura\\_1D20\\_.aspx](http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/educacion/noticia/archive/sociedad/educacion/2008/07/05/Docentes-impulsan-la-1C20_lectoescritura_1D20_.aspx)). Título de la nota: "Docentes impulsan la 'lectoescritura'", publicada el 5 de julio de 2008.

45 Ver declaraciones de Mario Cifuentes en el diario *La Gaceta* de Latacunga en [www.lagaceta.com.ec/site/html/pagina.php?sc\\_id=1&c\\_id=68&pg\\_id=51838](http://www.lagaceta.com.ec/site/html/pagina.php?sc_id=1&c_id=68&pg_id=51838). Título de la nota: "Programa Escuelas Lectoras. Ayer finalizó tercer encuentro a nivel de país". 24 de junio de 2009.

**¿Estamos empezando con un nuevo ciclo de clases y sería bueno analizar cuál es el estado de los ocho puntos del Plan Decenal de la Educación?**

Continúa una cultura de inversión en educación que ha sido tradicional durante algunos años, la inversión en los frentes cuantitativos: infraestructura, número de maestros, equipamientos, libros. Sin decir que está mal, lo que me preocupa es que ninguna línea del Plan Decenal se refiere al mejoramiento cualitativo directamente y, por tanto, el aseguramiento de los aprendizajes de los estudiantes de todos los niveles no está considerado.

Creo que el cumplimiento de las obligaciones del Estado para proporcionar educación a la mayoría de la población debe incluir el aseguramiento de una educación de calidad. Al menos en la educación básica, se puede decir que las niñas y niños ya están en la escuela, pero ahora hay que preocuparse para qué están.

**Precisamente, ¿qué se está haciendo en el tema de la calidad?**

Desde la Universidad Andina, se está desarrollando, a través de varios proyectos, un trabajo que se enfoca hacia la calidad. Calidad respecto de lo que podríamos llamar estructuras intangibles: respecto a estructuras curriculares de actualidad, de calidad y que respondan a reales demandas de la sociedad; respecto a estructuras pedagógicas que aseguren la calidad de los aprendizajes, y respecto a los procesos de capacitación de los maestros que garanticen el aprendizaje en los procesos. Con estos tres puntos estamos aportando desde la institución al mejoramiento de la educación (UASB, 2008).

En cuanto a las evaluaciones técnicas del programa, solo se logró acceder a una realizada en el año 2005 para los tres países involucrados. Bajo el modelo de experimentación, se evaluó y comparó los logros del programa en dos grupos equiparables (uno de tratamiento, con intervención del programa), y otro de comparación (sin intervención).<sup>46</sup> Allí se observó que los docentes del tratamiento obtuvieron un mejor desempeño que los de comparación, y que ese desempeño aumenta en relación con el tiempo de permanencia del profesor en el programa, lo que revelaría que la mejor estrategia es aquella en la que el docente cumple un año de capacitación y luego es acompañado y reforzado en su práctica durante el siguiente año (Garro, 2005: 2).

Respecto a los rendimientos de los alumnos, se observó que no existen diferencias significativas entre los dos grupos bajo estudio. Adicionalmente, se mostró que el resultado de los estudiantes peruanos del grupo de tratamiento es el más alto, seguido por Ecuador y Bolivia (país que registró los rendimientos más bajos). En cuanto a los factores asociados, se verificó que las condiciones que rodean a las escuelas en las que interviene el programa resultan muy adversas, lo

---

<sup>46</sup> Se trató de una muestra para cada país. En Ecuador, 44 escuelas (31 de tratamiento y 13 de comparación); en Bolivia, 43 escuelas (30 de tratamiento y 13 de comparación); y en Perú, 40 escuelas (28 de tratamiento y 12 de comparación) (Garro, 2005: 2).

que indicaría que “existen fuertes tendencias estructurales en los tres países que actúan en contra de una mejora en el desempeño docente y, especialmente, en contra de la mejora del rendimiento escolar” (Garro, 2005: 2).

Asimismo, en cuanto a los resultados de la metodología de las Escuelas Lectoras, se afirma que implicó beneficios importantes en:

- Los niños, luego de la aplicación de esta propuesta metodológica de Escuelas Lectoras, se muestran: motivados, más comunicativos, dinámicos, con deseos de participar, reflexivos, creativos, activos, más seguros en expresarse, con mayor desarrollo de vocabulario, con deseos de aprender más pronto la lectura y la escrita, y con mayor confianza e interés para que les lean cuentos u otros textos.
- En los docentes que están aplicando la metodología en el aula, hay un cambio de actitud, han mejorado su planificación para el desarrollo de sus clases (con mayor seguridad y convencimiento), cuentan con un clima de enseñanza más agradable, las aulas están rotuladas con normas de convivencia y están mejor organizadas por medio de rincones por áreas.
- Los directivos demostraron interés y dieron el apoyo, además solicitan que se continúe con el programa y que no se capacite solo a unos pocos docentes, sino que participen todos los docentes.
- Los supervisores provinciales y nacionales cumplieron con el acompañamiento en el aula y están motivados porque les permite cumplir con su función. Los demás supervisores solicitan que se les capaciten para ampliar la cobertura de dicho programa.
- Los padres de familia en un principio estuvieron escépticos, asistían al plantel y observaban las clases; pero cuando se dieron cuenta de que sus hijos se motivaban, apoyaron para que continuara la experiencia y se capacitara a los demás docentes (Dineib, s/f).

Entre los logros de la capacitación virtual se indican:

- Haber generado impactos en las aulas y escuelas mediante la capacitación virtual (aunque no se conocen estudios de impacto sobre esta modalidad).
- Tener un programa establecido (mejorado y mejorable).
- Haber constituido un equipo de capacitación virtual en lectura y escritura sólido, solvente y confiable.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Ver presentación en PowerPoint “Capacitación virtual para docentes. La experiencia del Centro de Excelencia para la Capacitación de Maestros. Programa Escuelas Lectoras. Universidad Andina Simón Bolívar. Enero-2009”. Recuperado de [virtualepn.edu.ec/foro/ponencias/ponenciauasb.ppt](http://virtualepn.edu.ec/foro/ponencias/ponenciauasb.ppt).

Algunos de los factores favorables para el logro de tales resultados fueron:

- Tutores son expertos en el tema (lectura y escritura).
- Formación permanente en habilidades de tutoría virtual (manejo de herramientas tecnológicas, retroalimentación, mediación, expresión escrita, asesoría personalizada).
- Trabajo en equipo (capacitación, TIC/recursos educativos, tutores).
- Apertura a la autoevaluación, autocrítica.
- Revisión y ajuste del programa conforme a resultados de evaluación del sistema.

Finalmente, de acuerdo con declaraciones de la Embajada de EE.UU. en Ecuador, los beneficiarios totales del programa en el país fueron aproximadamente 77 000 niños ecuatorianos, provenientes de 728 escuelas participantes del programa y más de 3000 docentes capacitados de diversas zonas del país.

#### **2.4. Programa Escuelas Verdes: la calidad como transversalización de la educación ambiental**

El programa Escuelas Verdes surge en el año 2002 mediante una alianza entre el Centro de Estudios Ambientales (CEA) de la Universidad de Cuenca, la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica (VVOB), Unesco y el Ministerio de Educación (Centro de Estudios Ambientales, 2005). De acuerdo con información la VVOB (2008-2013), esta asociación financió la publicación de libros temáticos ambientales, y Unesco se encargó de la distribución y capacitación en conjunto con el Ministerio de Educación. No se tiene información en cuanto a los montos totales involucrados ni los aportes monetarios de los actores antes mencionados.

A fin de comprender el surgimiento de esta experiencia, citamos algunos hitos institucionales.<sup>48</sup> El Centro de Estudios Ambientales (CEA) de la Universidad de Cuenca fue creado en 1995 con el objetivo de abordar, desde la perspectiva de la investigación y la acción interdisciplinaria, problemáticas ambientales regionales. Sus áreas principales de acción eran: educación ambiental, investigación y posgrado, consultoría y capacitación. En noviembre de 1998, la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica de Bélgica (VVOB) firmó un Convenio de Cooperación

---

48 Si bien no es tratada en este documento, hay que indicar que los orígenes de la temática de la educación ambiental se ubican en la década del 80, mediante los proyectos EDUNAT (Proyecto Educación para la Naturaleza) I, II y III, desarrollados bajo el apoyo de la Fundación Natura (Crespo Coello, s. f.: 207-219).

Interinstitucional con la Universidad de Cuenca, con el objetivo de brindar apoyo (tanto económico como humano) en el área de educación ambiental. En sus inicios, en dicha área se trabajaba únicamente en talleres de capacitación dirigidos a profesores de escuelas y colegios. Posteriormente se vio la necesidad de crear un programa más completo, y es así como en el año 2002 se crea el programa Escuelas Verdes, una iniciativa de educación ambiental para las escuelas de la provincia del Azuay.

Por último, hay que indicar que en noviembre 2002 se firmó un Convenio entre la Universidad de Cuenca, la Dirección Provincial de Educación y Cultura del Azuay, la Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe del Azuay y los Municipios de Chordeleg, Santa Isabel y Nabón para la cooperación en la elaboración del programa Escuelas Verdes.

El alcance del programa fue provincial, específicamente en Azuay. Se trabajó solo en tres cantones de la provincia, Santa Isabel, Nabón y Chordeleg, y se seleccionaron doce instituciones educativas, diez escuelas y dos colegios, de habla hispana y bilingüe. Asimismo, el programa se concentró en la enseñanza básica.

Si bien se estableció que el programa Escuelas Verdes y su material *Pensando Verde* estaban destinados a profesores y profesoras de instituciones educativas públicas o privadas, ya fueran completas, unidocentes o pluridocentes (Criollo Morocho, 2008: 248), la selección de escuelas se concentró en establecimientos fiscales.

En cuanto al diagnóstico del que partió la experiencia, se debe consignar la realización de una pequeña investigación acerca de los proyectos existentes sobre el tema, la que se operativizó por medio de reuniones con ONG, direcciones provinciales de educación bilingüe e hispana, y otras instituciones. Los resultados arrojaron que si bien existían proyectos de educación ambiental, la mayoría se enfocaba en un tema específico y generalmente se trabajaba en un área limitada. No se daba continuidad ni seguimiento, y lo más importante era que no existía un programa que impulsara la implementación de la educación ambiental en la enseñanza básica, abarcando toda la provincia del Azuay o la sierra.

De acuerdo con las propias definiciones del programa Escuelas Verdes, se pretendía implementar la educación ambiental dentro del currículo escolar como eje transversal por medio de un material especialmente diseñado, titulado *Pensando Verde*, y de su metodología activa, innovadora y constructiva. Buscaba también integrar la participación activa del personal docente, los niños y niñas, padres de familia y comunidad, para fortalecer las actitudes y valores ambientales en la comunidad educativa y el medio en donde se desarrollan socialmente (Criollo Morocho, 2008: 249).

De esta forma, su objetivo explícito era implementar transversalmente la educación ambiental dentro del currículo escolar, mediante el programa Escuelas Verdes y su paquete didáctico *Pensando Verde* (Criollo Morocho, 2008: 247). Así, en cuanto a la vinculación con otras políticas/programas, hay que indicar su manifiesta y formal conexión con la Reforma Curricular Consensuada de 1996, que estableció como eje transversal la educación ambiental: “Escuelas Verdes ayudará a alcanzar los objetivos planteados en la Reforma Curricular para que educación ambiental sea un eje transversal” (Criollo Morocho, 2008: 249). En el propio portal del Ministerio de Educación, en el enlace sobre el programa Escuelas Verdes se indica:

La educación ambiental se constituye en eje transversal del currículo, como respuesta urgente a los graves problemas ambientales que están afectando a nuestro planeta, y a la inaplazable necesidad de enfrentarlos con el desarrollo de una conciencia activa de conservación y protección de nuestro medio ambiente. Como eje transversal, la educación ambiental tiene mucho valor, tanto para el desarrollo personal e integral de los alumnos, como para el proyecto social nacional, caracterizado por libertad, paz y respeto por las personas y por la naturaleza (REMQ, s/f-b).

De esta forma, el programa no solo se enfoca en la escuela sino también en el aula, al ofrecer una serie de herramientas pedagógicas (diseño de clases, contenidos, actividades, etc.) para el trabajo de docentes y estudiantes. Asimismo, se aclara que el programa aplica una metodología innovadora de aprendizaje basada en la pedagogía constructivista (Criollo Morocho, 2008: 249).

Ahora bien, ¿qué supone la educación ambiental en este programa y cómo se vincula con la calidad educativa? La educación ambiental es definida como el proceso permanente de carácter interdisciplinario destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, aclare conceptos y desarrolle las actividades y las actitudes necesarias para una convivencia armónica entre seres humanos, su cultura y su medio biofísico circundantes. La enseñanza de la educación ambiental se constituye en una herramienta clave para lograr que las actuales y futuras generaciones aprendan a relacionarse de forma armónica y valorar los recursos naturales que nos rodean (Criollo Morocho, 2008: 248). De esta forma, la educación ambiental se vincula con la calidad educativa justamente porque tiene que ver con la formación ciudadana y la enseñanza-aprendizaje de valores atinentes a la relación entre el hombre y la naturaleza. En igual sentido, en el portal del ministerio se indica:



La educación ambiental para el logro de una sociedad sustentable y equitativa, es un proceso de aprendizaje permanente, basado en el respeto a todas las formas de vida. Tal educación afirma valores y acciones que contribuyen a la transformación humana y social a la preservación ecológica; estimula la formación de sociedades socialmente justas y ecológicamente equilibradas, que conservan entre sí relaciones de interdependencia y diversidad. Esto requiere responsabilidad individual y colectiva a nivel local, nacional y planetario (REMQ, s/f-b).

En cuanto a la selección de beneficiarios del programa, primero hay que indicar que para determinar los cantones donde intervenir se manejaron los siguientes criterios:

- Cada cantón presenta un ecosistema diferente.
- Se distinguen diferentes tipos de problemas socioambientales.
- Cuentan con la Unidad de Gestión Ambiental en su municipio.
- Pertenecen a la zona rural.<sup>49</sup>

En la selección de las instituciones educativas, participaron la Dirección Provincial de Educación y Cultura del Azuay, la Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe del Azuay, y las Unidades de Gestión ambiental, tomándose en cuenta los siguientes criterios:

- Interés en el programa y estar dispuesto a colaborar.
- Ser escuela unidocente o completa.
- Estar ubicada en el centro o un poco apartada.
- Ser bilingüe o hispana.
- Presentar problemas ambientales típicos del cantón.

En los tres cantones se realizaron talleres de capacitación dirigidos a profesores, en los cuales se trataron diferentes temas ambientales como ecología, biodiversidad, suelo, agua, aire, desechos sólidos y salud; además de ejemplos prácticos de cómo aplicar la educación ambiental como eje transversal.

El trabajo con los profesores dio a conocer su visión acerca de la educación ambiental y cómo trabajaban en el tema. Allí se descubrió que los maestros trataban muy poco este tópico en clases, realizaban muy pocas actividades, de manera esporádica y con una metodología muy tradicional.

---

<sup>49</sup> De esta forma se justificó: “El cantón Chordeleg, su ecosistema dominante es bosque andino, sus principales problemas son la deforestación, contaminación por orfebrería y migración. Santa Isabel, su ecosistema dominante es bosque seco, presenta problemas de uso excesivo de plaguicidas y escasez de agua. Nabón, su ecosistema dominante es el páramo y sus principales problemas son erosión, escasez de agua y es uno de los cantones más pobres del Azuay” (CEA, 2005).

En cuanto al material didáctico producido en el marco del programa, se conoce como *Pensando Verde* y consta de un manual con siete pasos para entrar en el programa y cinco libros con los siguientes temas: desechos sólidos; agua; aire y medioambiente; suelo y biodiversidad; y, finalmente, salud y alimentación. El material incorpora contenidos básicos ambientales y diferentes actividades para trabajar la educación ambiental con los niños, dentro y fuera del aula.

Cada una de las actividades seleccionadas en los libros ejemplifica una manera de integrar todos los temas educativos, involucra no solo el estudio de las plantas y de los animales (las Ciencias Naturales), sino también otras áreas del programa curricular; es decir, con el simple hecho de registrar y organizar datos se utiliza la Matemática (operaciones básicas, mediciones y resolución de problemas); al realizar orientaciones y ubicación temporal y espacial, trabajos con mapas, etc., se aplica la Geografía; en la exposición de experimentos, debates, informes, se involucra el área de Lenguaje y Comunicación; al estudiar las costumbres de otras culturas, nuestra forma de vida, la relación con los demás, se aplica las Ciencias Sociales; al hacer saltos o caminatas se involucra el área de Cultura Física; al elaborar dibujos, bocetos, fabricar cosas, se utiliza la Cultura Artística. Es una manera de proporcionar a los maestros una guía que contenga ideas prácticas de cómo aplicar la educación ambiental como eje transversal en el aula.

Por último, es importante indicar que no se conocen estudios de impacto de la experiencia, ni evaluaciones del programa.

## **2.5. Promebaz: la calidad como aplicación e innovación curricular**

El Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica en el Azuay (Promebaz) arrancó su ejecución en octubre de 2003 y cerró hacia mitad de 2008. Contó con la participación del Instituto Superior Pedagógico Ricardo Márquez Tapia de Cuenca, el Ministerio de Educación, la Universidad de Cuenca (facultades de Filosofía y Letras, y de Ciencias de la Educación) y la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y de Asistencia Técnica (WOB); como indica su nombre, la intervención se concentró en la provincia del Azuay, en la educación básica de carácter fiscal. Se definió como un proyecto piloto que involucró a siete escuelas y 17 maestros. Dos unidades educativas urbanas y cinco rurales, establecimientos unidocentes y pluridocentes (WOB, 2008a).

Este proyecto tiene sus orígenes en los resultados de un estudio diagnóstico elaborado hacia octubre de 2002 por la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y de Asistencia Técnica (WOB), en trabajo articulado con

la Universidad de Cuenca, el Ministerio de Educación, la Dirección Provincial de Educación del Azuay, el Instituto Superior Pedagógico Ricardo Márquez Tapia de Cuenca, el Plan Internacional-Sede Austro, Unicef y algunas escuelas de la provincia (Reyes Pesantes, s/f: 1-2). En 2002 ya hacía seis años de la reforma curricular, y se vislumbraba como indispensable reforzar la vitalización de esa política entre otras cosas en el desempeño docente y en la relación entre el currículo y la realidad. El aspecto más débil de la aplicación de la reforma era su operacionalización, el aseguramiento de su apropiación por parte de maestros/as en la práctica de aula. Para ello, el Promebaz propone un enfoque definido como “de calidad”, que presta atención a las experiencias educativas de niños(as) y explora cómo viven el entorno de aprendizaje que el maestro(a) crea con su intervención (Quizhpi y Van Sanden, 2008: 166).

De esta manera, el proyecto se basa en la Reforma Curricular Consensuada para la Educación Básica, centralmente en la resolución de algunos problemas existentes en torno a su aplicación. Se identifica que uno de los obstáculos principales es que “el curriculum escolar no se ajusta totalmente a la realidad concreta en que se mueve el niño, lo que provoca cierta discrepancia, entre el curriculum nacional que puede aprender el escolar y la realidad en que se mueve todos los días”. (El Mercurio, 2004) Esto suponía no solo aportar metodologías que ayudasen a una adecuada actividad curricular con base en estándares de calidad, sino desarrollar un nuevo enfoque pedagógico que permitiera trabajar los contenidos de enseñanza y las destrezas que se deseaba desarrollar, de forma radicalmente diferente.

En ese entonces, el representante de la WOB, Bart Van Der Bijl, explicaba la centralidad que asumían los aspectos curriculares en este proyecto de mejoramiento de la calidad: “Trabajamos en el campo temático, de manejo curricular”; aunque como veremos, interpretados bajo un enfoque novedoso.

El mencionado manejo no era entendido solo como método de enseñanza, sino como todo el proceso de aprendizaje en el aula: qué aprenden los niños, cómo se evalúa lo que han aprendido, cómo se utilizan el tiempo y el espacio; es decir, existían varios componentes curriculares que permitían ir capacitando y a la vez investigando en dónde se encontraban los logros y problemas. La idea añadía:

(...) es que esta experiencia, pueda luego convertirse en el material de formación y capacitación de otros maestros del Azuay. De hecho estamos buscando formas que ayuden a adaptar mejor su trabajo a nivel, capacidades y los intereses de los niños, por un lado y la metodología para fomentar el proceso autónomo del aprendizaje (El Mercurio, 2004).

De nuevo aparece una intervención centrada en la escuela, fundamentalmente en el aula y, dentro de esta, en la relación docente-alumno.

El Promebaz parte de la idea de que, con el propósito de aplicar la reforma curricular, los maestros están llamados a crear en las escuelas y en sus aulas un ambiente de aprendizaje. En función del desarrollo de las destrezas deseadas, optan por ciertos contenidos, deciden sobre las metodologías, elaboran materiales didácticos y de aprendizaje, y toman una serie de otras decisiones que forman parte de lo que se llama el manejo curricular. El Promebaz planteó la pregunta relacionada con el concepto de calidad: ¿cómo podemos saber que el entorno de aprendizaje creado por el maestro realmente aporta al desarrollo de las destrezas previstas por la Reforma? El proyecto partió del supuesto fundamental de que la respuesta no se encuentra solamente al evaluar la intervención docente o los resultados de aprendizaje, sino también al averiguar cómo los niños viven y experimentan el entorno de aprendizaje (Quizhpi y Van Sanden, 2008: 167).

La base de la concepción de calidad propuesta por el Promebaz proviene de su enfoque, centrado en la experiencia de niños y niñas al aprender. En consecuencia, surge la necesidad explícita para los maestros de dirigir su atención a las vivencias de los estudiantes para alcanzar la calidad educativa. Esta mirada difiere de aquella otra que se centra en la intervención del docente (para alcanzar la calidad se requiere de materiales didácticos, metodologías activas, contenidos, etc.). Pocas veces se refiere a la pregunta de cómo viven los estudiantes el proceso educativo, la vida escolar y las actividades educativas. El Promebaz propone —y probablemente es lo esencial de su manera de definir la calidad— que no solo nos preocupemos en las metodologías, los contenidos, los materiales didácticos y otros componentes que forman parte del manejo curricular (la intervención del docente, la enseñanza), ni solamente en los resultados del aprendizaje, en términos de destrezas y actitudes alcanzadas por los estudiantes como efecto de la educación. Se propone que dirijamos nuestra mirada a una integración de estos dos aspectos, la misma que se produce en el proceso de aprendizaje, en cómo los niños y las niñas viven y experimentan el ambiente de aprendizaje, aquí y ahora, es decir, en el momento mismo de la actividad educativa (Quizhpi y Van Sanden, 2008: 168-169).

Desde este lugar, se indicaba que el proyecto PROMEBAZ supuso una lógica de funcionamiento en etapas, la cual incluía estándares de calidad:

*(El Promebaz) pretende que los maestros/as de educación básica capacitados faciliten y adapten la implementación del currículo, de acuerdo con estándares de calidad (lo*

que supuso en una primera etapa la elaboración de un *paquete (módulos) de capacitación sobre el manejo curricular con calidad*<sup>50</sup> (VVOB, 2008a: 45).

También en este marco, la VVOB tradujo y publicó un libro clave para el proyecto, justamente aquel que desarrolla el enfoque experiencial elaborado por el Centro de Educación Experiencial de la Universidad Católica de Lovaina (CEGO).<sup>51</sup> Esta última publicación, indicaba Edouard Matoko de la Oficina de Unesco en Quito que

(...) es una herramienta que muestra un enfoque de calidad educativa y que constituye la actitud del educador y su forma de mirar. Orienta el proceso del niño en relación al contenido educativo y prioriza sus sentimientos, percepciones, conocimientos. Tomar así la perspectiva del educando y sus experiencias, sirve de base para la reflexión y la acción pedagógica-didáctica (Ferre Laevers y Daniels, 2008: 1).

De forma paralela estas acciones:

(...) se (auto) forman los miembros locales del Equipo de Trabajo, sobre los mismos temas, para que estén en condiciones de replicar y dar continuidad al proceso del proyecto. En la segunda etapa (...) del proyecto se integra el paquete de capacitación en los programas y currículos de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación de la Universidad de Cuenca, la Dirección Provincial de Educación-Azuay y el Instituto Superior Pedagógico Ricardo Márquez Tapia de Cuenca (VVOB, 2008a: 45).

Finalmente, en el año 2008 el proyecto publicó el libro *Hacia una educación de calidad en el Ecuador. Enfoques y experiencias innovadoras*, donde se compilan las ponencias, experiencias y talleres de la Conferencia Internacional “Hacia una Educación de Calidad. Enfoques y experiencias innovadoras en el aula y en la formación y mejoramiento profesional”, organizada tanto por el Promebaz como por el Procetal, y realizada en Cuenca entre el 13 y 15 de noviembre de 2007.

<sup>50</sup> Entre ellos se destacan los siguientes módulos: Módulo 1: Con nuevos lentes. Manejo curricular desde la mirada de los niños y las niñas. Promebaz, 2007a. Módulo 2: El aula: un lugar de encuentro. Crear un ambiente favorable para el aprendizaje. Promebaz, 2007b. Módulo 3: Un aula donde quepan todos. Adaptar el currículo a las posibilidades de los niños y las niñas. Promebaz, 2007c. Módulo 4: Un aula abierta a la vida. Acerca el currículo a la realidad de los estudiantes. Promebaz, 2008.

<sup>51</sup> La práctica experiencial —con niños y niñas de 6 a 12 años— en la educación básica, Ecuador. De Ferre Laevers, Ludo Heylen y Daniëlle Daniels (2008). [Título original en neerlandés: *Ervaringsgericht werken —met 6-tot 12-jarigen— in het basisonderwijs*. Publicado por CEGO Publishers, en Leuven, Bélgica, en 2004. La traducción fue obra de Peter Van Sanden].

Por último, se debe indicar que no se encontraron estudios de impacto de la experiencia, ni de evaluaciones del programa.

## **2.6. Procetal: la calidad como promoción del aprendizaje en la educación técnica agropecuaria**

El Programa de Cooperación a la Educación Técnica Agropecuaria de la Provincia de Loja (Procetal) inició sus actividades en enero de 2003 y culminó en 2008. Fue un esfuerzo conjunto de seis socios: cuatro locales (Universidad Nacional de Loja, Ministerio de Educación y Cultura, Honorable Consejo Provincial de Loja y el Plan Binacional) y dos internacionales (la Agencia Española de Cooperación Internacional —AECI— y la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica —WVOB—). Su finalidad era lograr el mejoramiento cualitativo de la educación técnica agropecuaria en la provincia de Loja.

El Procetal se constituyó por dos proyectos de apoyo a la educación técnica agropecuaria: el proyecto Procetal-CTA (Colegio Técnico Agropecuario), orientado hacia el nivel medio en colegios técnico agropecuarios y a la formación docente en la Universidad Nacional de Loja (UNL); y el proyecto Procetal-CBFT, que intervino en el nivel superior en el Centro Binacional de Formación Técnica (CBFT) mediante la formación de tecnólogos.

El primero operó mediante capacitación pedagógica y técnico-agropecuaria de los docentes en 17 colegios técnicos agropecuarios, la elaboración e implementación de un nuevo currículo con sus respectivos manuales, el mejoramiento de las granjas como ambiente de aprendizaje, en infraestructura y equipamiento, y la formación adicional de docentes para la educación técnica agropecuaria y de extensionistas agropecuarios.

El proyecto Procetal-CBFT tuvo como objetivo la creación del Centro Binacional de Formación Técnica (CBFT) en Zapotepamba. En la primera fase del proyecto, la WVOB inició en 2001 una formación agropecuaria de nivel tecnólogo (3,5 años de formación) en la UNL. Esta formación constituyó la oferta académica del CBFT. La WVOB se encargó de la implementación de la formación y el asesoramiento pedagógico de los docentes. Los socios se encargaron de la infraestructura del CBFT y la implementación de los componentes de producción y extensión. Este programa se prolongó por seis meses (hasta finales de junio de 2008) para asegurar la sostenibilidad de los resultados.

El Procetal trabajó en cuatro líneas de acción: formación docente inicial;<sup>52</sup> formación docente permanente;<sup>53</sup> elaboración de un currículo por competencias para los colegios técnicos agropecuarios de la región sur del Ecuador; y el mejoramiento de los escenarios educativos en el CTA (la granja escolar). Esto, en la búsqueda de ofrecer a los alumnos un modelo alternativo de asociación que rompiera con los esquemas individualistas y aislados. Adicionalmente, se consideró la capacitación de personal local.

Asimismo, supuso un nuevo enfoque ligado a la educación y caracterizado por seis aspectos: 1) formación de solucionadores de problemas (relación ente crédito y conocimiento del agricultor, centrarse en sus capacidades intelectuales para tomar decisiones eficientes en su desarrollo productivo, modelo que privilegia lo realizable sobre lo deseable, las decisiones endógenas y emancipadoras; la escuela debe enseñar a los agricultores a formular soluciones acordes a los recursos que realmente poseen, y debe enseñar a utilizar estos recursos en la plenitud de sus potencialidades); 2) características del nuevo paradigma de educación (crítica al paradigma educativo tradicional, que es el actual; se debe poner al alumno en el centro del proceso educativo, lo que significa optar por el aprendizaje); 3) la educación de calidad (basada en lo que establece el Centro de Educación Experiencial [CEGO] frente a la lógica tradicional, que mide la calidad de la educación tomando en cuenta el contexto educativo o los efectos de la educación; por el contrario, el CEGO propone que la educación de calidad es una educación que promueve el aprendizaje durante la actividad educativa, así que la propuesta de calidad consiste en mejorar las elaciones en el aula —estilo de docencia—, ofrecer actividades atractivas mediante métodos didácticos innovadores, y revisar la organización pedagógica. El dominio de estas competencias deberá ser registrado mediante nuevas formas de evaluación-involucramiento y bienestar); 4) la reflexión como motor del cambio (las innovaciones que apuntan a la conducta y mejoramiento de las prácticas no siempre resultan; por el contrario, una innovación que apunta a un cambio de mentalidad siempre tiene éxito. Un cambio de mentalidad es posible si la reflexión recibe un lugar central en el proceso de capacitación); 5) la competencia (el Procetal busca el desarrollo de competencias y el aprendizaje profundo; competencias, en un contexto educativo, significa fortalecer el nexo entre el mundo laboral y la educación, pero no solo desde la conducta sino desde los

---

52 Se creó en la UNL una nueva carrera profesional: “Programa Carrera en Producción, Educación y Extensión Agropecuarias”, como tecnología; y luego como ingeniería: “Ingeniería en Educación y Extensión Agropecuarias”, carreras con una metodología de enseñanza especial y acompañada de investigación.

53 Otra relación con la práctica antes que la teoría se trabajó desde un tema en profundidad.

procesos mentales); y, 6) la evaluación de competencias (la práctica actual apunta fuertemente a evaluar el dominio de contenidos y no competencias; el punto de partida de una buena evaluación tiene que ser la construcción de conocimientos y también debe medir destrezas, actitudes y su aplicación en la solución de un problema). El planteo pedagógico del Procetal está basado en el constructivismo y en las propuestas prácticas de la educación experiencial del CEGO: no se trata solo de ofrecer nuevas formas de actuar a los profesores y agricultores, sino un cambio de mentalidad (Oomens, 2008: 193-201).

No se conocen estudios de impacto de la experiencia y tampoco evaluaciones sobre este programa.

## 2.7. Proyecto Aulas Hospitalarias: calidad como educación inclusiva

El proyecto Aulas Hospitalarias se inicia formalmente con la firma del Acuerdo Ministerial n.º 456, del 21 de septiembre de 2006. Las instituciones que lo integran son el Ministerio de Educación y Cultura y la Fundación Juan José Martínez,<sup>54</sup> esta última a cargo de su ejecución.<sup>55</sup>

Esta experiencia busca brindar escolaridad al infante enfermo, acompañándolo en su proyecto de vida y considerando las circunstancias de su enfermedad e internación. Básicamente, el objetivo es que los estudiantes que se encuentran en una situación de alto riesgo a nivel de su salud, y que permanecen internos en hospitales, no abandonen sus estudios.<sup>56</sup> Específicamente inicia sus actividades en los hospitales de Solca (Sociedad de Lucha Contra el Cáncer). De esta forma, el artículo 1 del Acuerdo indica que el mismo comenzará su ejecución piloto “en el Hospital Solca sede Quito, y luego se ampliará su cobertura a los hospitales Solca de las ciudades de Cuenca, Guayaquil y a nivel nacional”.

Es importante indicar que si bien en el Acuerdo Ministerial, que le da sustento legal, figura como *proyecto*, en la mayor parte de los documentos oficiales y noticias vinculadas aparece como *programa* y luego como *programa nacional*.

---

54 Para datos sobre la fundación ver [www.fundjuanjosemartinez.org.ec/](http://www.fundjuanjosemartinez.org.ec/).

55 Es importante indicar que la conexión entre el Ministerio y la Fundación se da mediante un nombramiento, el de la Coordinadora Nacional del Programa. Así, en el art. 5 del Acuerdo Ministerial se “declara en comisión de servicios con sueldo a favor de Irma Vallejo Rodríguez (funcionaria del ME) para que preste sus servicios en calidad de Coordinadora Nacional del Programa Aulas Hospitalarias y Directora Ejecutiva de la Fundación Juan José Martínez, debiendo la misma sugerir el nombre de los y las docentes que colaborarán en el programa”.

56 Ver nota titulada: “Inició año lectivo 2009-2010 del programa aulas hospitalarias en Solca”, del 2 de abril de 2009. Recuperado de [www.enteratecuador.com/frontEnd/main.php?idSeccion=17261](http://www.enteratecuador.com/frontEnd/main.php?idSeccion=17261).



El programa surge sin hacer referencia a ningún marco normativo; recién en el año 2008 aparecen referencias a la Constitución recientemente aprobada (2008), específicamente desde el artículo 66 de esa carta política.

En cuanto a su conexión con la calidad educativa, pueden citarse expresiones del entonces Ministro de Educación, Raúl Vallejo, quien indicaba que el programa se enmarca en el esfuerzo nacional por entregar una educación de *calidad y calidez* a niños y niñas, principalmente a quienes sufren dolorosas enfermedades. Para ellos, enfatizaba el ministro, “haré respetar los derechos de educación y salud, y para ellos funcionan las aulas hospitalarias”. Asimismo, comentó que “no es posible que los niños y niñas enfermas, a más de su dolencia, se vean impedidos de continuar con sus estudios. Entonces, el Ministerio de Educación va con sus maestros a los hospitales” (ME, 2009c).

El enfoque de calidad se centra en la perspectiva de la educación inclusiva,<sup>57</sup> que busca garantizar el acceso y la permanencia de los alumnos con necesidades educativas especiales en el sistema regular. El fundamento de este enfoque es marcar la necesidad de incluir y satisfacer las necesidades educativas de grupos que han permanecido relegados de la educación, especialmente de la formal: niños de la calle, niños con enfermedades terminales, niños con discapacidades, minorías étnicas, etc. La inclusión educativa reconoce que todo niño o niña tiene características, intereses, capacidades y necesidades de aprendizaje particulares, y que los alumnos con necesidades educativas especiales deben tener acceso al sistema educativo regular. La inclusión educativa busca deliberadamente que todos los habitantes de un país puedan ejercer sus derechos y gozar de una vida de calidad, y entre estos derechos la educación es uno de primordial relevancia.

Asimismo, hay que indicar que, en cuanto al alcance, si bien se habla de un programa nacional, en los hechos se concentró en Quito, Cuenca y Guayaquil. Específicamente, en Solca-Quito, Solca-Guayaquil y Solca-Cuenca. Algunas noticias relevadas anunciaban que próximamente se integrarían los Hospitales Baca Ortiz de Quito y el Oncológico de Manta (ME, 2009c: 70); y que también se incorporarían niños que padecieran todo tipo de enfermedades que requirieran internación, y no solamente aquellos afectados por el cáncer. Pero a la fecha del cierre de el presente estudio, esto no pudo ser confirmado.

---

57 En la rendición de cuentas del Ministerio de Educación del año 2008, titulada *Otro año de Revolución Educativa*, el Programa Nacional de Aulas Hospitalarias aparece como “Proyecto de Inclusión de Niños, Niñas y Jóvenes con Necesidades Educativas Especiales al Sistema Educativo Ecuatoriano” (ME, 2009c: 59).

El programa básicamente se operativizó por medio de un reducido plantel de maestras que laboraban en los citados centros de atención a la salud. A 2009 este personal llegaba a once maestras. Ellas se encargaban de que los niños; las niñas y los/las adolescentes pudieran recibir educación mientras permanecían hospitalizados. Asimismo, suponía que los docentes del ministerio entregaran un reporte del alumno a la escuela para que recibieran la acreditación y, de esta manera, el paciente no perdiera el año escolar. Es decir, el programa incluía las cuestiones administrativas tendientes a la certificación de las calificaciones. Así, el artículo 2 del mencionado Acuerdo indicaba: “Disponer que a partir de la presente fecha, las Direcciones Provinciales de Educación Hispana y Bilingüe pertinentes procedan a legalizar las calificaciones y pases de año de los niños, niñas y adolescentes que participen en este programa”.

El programa planteaba una suerte de escuela más allá de sus fronteras, trasladando el aula de clase y el trabajo pedagógico de los docentes a los hospitales. El eje estaba puesto en el aula como espacio privilegiado de reinserción del alumno y quiebre del aislamiento que se produce por la enfermedad. Según declaraciones del entonces Ministro de Educación, Raúl Vallejo, “la idea fundamental del proyecto es llevar el ‘cole’ [colegio] al hospital, uno de los requisitos es que los niños estén matriculados en un plantel regular, les hacemos pruebas de evaluación y les ubicamos en el nivel que les corresponde” (El Universo, 2008).

Del mismo modo, de acuerdo con declaraciones de funcionarios ministeriales, la idea de “aula” no es la que comúnmente se aplica en los establecimientos educativos: “Estamos recibiendo la colaboración del hospital en el tema de espacios. Los chicos no reciben la clase de la misma materia, es un proceso personalizado de aprendizaje”, explicaba la Subsecretaria de Educación del Litoral, Mónica Franco (El Universo, 2008).

Por otra parte, si bien el programa estaba centrado en la educación básica, también incluía educación inicial para niños en edad maternal, hasta los 2 años. Incorporaba, además de las clases, actividades extracurriculares como festivales artísticos, concursos de pintura o paseos que se organizaban en el mismo hospital de Solca (ME, 2010b).

El programa trabajaba con un material didáctico específico. Se trataba de una guía para profesores y profesoras hecha para España por la organización sin fines de lucro Auxilio Valencia (Raimundo *et al.*, 2004). Básicamente el material es un conjunto de actividades y recomendaciones pedagógicas para trabajar con niños especiales, con discapacidades y niños con riesgo de enfermedades terminales, tendientes al desarrollo del máximo nivel de normalización de acuerdo con las propias capacidades y

posibilidades de recuperación. Plantea la superación de las barreras sociales y psicológicas, como la supresión de las barreras arquitectónicas, ya que la integración escolar, laboral, cultural de las personas con discapacidades físicas está condicionada por la existencia de dichas barreras.

Esta guía fue desarrollada en el marco de una campaña de sensibilización que tuvo lugar en el país ibérico. En su presentación se indica:

Desde Auxilia Valencia y partiendo de los objetivos que definen nuestra intervención, consideramos necesario dedicar parte de nuestros esfuerzos a la sensibilización y concienciación de la problemática de la persona con discapacidad y sus posibilidades de integración en todos los ámbitos.

Entendiendo la relevancia de iniciar acciones de concienciación de una forma temprana, hemos elaborado una campaña de sensibilización infantil dirigida principalmente a la comunidad escolar. No cabe duda que por un lado, profesores y profesoras aportan pautas, valores, actitudes... hacia la realidad y por lo tanto deben aprovechar este contexto para promover la igualdad de oportunidades. Y por otro, los niños y niñas tienen curiosidad por conocer y aproximarse a la diferencia, siendo muy importante ofrecer respuestas que valoren positivamente la diversidad.

Bajo el lema “Creando junt@s, crecemos tod@s” presentamos esta campaña de sensibilización, desde la que se ofrece esta guía dirigida al profesorado y el cuento “Coral también”. En la guía se explica la importancia de desarrollar este tipo de acciones, así como los objetivos que la justifican y se propone la metodología y las actividades a desarrollar de acuerdo a las edades de nuestr@s destinatari@s direct@s, niños y niñas que estén cursando Educación Primaria. En el cuento se recogen distintos aspectos de la vida de una niña con discapacidad, como toma de contacto y oportunidad de reflexión sobre este tipo de realidades.

En cuanto a la cantidad de beneficiarios, a enero de 2009 figuraban en Solca-Quito 234 niños y niñas, en Solca-Guayaquil 290, y en Solca-Cuenca 180; es decir, un total de 604 beneficiarios.

Al momento de la elaboración de esta investigación, no se conocieron evaluaciones ni estudios de impacto del programa.

## **2.8. Programa Escuelas Gestoras del Cambio: la calidad como mejoramiento del desempeño de las escuelas**

El programa Escuelas Gestoras del Cambio inicia sus actividades en el año 2008 mediante una acción conjunta entre el Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup) y la Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica (WOB). Incluye

a su vez una serie de socios estratégicos<sup>58</sup> y supone un plan de acción hasta 2013. En cuanto a su financiamiento, de acuerdo con el POP de la WOB 2008-2013, el mismo ascendió a € 1 802 176 (WOB, 2008a: 46).

De acuerdo con sus propios términos, “Escuelas Gestoras del Cambio es un programa que busca una respuesta integral frente a los múltiples problemas de calidad de la educación básica” (WOB, 2008b: 8).

Se trata de un programa enfocado en las escuelas a fin de mejorar su desempeño y dotarlas de capacidad para funcionar como agentes de cambio, logrando un servicio educativo mejorado, de calidad y con equidad. El eje puesto en la escuela se fundamenta en tanto esta cumple un rol central como organización de aprendizaje y punto de llegada del sistema educativo. Se propone entonces estimular una gestión integral basada en la institución escolar y en los cambios educativos de “abajo hacia arriba”. Asimismo, el programa pone énfasis en el rol de la dirección, los maestros, el personal de apoyo y el ambiente, en el cual los padres de familia y la comunidad juegan también un papel determinante.

Coherente con dicho planteo, sus objetivos específicos se vinculan con el desarrollo de un sistema de acompañamiento educativo para las escuelas (de profesores, direcciones de las escuelas, otro personal, padres de familia), el cual debe ser consistente con la política educativa; el logro de un trabajo coordinado entre los institutos superiores pedagógicos (Isped) y las facultades de Ciencias de la Educación a fin de dar contenido y forma a una formación docente de calidad para la educación básica; el mejoramiento de los servicios de apoyo a la educación del Ministerio de Educación; y el logro de registro, sistematización, análisis y divulgación de los procesos y resultados de las intervenciones del programa garantizando de esta forma la relevancia, eficiencia y sostenibilidad de las mismas.

También —y esto constituye quizás el punto más llamativo de esta iniciativa— busca el mejoramiento y el involucramiento de las instancias de nivel macro e intermedio del Ministerio de Educación que orientan y sostienen los servicios educativos, mediante el desarrollo de capacidades. Esta posición supone diversas modalidades de intervención (directa o indirecta), de acuerdo con las oportunidades existentes de convergencia con diversos programas y socios en el territorio. Se busca a la vez enriquecer y fortalecer programas nacionales o procesos locales en marcha que muestran eficacia en relación con la finalidad del programa. Es decir, a pesar de estar

---

58 Institutos superiores pedagógicos (Isped), facultades de Ciencias de la Educación con oferta en Educación Básica, gobiernos seccionales (municipios, consejos provinciales), organizaciones de la sociedad (Contrato Social), organismos no gubernamentales y de cooperación.

concentrado en las unidades educativas (escuelas), no deja de tener una mirada de conjunto y se referencia en el sistema educativo.

(...) teniendo presente que la problemática de la baja efectividad del sistema educativo ecuatoriano repercute fundamentalmente en las oportunidades de los niños y niñas ecuatorianos (...) La VVOB tiene como meta estimular las oportunidades y capacidades, a través de un enfoque compartido por donantes y socios involucrados, que resultará en:

- Un sistema educativo más efectivo y eficiente.
- Un sistema educativo que ofrece los servicios con estándares de calidad pre-establecidos.
- Mejorar el manejo de la educación.
- Transformar a la escuela en el foco de atención del sistema educativo (VVOB, 2008a: 10).

Los componentes del programa son cinco, a saber: 1) acompañamiento educativo para las escuelas, 2) formación docente de calidad para la Educación Básica, 3) prestación de servicios, 4) políticas públicas y participación social y 5) sistematización y divulgación de experiencias.

El *componente 1* está concentrado en fortalecer el sistema de mejoramiento profesional continuo del personal educativo. Este componente incidirá en los críticos niveles de desempeño educativo de las escuelas, favoreciendo a la escuela como el motor del cambio educativo.

El *componente 2* está concentrado en la mejora de la calidad de la formación docente, orientada al desempeño de los futuros maestros como agentes de cambio en el proceso de innovación escolar.

El *componente 3* se basa en la gestión institucional y la prestación de servicios (tales como la supervisión) del Ministerio de Educación, Subsecretarías Regionales, direcciones provinciales orientadas a apoyar los cambios en la escuela.

El *componente 4* está orientado en las políticas públicas; la participación social busca fortalecer la rendición de cuentas, la gestión de gobiernos locales y el involucramiento de la familia y la comunidad.

El *componente 5* está dedicado a la sistematización y socialización de las experiencias y busca estimular en los diferentes actores participantes un aprendizaje organizacional gradual y funcional, por medio del Ministerio de Educación, Conesup, Isped y Facultades de Ciencias de la Educación que disponen de instrumentos para mejorar permanentemente su propio funcionamiento compartiendo sus experiencias.

Asimismo, hay que indicar que el programa se concentra en el nivel de la educación básica, y que si bien se define como “nacional sectorial”, es decir “en todo el país en el sector educativo”, solo se ejecuta en diez provincias: Carchi, Imbabura, Pichincha, Esmeraldas, Manabí, Azuay, Loja, Zamora, Pastaza y Chimborazo.

Se citan como antecedentes de este programa el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica en la Provincia del Azuay (Promebaz) y el Programa de Cooperación a la Educación Técnica Agropecuaria de la Provincia de Loja (Procetal) en donde también participó la VVOB. Se define articulado a las experiencias gubernamentales del Programa de Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes, el de Redes Educativas y las iniciativas Escuelas del Milenio y Escuelas Solidarias.

Su marco normativo y de política es el Plan Decenal de Educación (2006-2015), y si bien no se menciona conexión expresa de sentido con alguna de las políticas allí contenidas, definitivamente se conecta con la política 2 (de universalización de la educación general básica), la política 6 (de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación) y la política 7 (de revalorización de la profesión docente, desarrollo profesional, condiciones de trabajo y condiciones de vida).

Asimismo, si bien el programa en el momento de su diseño no hizo referencia al nuevo marco constitucional, las publicaciones posteriores que ha producido sí incluyen a la nueva Constitución de la república, específicamente en lo atinente al derecho a la educación y la calidad educativa.

En cuanto al diagnóstico del que parte la experiencia, se indican dos graves problemas: la baja calidad de la educación ofrecida y un sistema educativo con problemas institucionales, organizativos, operacionales y de manejo. Seguidamente se identifican los siguientes puntos críticos: 1) planeamiento de la descentralización de la educación continua con escasa concreción; 2) insuficiente enfoque en la escuela como conjunto; 3) si bien ha existido un incremento importante en la cobertura de los niños y niñas que ingresan de 2.º a 7.º año de educación básica, el ausentismo es significativo aún en 1.º de básica, en los últimos años de básica y en bachillerato; 4) si bien hay menor repetición escolar, todavía muchos niños y niñas abandonan la escuela antes de concluir sus estudios; 5) en las pruebas nacionales los niños muestran críticos niveles de logros académicos, siendo más agudos en los niños de áreas rurales, indígenas y afroecuatorianos; 6) la diferencia de escolaridad entre ricos y pobres se ha incrementado; 7) a pesar de existir estándares curriculares desde 1996, estos han logrado escasa concreción en el aula, lo que demanda de evaluación y estrategias eficaces para mejorar los niveles de ejecución;

los sistemas de formación, capacitación e incentivos para los docentes continúan siendo inadecuados; 8) los métodos didácticos siguen siendo tradicionales e insuficientemente desarrollados y contextualizados (carencia de un proyecto pedagógico); 9) supervisión y acompañamiento deficientes por parte de los supervisores; y 10) materiales didácticos desactualizados y deficientes (ambientes de aprendizaje poco potentes).

La calidad en este programa pasa no solo por la centralidad de la escuela y sus agentes, respectivamente como ámbito y sujetos privilegiados del cambio y las innovaciones educativas. Pasa por una nueva visión de la escuela y de su conexión con la comunidad. Desde aquí se introduce el concepto de Comunidades de Aprendizaje (*Learning Community*).

Si bien se han dado diversos usos a esta noción, parece referirse en primer lugar a un grupo de escuelas que pertenecen a una zona geográfica, escuelas que trabajan en red. Estas redes se constituyen en las unidades operativas del programa. Asimismo, en estas redes intervienen no solo directivos, docentes y alumnos, sino padres, comunidad local y hasta los niveles intermedios y central del Ministerio de Educación, a fin de asegurar condiciones de viabilidad, calidad y equidad en la educación. En términos de Rosa María Torres:

Una Comunidad de Aprendizaje es una comunidad humana organizada que construye y se involucra en un proyecto educativo y cultural propio, para educarse a sí misma, a sus niños, jóvenes y adultos, en el marco de un esfuerzo endógeno, cooperativo y solidario, basado en un diagnóstico no solo de sus carencias sino, sobre todo, de sus fortalezas para superar tales debilidades (Torres, 2001: 1).

Una Comunidad de Aprendizaje implica revisar la distinción convencional entre escuela y comunidad, así como entre educación formal, no-formal e informal, y los modos convencionales de ver y concretar las vinculaciones entre ellas. La escuela es, por definición, parte de la comunidad, se debe a ella, está en función de ella; docentes y alumnos son al mismo tiempo agentes escolares y agentes comunitarios. La familia tiene valor por sí misma, y no se subsume en “la comunidad”. Por otra parte, y puesto que la escuela no es la única institución educativa, la necesidad de la articulación se extiende a todas las instancias educativas, entre ellas y con el conjunto de instituciones presentes a nivel comunitario. La Comunidad de Aprendizaje, así, no resulta de la suma de intervenciones aisladas, o incluso de su articulación, sino que implica la construcción de planes educativos territorializados (Torres, 2001: 3).

En una Comunidad de Aprendizaje se incluye lo escolar y lo extraescolar; la idea de niños, jóvenes y adultos aprendiendo; hay reforma e innovación (cambio “de arriba para abajo” y “de abajo para arriba”); se incluye la gestión administrativa y gestión pedagógica como dimensión clave de la calidad (en la

institución escolar, en el sistema escolar, en la política educativa, en la formación de recursos humanos, etc.); se incluye la acción en los pobres, los grupos desfavorecidos o en riesgo y en los demás (sin caer en una visión asistencialista y excluyente por más que se justifique desde la discriminación positiva); los agentes educativos son agentes de cambio; los alumnos y educadores son sujetos de aprendizaje; existe una visión sistémica y unificada del sistema escolar (desde el preescolar hasta la universidad); hay un proyecto educativo comunitario en vez de solo un proyecto educativo institucional; y más que fundamentarse en la educación permanente se fundamenta en el aprendizaje permanente, entre otros elementos (Torres, 2001: 3).

También aparece otra noción muy ligada a la anterior, que se enfoca en el aprendizaje compartido; la de “Comunidad de Gestión”. Esta noción se aplicó en el caso específico de la elaboración de la línea base del programa y en la sistematización de experiencias e innovaciones resultantes de la aplicación de esta iniciativa.

Para propiciar el trabajo en equipo y la construcción compartida del conocimiento, se promovió la conformación de la Comunidad de Gestión, para funcionar como un mecanismo de intercambio y coordinación entre los equipos provinciales convocados y el equipo de nivel central. No se trataba de una actividad restringida a la recolección de información, sino de una modalidad de gestión compartida que vincule los niveles horizontal y vertical del Ministerio de Educación. Se procuraba generar nuevo conocimiento mediante análisis y reflexión, orientado a modificar la visión de sus propios actores. Los participantes definieron las siguientes características de la Comunidad de Gestión, las mismas dieron identidad al estilo de trabajo y al programa mismo: 1) Se construyen objetivos comunes; 2) Se comparten enfoques y aprendizajes, 3) Se parte con la afirmación de las potencialidades de todas las personas (funcionarios), lo que abre oportunidad para convertirse en sujetos del cambio educativo. 4) Una condición de partida es la confianza mutua y el respeto al otro, 5) La dinámica de trabajo se basa en la promoción de actitudes generadoras y el aporte de todos, 6) El primer compromiso es aprender a cumplir los acuerdos y compromisos, 7) Estos principios de gestión sirvieron de pauta para marcar un estilo de gestión compartida y una dinámica de trabajo en equipo, 8) Visión y misión de la EGC, 9) La preparación técnica de los equipos supuso profundizar en la comprensión del enfoque y los principios del programa con relación a la gestión del cambio (...) (WOB, 2010a: 17-18).

Desde este concepto, también reaparece la idea de redes educativas y resulta justificado que esta modalidad haya definido las áreas preferenciales para el anclaje del programa, justamente debido a las potencialidades de articulación que ofrecen dentro de un territorio.



En cuanto a la producción de material, hay que citar el libro *Yo miro, Yo sueño, Yo cambio: Una mirada hacia delante. Estudio de Línea Base del Programa Escuelas Gestoras del Cambio sobre la situación del mejoramiento profesional, la formación docente y los servicios de apoyo a la escuela de educación básica*, publicado en noviembre de 2008 por la VVOB. Este trabajo se define como el punto de partida para la implementación de las acciones contempladas por el Programa EGC en su propuesta plurianual 2008-2013. La línea base dio cuenta de la situación en cuatro campos, correspondientes al objetivo específico y a los tres primeros componentes del programa: 1) la situación de la escuela de educación básica, 2) el mejoramiento profesional docente, 3) la formación inicial docente para la educación básica y 4) los servicios de apoyo a la educación básica. Esta primera fase de la línea base se centró en las provincias del Azuay, Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Pastaza. A partir de este esfuerzo se abrió el camino para la selección de las Escuelas Gestoras que pasarían a formar parte del programa, sobre la base de la información de experiencias significativas detectadas.

La otra publicación es la continuación de aquella línea base. Se tituló *Encuentro con la escuela: Sistematización de la experiencia: Construcción participativa de la línea base en 10 provincias: Programa escuelas gestoras del cambio* y apareció en mayo de 2010. Con esta se completan las diez provincias del programa, integrando a las provincias de Chimborazo, Loja, Manabí, Pichincha y Zamora Chinchipe. Es importante indicar que el texto no presenta los resultados de la línea base; más bien es el desarrollo de la metodología para la elaboración de la misma. Justamente aquí aparece el concepto de “Comunidad de Gestión”.

Finalmente, hay que citar el documento *Caminos pedagógicos hacia la Calidad: Experiencias significativas en escuelas del Ecuador*, de noviembre de 2010. En este texto se presentan las experiencias sistematizadas de Azuay, Carchi, Chimborazo, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Manabí, Pastaza, Pichincha y Zamora Chinchipe. Está escrito por docentes y directivos de las más de setenta escuelas incorporadas al programa.<sup>59</sup>

En esta publicación se recuperan las “innovaciones desde la escuela, de abajo hacia arriba”. Se trata de innovaciones realizadas, reflexionadas, sistematizadas y expresadas por docentes y directivos de las escuelas dentro y (trabajadas) desde el denominado *enfoque experiencial*, que ya vimos aparecer

---

59 En este sentido, hay que destacar las secciones que integran la publicación: “Enfoques centrados en los aprendizajes”, “Estrategias pedagógicas de aula”, “Uso pedagógico de las TIC en los procesos de aprendizaje”, “Currículo, áreas preferenciales”, “Educación ambiental”, “Educación y producción” y “Participación de actores: niños, padres de familia y comunidad”.

en el Promebaz. “La obra transmite la comprensión lograda por sus autores de que la calidad se construye a partir de un conocimiento y el saber basado en la experiencia, y que el mejoramiento no se impone ‘desde arriba’, sino en una dinámica de ‘adaptación mutua’ entre los niveles macro, meso y micro” (WOB, 2010b: 8). También aparece nuevamente la noción de Comunidad de Aprendizaje:

Cada escuela produjo un informe de este ejercicio de sistematización y elaboró, posteriormente, un plan de mejora de su experiencia y de socialización de la misma “comunidad de aprendizaje”, (...) conformada por escuelas asociadas en el territorio para una gestión compartida del cambio (WOB, 2010b: 9).

En términos estrictos de evaluación de impacto, no se conocen documentos del programa.

## **2.9. Programa Escuelas Solidarias: la calidad como solidaridad**

El programa Escuelas Solidarias surge de una iniciativa argentina y de allí se extiende a nivel regional. Si bien la experiencia se inicia en 1997 autogestionadamente en algunas escuelas, es recién en el año 2003 que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina la institucionaliza, al crear el Programa Nacional Educación Solidaria y, en 2004, al lanzar el Premio Presidencial “Prácticas Educativas Solidarias en Educación Superior”.

El programa supone la aplicación de una propuesta pedagógica específica denominada aprendizaje-servicio, la cual parte de una premisa que liga solidaridad con calidad educativa.

La solidaridad y la participación ciudadana activa, además de ser contenidos de aprendizaje, pueden ser en sí mismas una manera innovadora de aprender contenidos, competencias y actitudes. Las experiencias de “aprendizaje-servicio” apuntan simultáneamente a mejorar la calidad educativa y la calidad de vida local. Los proyectos de aprendizaje-servicio permiten a los y las estudiantes aplicar lo aprendido en el aula al servicio de sus comunidades, y también aprender de la vida real. El aprendizaje-servicio podría considerarse como la intersección entre dos tipos de experiencias educativas que generalmente se desarrollan en forma inconexa en las instituciones educativas: por un lado, actividades extra-aúlicas con objetivos específicamente académicos, como trabajos de campo o pasantías, que se realizan con el objetivo de que los estudiantes apliquen metodologías de investigación y tomen contacto con la realidad en función de un aprendizaje disciplinar determinado. Por otro lado, en muchas escuelas, institutos terciarios y universidades se desarrollan actividades solidarias: campañas en la propia comunidad o en otras comunidades, iniciativas de alfabetización, forestación, apoyo escolar, etc. Hablamos de aprendizaje-

servicio cuando se da la intersección de estos dos tipos de actividades, es decir cuando en el desarrollo de un proyecto están presentes simultáneamente la intencionalidad pedagógica y la intencionalidad solidaria (MECT, 2007: 5).

En cuanto al desarrollo a nivel regional de esta iniciativa, hay que indicar algunos hitos: en el año 2003, el Instituto Faça Parte lanza junto con las autoridades educativas de Brasil el Sello Escuela Solidaria. En 2004 en Chile, la comisión presidencial Bicentenario de Chile convoca al Premio Bicentenario “Escuelas Solidarias”. En el año 2005 se establece la Red Iberoamericana de aprendizaje-servicio;<sup>60</sup> y Venezuela sanciona la Ley de Servicio Comunitario del Estudiante de Educación Superior, en la que se establece la obligatoriedad de las prácticas de servicio comunitario y aprendizaje-servicio. En el año 2006, República Dominicana establece el “Premio Presidencial al Servicio Voluntario Juvenil”. En el año 2007 Uruguay establece el “Premio Educación Solidaria”.

En cuanto a Ecuador, en el año 2007 la organización no gubernamental E-dúcate ofrece capacitación docente en aprendizaje-servicio con el apoyo de profesionales argentinos. Posteriormente, firma un convenio de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Educación del Ecuador para ejecutar el Programa Nacional Aprendizaje Solidario. Asimismo, el Ministerio de Educación solicita asistencia técnica de su par argentino para la implementación del Premio Presidencial de Escuelas Solidarias ecuatoriano, el cual se institucionaliza en el año 2008 y se entrega por primera vez en enero de 2009. Finalmente, en el marco del programa se comienza (en 2008) una experiencia piloto de inserción curricular de prácticas de aprendizaje-servicio en los primeros años de la escuela secundaria (Ochoa, 2009).

El programa en Ecuador, desarrollado específicamente desde la Dirección Nacional de Educación Básica, se inscribe dentro del Plan Decenal de Educación y específicamente en su política sexta,<sup>61</sup> ligada al “mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema

---

60 La Red Iberoamericana de Aprendizaje-Servicio está compuesta actualmente por 47 organizaciones, universidades y organismos gubernamentales de 15 países de América Latina, Norteamérica y España. Incluye a organismos gubernamentales (como el Programa Nacional Educación Solidaria del Ministerio de Educación de Argentina y sus pares de Chile y Ecuador), organizaciones de la sociedad civil (como Faça Parte y Alianza ONG), universidades de diversos países de la región, y también a dos organismos regionales que han contribuido a la promoción del aprendizaje-servicio: la OEI (Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

61 Ver declaraciones de la Directora Nacional de Educación Básica, Isabel Ramos, al diario *El Nuevo Empresario*, el 28 de marzo de 2009: “Implementan Programa de ‘Escuelas Solidarias’ en Ecuador”. Disponible en línea en el portal web del Ministerio de Educación.

nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo”, lo que conecta de manera explícita la calidad educativa con la metodología de aprendizaje-servicio, y esta, a su vez, con la idea de escuelas solidarias. En igual sentido, se indicaba en una nota periodística:

Este programa cuya base legal es parte del Plan Decenal de Educación y que busca el mejoramiento de la calidad de la educación a través de la implementación de las denominadas “Escuelas Solidarias” como una propuesta metodológica que permita promover el desarrollo del aprendizaje-servicio en el sistema educativo nacional (La Prensa, 2009).

Asimismo, se observa que la calidad pasa por la conexión obligatoria con la sociedad civil y con la formación en valores, aunque estos no quedan debidamente definidos ni claros en el programa, por ejemplo, si se mira la heterogeneidad de proyectos solidarios en juego.

En este sentido, el entonces Ministro de Educación, Raúl Vallejo, en una intervención a propósito del programa manifestaba:

(...) todos sabemos que la educación es más que contenidos académicos. Ahora hablamos de una educación de calidad y calidez, pero con capacidad para que la escuela se inserte en la sociedad y la transforme, que sea la protagonista de los cambios. (...) la solidaridad es la propuesta pedagógica de los conocimientos aprendidos en el aula al servicio de la sociedad. (...) las escuelas solidarias combinan los aprendizajes con el servicio. Por lo tanto hablamos de que más allá de los contenidos académicos hay un valor que está afuera de las aulas para el servicio de los demás. Más aún, los conocimientos sirven para tender las reales necesidades de la comunidad y su entorno. (...) desde hace una década funcionan las escuelas solidarias en algunos países de América Latina, pero ahora las aplicamos a nuestro país (...) se trata de una propuesta compleja e innovadora, a través de la cual se refuerzan los valores de ciudadanía y democracia. Por tanto, aprendemos valores, pero al mismo tiempo los aplicamos. Hay que diferenciar entre beneficencia y solidaridad y para ello vale el ejemplo de enseñar a pescar y no solo entregar el pez a la gente que necesita, como lo señala el adagio chino (...) la experiencia de las escuelas solidarias permitirá que se implementen acciones innovadoras, que eduquen a la ciudadanía y contribuyan a superar la pasividad de una cultura clientelar (OEI, 2008).

El programa se define como una propuesta pedagógica en la que los estudiantes de Educación General Básica (de 1.º a 10.º años) desarrollan proyectos solidarios, en los que vinculan los conocimientos aprendidos en el aula y los ponen al servicio de los demás mediante acciones que mejoran el entorno o la comunidad y buscan soluciones a problemas existentes. Los

protagonistas son los estudiantes con orientación de los profesores y participación de padres y madres de familia, ONG, OG, entre otros. Su objetivo es formar personas sensibles, con sentido crítico, participativas para trabajar solidariamente y en grupo.

Es importante destacar algunas particularidades del Convenio de Cooperación Interinstitucional firmado entre Ministerio de Educación y la Fundación E-dúcate. Allí se indicaba que:

El Ministerio y la Fundación acuerdan celebrar el presente convenio de cooperación interinstitucional, cuyo objeto es colaborar en la ejecución del Programa Nacional “Aprendizaje Solidario” a través de la capacitación<sup>62</sup> a las instituciones educativas seleccionadas, de tal manera que se compartan metodologías y herramientas a los participantes que conforman la “Escuelas Solidarias”.

En ese convenio se vislumbran algunos de los problemas históricamente detectados en torno a iniciativas de escuelas de calidad; nos referimos específicamente al cuestionamiento de la rectoría del Ministerio de Educación. La Fundación E-dúcate prácticamente asume la responsabilidad en el diseño de la política, la selección de escuelas beneficiarias y hasta acciones claves de la implementación;<sup>63</sup> inclusive participa en el Comité Nacional para seleccionar ganadores del concurso Premio Presidencial.

62 Al parecer, la capacitación consiste en un taller brindado a maestros y maestras en la temática y bajo el título: “Asistencia Técnica para conocer y aplicar metodologías de aprendizaje y servicios en proyectos solidarios”.

63 Por ejemplo, en el Convenio, entre los compromisos de la Fundación E-dúcate figura que, en coordinación con la Dirección Nacional de Educación Básica, realizará las siguientes acciones:

- a) *Capacitar* a representantes y docentes participantes en el proyecto “Aprendizaje Solidario” en las metodologías del proyecto; b) (...); c) Mantener en forma conjunta con la DNEB el *monitoreo y evaluación de las acciones realizadas en cada una de las provincias piloto*; d) *Capacitar* en las provincias de Pichincha, Imbabura, Cañar, Pastaza, Esmeraldas, Manabí, Guayas y Los Ríos a los docentes de las escuelas seleccionadas y Supervisión Educativa Provincial, responsable de las escuelas participantes; e) Tendrá una duración de dos días. Realizará visitas a las diferentes provincias, para *evaluar y monitorear el desempeño de las escuelas* en la aplicación de la metodología de Aprendizaje-Servicio, de manera conjunta con delegados de la Dirección Nacional de Educación Básica. f) Evaluar y seleccionar los proyectos propuestos por las escuelas capacitadas, tanto en costa, como en sierra y amazonia (...); g) (...); h) En las diferentes capacitaciones, la Fundación se compromete a *entregar sin costo alguno: Materiales para la capacitación, diplomas (...)*.

Por su parte, en los compromisos del Ministerio figuran:

- a) Brindar su *aval a la capacitación* que se ofrece a través de este convenio; b) *Seleccionar maestros/as y directivos* comprometidos con la acción social y voluntariado, los mismos que se comprometen a *replicar la capacitación* a al menos otros 40 maestros y estudiantes; c) Brindar facilidades para la transferencia de conocimientos de la metodología

En cuanto al financiamiento, si bien no se pudo confirmar este dato, de acuerdo con una noticia periodística el programa en sus inicios fue costeado por el BID mediante un desembolso de USD 150 000.<sup>64</sup>

Si bien la implementación del programa se definió como nacional, incluyó en su primer año de ejecución (2008-2009) solo ocho provincias, y en escuelas seleccionadas. Específicamente en las provincias de Esmeraldas, Manabí, Guayas, Los Ríos, Imbabura, Pichincha, Cañar y Pastaza. Allí participaron 44 921 niños y niñas de 133 escuelas, dirigidos por 160 docentes.

En el año lectivo 2009-2010, se amplió a las demás provincias del país, aunque nuevamente solo en algunas escuelas seleccionadas. En total se instrumentó en 472 escuelas, participaron 103 717 estudiantes, 4731 docentes y 106 supervisores provinciales de educación.

El eje puesto en la escuela y, dentro de esta, en el aula, también se mantuvo en esta experiencia, sin que aparezcan referencias al sistema educativo. En el propio portal del Ministerio figura una nota firmada por Elisa Jarrín, la Coordinadora Nacional del Programa Nacional Escuelas Solidarias, donde se indicaba:

La revolución educativa se realiza en el aula, en donde es importante el conocimiento, pero más importante es el compromiso con la comunidad basado en una cultura solidaria, los aprendizajes son aplicados en beneficio de nuestros semejantes, por lo tanto el APRENDIZAJE se tornó SERVICIO (REMQ y ME, 2009).

Es importante indicar que esta referencia al aula permanecerá con más ambigüedad que en otros programas, en donde los componentes pedagógicos y de práctica docente aparecen de forma más explícita.

---

*“Aprendizaje–Solidario” de acuerdo a la propuesta de la Fundación, insertándola dentro del currículo de educación básica; d) Apoyar a la Fundación en el ámbito de la cooperación del programa nacional “Escuelas Solidarias”; e) Mantener en forma conjunta con la Fundación el monitoreo y evaluación permanente de las acciones realizadas a través de las Direcciones Nacionales, de Educación Básica, Dinamep y Supervisión Educativa, en sus respectivo ámbitos (énfasis añadido).*

64 La noticia indicaba que una representante del BID inspeccionó escuelas fiscales inscritas dentro del programa Escuelas Solidarias, del Ministerio de Educación.

Cecilia Roccoto, funcionaria del BID, señaló que su visita responde a la necesidad de monitorear a las escuelas que fueron capacitadas con la metodología de aprendizaje y servicio. La Fundación Edúcate es la encargada de ejecutar el proyecto de escuelas solidarias. Roccoto señaló que el proyecto se realiza en la urbe (Guayaquil) con buenos logros porque se han involucrado varios planteles y que el presupuesto para Ecuador es de aproximadamente US\$ 150.000. La capacitación se efectúa con la posibilidad de que los niños propongan actividades positivas para su comunidad o barrio. (Nota aparecida en el diario *El Telégrafo* del día 6 de diciembre de 2008, bajo el título “El BID evaluó proyectos”).

En cuanto al premio presidencial, su objetivo se vincula con el reconocimiento del trabajo solidario y desinteresado.<sup>65</sup> En este sentido, su forma de implementación presenta algunas interrogantes.

El objetivo del concurso es reconocer el mejor trabajo solidario en el que se integre el aprendizaje académico de los estudiantes con el servicio solidario a la comunidad; promover en la educación básica la solidaridad a través de actividades educativas; articular las actividades escolares con las organizaciones de la sociedad civil; y fomentar en valores a través de una cultura participativa, solidaria y de comprensión del ciudadano. Podrán participar en el concurso todas las instituciones educativas, tanto escuelas como colegios, fiscales, fismisionales, municipales y particulares, que estén desarrollando experiencias educativas solidarias. Los tres primeros lugares recibirán premios: el primero, 5 mil dólares; el segundo, 3 mil y el tercero 2 mil dólares. Se entregarán menciones de honor a los triunfadores de cada provincia y diplomas a todos los participantes. El Presidente de la República entregará las distinciones, a las escuelas solidarias que resulten premiadas, el 5 de diciembre en una ceremonia especial. Los premios, que son de carácter económico, deben emplearse en el fortalecimiento del mismo u otro proyecto solidario, y serán entregados a través de un plan de inversión o reinversión (Los Andes, 2009).

En este sentido, es relevante apuntar que el premio, en tanto monto de dinero, se basa en la lógica del incentivo económico y la competencia, lo que parecería contrario a los valores que pregona el programa. Los proyectos solidarios que participan parecen responder a una lógica de esfuerzos descentralizados e individuales de cada escuela, y no a un proyecto nacional o de país en torno a la solidaridad con el prójimo. En este contexto, resulta clave la interrogante: ¿qué significa ser solidarios en este proyecto de país, con esta Constitución Política y pacto de convivencia? Eso no se responde. No hay marco de referencia para definir lo que es ser solidario; puede entrar desde un proyecto de señales de tránsito hasta una huerta orgánica.<sup>66</sup> Finalmente, no queda claro exactamente quiénes participan del concurso, si todas las escuelas del país o solo las que están bajo el programa.<sup>67</sup>

---

65 Ver “Criterios para evaluar proyectos aprendizaje-servicio participantes en el concurso Premio Presidencial ‘Escuelas Solidarias’”. Recuperado de [www.educacion.gov.ec/\\_upload/CRITERIOS%20PARA%20EVALUAR%20PROYECTOS%20DE%20A-S.pdf](http://www.educacion.gov.ec/_upload/CRITERIOS%20PARA%20EVALUAR%20PROYECTOS%20DE%20A-S.pdf).

66 Basten, como ejemplos, los proyectos ganadores del año 2008-2009. Ver nota titulada “Gobierno Nacional entregó premios a escuelas solidarias”, publicada el 3 de febrero de 2009. Recuperado de [www.enteratecuador.com/frontEnd/main hp?idSeccion=13592](http://www.enteratecuador.com/frontEnd/main hp?idSeccion=13592). También puede consultarse en: [www.oportunidades.ec/solidarios/index.php?option=com\\_content&task=view&id=40&Itemid=1](http://www.oportunidades.ec/solidarios/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=1).

67 Una noticia indicaba: “podrán participar en el concurso Premio Presidencial ‘Escuelas Solidarias’, todas las escuelas estatales o privadas que estén desarrollando experiencias educativas solidarias”. Recuperado de [www.laprensa.com.ec/ediciones.asp?notid=4105](http://www.laprensa.com.ec/ediciones.asp?notid=4105).

Por último, hay que indicar que no se conocen evaluaciones ni estudios de impacto de esta experiencia.

## **2.10. Unidades Educativas del Milenio (UEM): la calidad como infraestructura escolar de vanguardia**

El programa Unidades Educativas del Milenio se crea en julio del año 2008, mediante el Acuerdo Ministerial n.º 244. Se trata de un programa integral centrado en la escuela que busca el mejoramiento de la calidad; aunque, como se verá, los aspectos de infraestructura y equipamiento ocupan un lugar privilegiado (aulas temáticas, bibliotecas, espacios de práctica de lectura, mobiliario ergonómico, laboratorios, centros de prácticas técnicas, deportivas y culturales, equipos y soportes tecnológicos de punta, etc.).

El diagnóstico del que parte el programa hace hincapié en la realidad de los establecimientos fiscales en el Ecuador, los cuales durante las últimas décadas no tuvieron asignación de recursos, infraestructura, materiales; en definitiva, que carecieron de un espacio moderno de trabajo, además de la aún más precaria situación de las escuelas ubicadas en sectores rurales, fronterizos y urbano-marginales (ME, 2011: 70).

Cada Unidad Educativa se crea mediante un acuerdo ministerial y su instauración está supeditada a las prioridades de planificación definidas por el ministerio. Asimismo, anualmente, en relación con presupuesto, se determinará el número de Unidades Educativas del Milenio a crearse, su cronograma y ejecución. El Ministro de Educación autoriza el inicio de las actividades de una UEM, considerando la naturaleza del Proyecto de Desarrollo Integral, el modelo pedagógico, la realidad concreta y viabilidad futura, para lo cual destina las partidas docentes, administrativas y de servicio necesarias (artículo 3). A pesar de no aclararse en mencionados acuerdos ministeriales, la política desde la Cartera Educativa ha sido crear estas unidades en zonas consideradas “vulnerables” y de “más necesidades” (ME, 2011: 69), operando bajo la idea de discriminación positiva.

Se trata en todos los casos de escuelas fiscales y, según los documentos oficiales, con un carácter experimental. Por esta razón, se exige que el Ministerio de Educación apruebe previamente su Proyecto Educativo Institucional (PEI) durante su primer año de funcionamiento. El PEI debe tener afinidad y pertinencia cultural, social y económica, con respecto a la zona de influencia, y concordancia con los planes de desarrollo local, regional y nacional; innovación en el Modelo Pedagógico, el Modelo de Gestión y la activa participación de la comunidad. Adicionalmente, el PEI debe ser inclusivo y propender al establecimiento de una cultura democrática de equidad en



términos económicos, sociales, étnicos y de género; favorecer la pertinencia cultural y lingüística; fomentar el liderazgo individual y colectivo; y promover un alto compromiso y acción proactiva con la protección del ambiente. El PEI debe también fomentar la práctica de principios y valores democráticos y de convivencia ciudadana; el conocimiento y aplicación de las ciencias, la tecnología, la investigación, las artes y las letras; y promover la práctica deportiva (artículo 4) de los acuerdos de creación.

Asimismo, por su carácter experimental, las unidades deben regirse por el Reglamento Especial para los Planteles Experimentales del Sistema Educativo Nacional, expedido mediante Acuerdo Ministerial n.º 167 del 11 de mayo de 2007, y las demás disposiciones, hasta que se cree el Reglamento Especial de las Unidades del Milenio. Finalmente, por esta condición especial, sus directivos y docentes recibirán el funcional adicional correspondiente.

Las UEM pueden impartir enseñanza general o técnica, lo cual quedará determinado por el Proyecto de Desarrollo Integral considerando la zona geográfica y productiva en donde se ubique la Unidad. También tendrán oferta de educación inicial, básica y bachillerato, ya sea de manera directa, con su propia cobertura, o mediante escuelas y jardines fiscales declarados “anexos”, que se integran al desarrollo y aplicación del PDI y del PEI, lo que estará definido en cada Acuerdo Ministerial de creación de las UEM.

El marco orientador del programa es el Plan Decenal de Educación, sin hacer referencia a ninguna política específica del mismo ya que, como mencionamos, se trata de una intervención integral en la escuela para garantizar la calidad educativa. Según consta en el artículo 1 del mencionados acuerdos:

Art. 1 DE LAS UNIDADES EDUCATIVAS DEL MILENIO. Las Unidades Educativas del Milenio (UEM) son instituciones educativas fiscales, con carácter experimental de alto nivel, fundamentadas en conceptos técnicos, administrativos, pedagógicos y arquitectónicos innovadores y modernos, como referente de la nueva educación fiscal en la República del Ecuador, en aplicación de los derechos y garantías constitucionales, los compromisos internacionales, las políticas de estado, el Plan Decenal de Educación aprobado en consulta popular el 26 de Noviembre de 2006 y los objetivos y planes trazados por el gobierno ecuatoriano.

Los objetivos del programa que opera mediante la construcción de estas unidades, están establecidos en el artículo 2 del mencionado Acuerdo Ministerial, y entre ellos se destacan: brindar una educación de calidad y calidez; mejorar las condiciones de escolaridad, el acceso y la cobertura de la educación en sus zonas de influencia; y desarrollar un modelo educativo que responda a necesidades locales y nacionales.

Estas unidades se enmarcan, al igual que la mayoría de programas hasta aquí reseñados, en una nueva vinculación entre la escuela y la comunidad. En este contexto, como ya se mencionó, aparece la noción de Proyecto de Desarrollo Integral y no solo el Proyecto Educativo Institucional (PEI), lo que plantea de manera novedosa una conexión entre institución educativa y medio social.

El PDI de cada Unidad Educativa debe tener una perspectiva estratégica y una incorporación articulada de los padres de familia, la comunidad y diversos sectores sociales, productivos, culturales, deportivos, etc., que la conviertan en un elemento dinamizador y vivencial de la “nueva educación fiscal”, íntimamente vinculada con su entorno, la sociedad y el país. El PDI se desarrolla mediante convenios o alianzas estratégicas con actores locales, nacionales e internacionales, entre los cuales se podrán identificar los siguientes roles: socios gestores, socios académicos y socios patrocinadores.

Así, aparecen una multiplicidad de actores que participan en diferentes etapas de la construcción y puesta en funcionamiento de las unidades como socios del proyecto. El artículo 7 de los acuerdos, referido a la participación de otros actores, indica:

Podrán participar en el proceso de diseño, creación, construcción, implementación y ejecución de las Unidades Educativas del Milenio actores locales a través de convenios o alianzas estratégicas con organismos gubernamentales y no gubernamentales, locales, nacionales e internacionales, públicos o privados, con responsabilidad social; que permitan sumar esfuerzos, fortalezas, recursos, capacidades, para la ejecución de los diversos componentes del PDI que se implementen con la Unidad Educativa del Milenio. El Ministerio de Educación podrá firmar los Convenios o Alianzas Estratégicas con actores locales o nacionales que cumplan uno o varios de los siguientes roles:

a.- *Socios Gestores*: Instituciones públicas o privadas, fundaciones, corporaciones y/o organismos no gubernamentales que promuevan que su comunidad sea considerada por el Ministerio de Educación entre las prioritarias para construir una Unidad Educativa del Milenio y que asuman la responsabilidad de cooperar con recursos materiales, técnicos o económicos para la ejecución de uno o varios componentes de su Plan de Desarrollo Integral. El Socio Gestor podrá buscar financiamiento y asumir la administración de uno o varios componentes del Plan de Desarrollo Integral, los cuales deben tener relación con las actividades académicas y formativas de la UEM.

El Socio Gestor presentará a la Subsecretaría General de Educación, para su aprobación, el Plan de Desarrollo Integral de la Unidad Educativa del Milenio y el componente específico que administrará, para canalizar recursos materiales y

económicos, dentro y fuera del país, en instancias gubernamentales y no gubernamentales, cuyos resultados serán coordinados con la Unidad Educativa del Milenio e informados al Ministerio de Educación.

b.- *Socio Académico*: Instituciones públicas o privadas ligadas al ámbito académico que cooperen en el diseño del PEI, las propuestas de diseño de la malla curricular, diseño del modelo pedagógico, modelo de gestión, acompañamiento en la actualización docente y/o acompañamiento en procesos de certificación de calidad educativa.

c.- *Socios Patrocinadores*: Personas naturales o jurídicas, públicas o privadas u organismos no gubernamentales, que participan en el financiamiento de uno o varios componentes del Plan de Desarrollo Institucional de la Unidad Educativa del Milenio. Dependiendo de las funciones que asuma un actor específico dentro del convenio o alianza estratégica, se podrá asumir uno o varios de los roles anteriormente descritos.

Es importante hacer hincapié en la integralidad de la intervención que supone el programa, ya que no solo incluye infraestructura escolar, sino también componentes ligados a la gestión pedagógica y administrativa de la escuela, la formación inicial y permanente de los docentes, estándares de calidad y hasta el acceso y uso de las TIC, entre otros.

Por ejemplo, hay que indicar el desarrollo de un modelo pedagógico específico para cada unidad, al igual que su PEI y su PDI. En cuanto a los estándares de calidad, las Unidades Educativas del Milenio los ofrecen mediante procesos de certificación como el Bachillerato Internacional. Para ello, la escuela debe alinear su estructura institucional, su Modelo Pedagógico y su PEI, en un periodo no mayor de diez años. También las unidades incorporan elementos modernos de tecnología de la información en el proceso de enseñanza y aprendizaje, y mediante el PDI se garantiza el acceso de la comunidad a estos servicios. En cuanto a los docentes, acceden a sus cargos mediante evaluaciones especialmente normadas y desarrolladas por el Ministerio. Los aspirantes a docentes de las UEM participan en cursos de capacitación sobre el PDI y el PEI aplicado en la respectiva Unidad Educativa del Milenio. Además, deberán demostrar vocación hacia el servicio a la comunidad, y capacidad de apropiación y utilización de nuevas tecnologías. Se les da prioridad a los aspirantes que vivan en la comunidad. Los docentes que concursen y ganen la plaza docente en las unidades, participan de los cursos de perfeccionamiento del Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo (Síprofe). El número de partidas docentes, la carga horaria y las responsabilidades de cada uno corresponderán al modelo pedagógico y al ámbito de experimentación de cada Unidad Educativa del Milenio (artículo 4) de los acuerdos de creación.

Sin embargo —y esto todavía no puede ser confirmado ya que no existen evaluaciones ni estudios de impacto—,<sup>68</sup> las condiciones materiales ligadas a la calidad parecen tener mayor peso en el programa. Se trata de edificios cuyo diseño arquitectónico considerará las características etnográficas de su zona de influencia y accesibilidad para las personas con limitaciones físicas; sus aulas suponen diseños temáticos, con equipamiento de apoyo y de tecnología de punta (pizarrones electrónicos, ordenadores personales, etc.), bibliotecas y espacios para la práctica de la lectura; dotación de mobiliario ergonómico, compra de maquinarias, construcción de talleres, laboratorios y centros de prácticas técnicas, deportivas, culturales, etc. En igual sentido, las unidades suponen la construcción de espacios dedicados al servicio de alimentación (comedor), de salud y de apoyo psicológico; y cuando el Modelo Pedagógico y el PDI lo demanden, pueden incluir hasta una residencia estudiantil (ME, 2009b: 28; ME, 2011: 70).

Si bien se aclara que todos estos elementos materiales serán determinados por el modelo pedagógico, la malla curricular, el PEI y hasta el PDI, no se sabe hasta qué punto esto se cumple, es decir, en qué medida los aspectos ligados al proceso de enseñanza-aprendizaje determinan lo material.

Confirmando esto, en la publicación anual del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) que lista el conjunto de programas de los ministerios sectoriales bajo su coordinación, el Ministerio de Educación, para el año 2010, al referirse al Programa Unidades Educativas del Milenio, indicaba:

Descripción: construcción de Unidades Educativas del Milenio (UEM), centros educativos que incluyen infraestructura de punta orientada a mejorar la enseñanza. Las UEM buscan alcanzar un modelo educativo inclusivo con calidad y calidez, que respete las características culturales, sociales y económicas de la zona de influencia, mientras se incrementa la cobertura educativa de calidad en zonas vulnerables (MCDS, 2010: 7).

Asimismo, hay que indicar que este programa se ubica en la Línea de Acción 2 del Ministerio de Educación, dedicada a la “universalización de la *cobertura de los servicios educativos*”; y no, por ejemplo, en la Línea de Acción 3, de “mejoramiento de la calidad de la educación con enfoque transversal de género, generacional, intercultural, de inclusión y ambiental” (MCDS, 2010: 7-10).

---

68 Es importante mencionar que en el libro *Unidades Educativas del Milenio entre la escuela monumental y un nuevo modelo*, Alfredo Astorga (2012) realiza una exploración sobre el programa Unidades Educativas del Milenio, dando a conocer varios resultados. El contenido, en términos generales, de mencionada investigación es: sentido y alcance del estudio; propuesta oficial y hallazgos; preguntas-guía; conclusiones; y recomendaciones.

Hasta el momento, existen diez UEM en el país, ubicadas en Zumbahua, Guayaquil, Quitumbe, Simón Bolívar (Limoncito), San Juan, San Lorenzo, Unión Lojana, Macará, Penipe y Ahuano. Tres fueron creadas en 2008, tres en 2009 y cuatro en 2010. En cuanto a los beneficiarios, en 2008 se deben contabilizar 1320 alumnos y 72 docentes; en 2009, 2646 estudiantes y 177 maestros; y en 2010, 6404 alumnos y 349 profesores (ME, 2011: 71).

Tabla1  
Unidades Educativas del Milenio

Cacique Tumbalá	USD 1 408 643,56
Jatun Kuraka	USD 1 467 000,00
Consuelo Benavides	USD 2 328 945,29
Lcda. Olga Campoverde	USD 1 178 400,00
5 de Junio	USD 1 106 400,00
Penipe	USD 2 099 118,00
Bicentenario	USD 4 200 000,00
Dr. Alfredo Raúl Vera Vera	USD 2 092 430,66
Ing. Agr. Juan José Castello Z.	USD 4 153 951,51
Ahuano	USD 1 178 679,37
<b>Total</b>	<b>USD 21 213 568,39</b>

Fuente: Dinse, 2011, citado en Ojeda (2001: 66).

Es importante indicar que no todas las UEM han supuesto el mismo costo de realización de este estudio, como puede verse en el cuadro anterior. En total, y hasta el momento, el programa ha involucrado un monto de USD 21 485 173,33, todo financiado por el Presupuesto General del Estado ecuatoriano.

Por último, las UEM tienen sostenimiento fiscal y se constituyen en unidades ejecutoras. Los socios gestores, académicos y patrocinadores podrán gestionar diversas fuentes de financiamiento adicionales para su Proyecto de Desarrollo Integral (PDI) y su Proyecto Educativo Institucional (PEI), tales como: a) recursos de inversión del Estado; b) recursos de autogestión económicos o materiales, que contribuyan hacia el cumplimiento sostenible del PDI y del PEI; y c) recursos de cooperación nacional o internacional, que contribuyan hacia el cumplimiento sostenible del PDI y del PEI.

Si bien se aclara la prohibición de pedir contribuciones económicas a las familias de los estudiantes, es interesante destacar cómo este planteo (socio gestores, académicos y patrocinadores) puede potencialmente abrir la puerta para crear desigualdades entre las unidades debido a la capacidad de contribución diferencial de cada comunidad o socioestratégico.

### **2.11. Escuelas Asociadas de Unesco (RedPEA Ecuador): calidad como escuelas integradas al diálogo internacional Unesco**

La iniciativa Red del Plan de Escuelas Asociadas de Unesco (RedPEA), creada en 1953, habitualmente también denominada. Escuelas Asociadas de la Unesco, se trata de una red mundial que opera en el nivel nacional y regional constituida por más de 9000 instituciones educativas de 180 países que buscan traducir en acciones concretas los ideales de la mencionada organización internacional.<sup>69</sup>

Las entidades que la integran —que van desde centros de enseñanza preescolar, primaria y secundaria hasta escuelas de formación profesional e institutos de capacitación de docentes— laboran en pro de la comprensión internacional, la paz, el diálogo intercultural, el desarrollo sostenible y la puesta en práctica de la educación de calidad. La RedPEA está formada por un conjunto de escuelas comprometidas con el fomento y la práctica de la enseñanza de calidad; la consecución de la paz, la libertad, la justicia y el desarrollo humano; y la satisfacción de las perentorias necesidades educativas de los niños y jóvenes de todo el mundo.

Los centros afiliados a la RedPEA se definen como “exploradores de la paz” y “agentes de cambios positivos”. En este sentido:

- Colaboran en la consecución de la “Educación para Todos”, según lo estipulado en las seis metas de Dakar, aprobadas en 2000 por el Foro Mundial sobre la Educación.
- Contribuyen al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.
- Contribuyen a la ejecución de las estrategias y los programas de Unesco en los ámbitos de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación.
- Sirven de laboratorios de ideas sobre los enfoques innovadores relativos a la educación de calidad para todos.
- Traducen los cuatro pilares de la educación para el siglo XXI —aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a convivir— en prácticas ejemplares de educación de calidad.

69 Esta primera sección de antecedentes fue elaborada con base en lo consignado en: [www.unesco.org/new/es/education/networks/global-networks/aspnet/](http://www.unesco.org/new/es/education/networks/global-networks/aspnet/).

Específicamente en cuanto al tema de la calidad educativa, las Escuelas Asociadas de Unesco (RedPEA) dentro del planteamiento “Educación para Todos”, promueven en particular los objetivos 3 (preparación para la vida activa) y 6 (educación de calidad), que figuran en el Marco de Acción de Dakar. Asimismo, trabajan en la definición y difusión de ejemplos prácticos de educación de calidad (buenas prácticas de calidad educativa) e insisten en cuatro temas de estudio, a saber:

- La RedPEA y las prioridades de las Naciones Unidas.
- La educación para el desarrollo sostenible.
- La paz y los derechos humanos.
- El aprendizaje intercultural.

En el Ecuador opera por medio de la Oficina Multipaís de Unesco para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, y el Ministerio de Educación, desde hace varios años, aunque no se pudo precisar exactamente el momento en que inició sus acciones. La iniciativa se reactivó hacia el año 2009,<sup>70</sup> cuando se realizó un taller de trabajo que justamente buscó redefinir y establecer el papel de la Red y sus actividades futuras, una estrategia para motivar a las escuelas de la Red a presentar proyectos, un sistema de monitoreo y un cronograma mínimo de actividades.

A la fecha, la Red cuenta con más de 70 instituciones educativas integradas, las cuales están distribuidas en seis provincias. La conexión entre las escuelas asociadas y la temática de la calidad es también fuerte en el caso ecuatoriano. Por ejemplo, en el Encuentro Nacional de la RedPEA organizado hacia junio de 2009, se indicaba: “Las instituciones educativas asistentes renovaron su compromiso de trabajar por los ideales de Unesco bajo el lema: ‘escuela Unesco: una escuela de calidad’”.<sup>71</sup>

En dicho encuentro participaron unas 75 escuelas con el propósito de reflexionar acerca de las características de una escuela de calidad y su papel en

70 El 27 de enero de 2009, la oficina de Unesco en Quito y el Ministerio de Educación del Ecuador organizaron en las instalaciones del Centro Cultural Casa Unesco un taller de programación con las y los integrantes de la Red de Escuelas Asociadas a Unesco de este país. El objetivo de este encuentro fue analizar el funcionamiento del Programa de Escuelas Asociadas e identificar las mejores estrategias para su fortalecimiento y reactivación por medio de una redefinición de su papel innovador, vinculando dichas estrategias a fortalecer el mejoramiento del sistema educativo en el Ecuador. Título de la nota: “Inclusión, Educación y Escuelas: Desarrollo de la Red PEA en Ecuador”. 27 de enero de 2009. Recuperado de [www.portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=10829&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://www.portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=10829&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

71 Ver nota: “60 escuelas asociadas a Unesco se reunieron en Quito. Una escuela Unesco: una escuela de calidad”. Recuperado de [www.portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=11417&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://www.portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=11417&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

el proceso de transformación educativa. El objetivo de la reunión fue avanzar en un proceso de reflexión y acción sobre las características y el papel de las Escuelas Asociadas a Unesco en el marco de los objetivos de mejoramiento de la calidad de la educación emprendidos por el Ministerio de Educación.<sup>72</sup>

También se aprovechó la presencia de las escuelas de la RedPEA ecuatoriana y sus directores, rectores y docentes, para formular un diagnóstico de la RedPEA en el Ecuador (FODA), construir el Plan de Acción de la Red, establecer los mecanismos de coordinación y fortalecimiento de la RedPEA, y renovar el compromiso de las escuelas como escuelas asociadas a Unesco.

A propósito de este encuentro, se propuso avanzar hacia la sistematización y construcción de grandes criterios, estándares o características sobre la definición de una escuela de calidad desde el enfoque de derechos. Esta es la razón por la que se invitó a otras redes de escuelas —como aquellas que integran el programa Escuelas Gestoras del Cambio— para presentar aportes de programas en marcha sobre estas características o estándares de una escuela de calidad.

Finalmente, los asistentes eligieron en forma democrática el Comité de Coordinación, y los coordinadores de cada una de las seis provincias presentes. Es importante resaltar el trabajo mancomunado del Comité con la Dirección Nacional de Educación Básica del Ministerio, instancia responsable del programa a nivel nacional.

Al momento de elaboración del presente documento, no se conocieron evaluaciones ni estudios de impacto. Tampoco el tipo de financiamiento que involucra la iniciativa, al parecer, es autogestivo por parte de las escuelas.

## **2.12. Plan 200 Escuelas de Calidad: la calidad como acción focalizada para escuelas vulnerables**

El Plan 200 Escuelas de Calidad fue desarrollado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), específicamente por su Secretaría de Educación, con asistencia técnica de Unesco Ecuador.<sup>73</sup> Inició sus actividades en el año 2010 y supuso un cronograma de ejecución hasta 2014 (es decir, llegar a 200 escuelas de calidad en cinco años). La cantidad de escuelas beneficiarias del plan estaba prevista de la siguiente

---

72 Ver nota: “Se reactiva la Red de Escuelas Asociadas a Unesco a través del Encuentro Nacional de la RedPEA”. 11 de junio de 2009. Recuperado de [www.portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=11392&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://www.portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=11392&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

73 Unesco participó en la elaboración del diseño de la experiencia y en la línea base y sus especificaciones técnicas, metodológicas y teórico-conceptuales, su aplicación y el análisis de resultados.



manera: primer año: 28; segundo año: 42; tercer año: 55; cuarto año: 55; quinto año: 20. Para el primer año de desarrollo del proyecto, se iban a seleccionar 25 escuelas rurales y 3 urbanas de zonas vulnerables, con las siguientes características:

- Sostenimiento fiscal.
- Ubicación en parroquias rurales (a excepción Zona Centro).
- Matrícula 150-250 niños.
- Población vulnerable (quintiles 1-2).
- Evidencias de deserción escolar.
- Voluntad de participación.

Finalmente, para el primer año se seleccionaron 30 escuelas y no 28,<sup>74</sup> como se dijo inicialmente; sin embargo, no se explica en ningún documento cómo y por qué se decidió iniciar el trabajo con esos 30 primeros establecimientos, aparte de los criterios antes mencionados.

Es importante recordar que nuevamente en esta iniciativa la acción se concentra en las escuelas fiscales exclusivamente.<sup>75</sup>

Las treinta escuelas participantes del PEC están ubicadas en zonas vulnerables del MDMQ, poseen características poblacionales diversas, por la variedad de culturas, etnias, suelos, climas, organización socio-político y económico, de cada una de las comunidades donde se asientan las escuelas. (...) Refiriéndonos a las instituciones educativas, constatamos sus diferencias y especificidades y debido a la densidad poblacional y el número de docentes se definen como unido-centes, pluridocentes, completas; por su sostenibilidad todas son fiscales tanto hispanas como bilingües aunque en menor proporción. La población docente es de trescientos ocho maestros y maestras (MDMQ, 2010a).

El Plan, llamado indistintamente en algunos documentos oficiales también como “programa” se enmarca dentro de las acciones focalizadas pobres instrumentadas desde el campo educativo, a pesar de que en el documento sobre las “Definiciones conceptuales y metodológicas del plan

74 La nueva suma quedó de la siguiente manera: 30 escuelas en 2010, 40 en 2011, 55 en 2012, 55 en 2013 y 20 en 2014.

75 La intervención del Plan en 2010 se efectuó en 4 escuelas de Calderón y Llano; 6 de Atahualpa, Chavezpamba, Guayllabamba, Nayón, Perucho, Puéllaro, San José de Minas y Zámbez; 6 escuelas de Gualo, Nono, Pacto, Pomasqui, San Antonio, Calacalí, Nanegal y Nanegalito; 5 escuelas de Amaguaña, Alangasí, Conocoto, Cumbayá, Guangopolo, La Merced y Píntag; 5 escuelas de Tumbaco, Tababela, Checa, El Quinche, Pífo, Puembo y Yaruquí; 1 escuela de Lloa y 3 escuelas del centro histórico.

para el levantamiento de la línea de base”, la calidad aparece como “derecho” y, por ende, vinculada a una lógica “universal”.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> En dicho documento se afirmaba la necesidad de conceptualizar la calidad como derecho, lo cual suponía una serie de dimensiones a tener en cuenta:

Es necesario esbozar un concepto de calidad de la educación, como punto de vista o perspectiva desde la cual iniciamos nuestro acercamiento a la escuela, y mucho más aún, tratándose de un concepto susceptible de múltiples sentidos e interpretaciones que es posible rastrear en distintas fuentes, cuya comprensión suele ser por lo general, bastante diversa. Existen muchas aproximaciones frente al concepto de calidad de la educación; *sin embargo asumimos que en tanto derecho fundamental de todas las personas, ha de reunir por lo menos las siguientes dimensiones:*

· *Respeto de los derechos:* La educación es un derecho humano que permite ejercer los demás derechos a las personas, por lo que no es suficiente con acceder a la escuela, sino que esta brinde las bases para continuar con el aprendizaje a lo largo de la vida. Este enfoque de derechos, implica el desarrollo de los principios de obligatoriedad (deber del Estado, la sociedad, las familias y los niños/as) y gratuidad (ausencia de barreras en términos de costos directos o indirectos), y el respeto de los derechos a la no discriminación y a la plena participación o pleno ejercicio de los mismos. Que la educación sea un derecho, significa que no puede ser considerada como un mero servicio o una mercancía negociable, sino como un derecho que el Estado tiene la obligación de respetar, asegurar, promover y proteger.

· *Relevancia:* La relevancia se refiere al “qué y para qué” de la educación; es decir, “a las intenciones educativas (...) las cuales condicionan otras decisiones como las formas de enseñar a la evaluación.” La educación es relevante en la medida en que promueve aprendizajes significativos, acordes con las exigencias sociales para participar de las diferentes actividades de la sociedad, pero también con el pleno desarrollo de la personalidad y la dignidad humana.

· *Pertinencia:* La pertinencia de la educación nos remite a la necesidad de que ésta sea significativa para personas de distintos estratos sociales y culturas, y con diferentes capacidades e intereses, de forma que puedan apropiarse de su proceso de aprendizaje, autonomía, identidad y construirse como sujetos en la sociedad.

· *Equidad:* La equidad comprende los principios de igualdad y diferenciación, porque tan sólo una educación ajustada a las necesidades de cada uno asegurará que todas las personas tengan las mismas oportunidades de hacer efectivos sus derechos y alcanzar los fines de la educación en condiciones de igualdad (...). Se puede hablar de cuatro niveles estrechamente vinculados entre sí, relacionados con la equidad: equidad de acceso; equidad en los recursos; en la calidad de los procesos educativos y equidad en los resultados de aprendizaje. Este enfoque de calidad de la educación se relaciona no solo con el levantamiento de la Línea de base, sino en general con todo el Programa de Escuelas de Calidad.

· *Eficacia y Eficiencia:* Si bien el enfoque de derechos, la relevancia, la pertinencia y la equidad son dimensiones fundamentales de una educación con calidad, debe siempre considerarse en qué proporción se logran o no concretar dentro del sistema educativo. Así, a preguntas como ¿en qué medida acceden los niños a la escuela? o ¿en qué medida los niños concluyen la educación obligatoria?, responde la dimensión de la eficacia. La eficiencia, por su parte, da cuenta de la forma como la acción pública honra el esfuerzo material de la comunidad nacional que asigna a la tarea educativa una determinada cantidad de recursos, respetando el derecho ciudadano a que su esfuerzo material sea adecuadamente reconocido y retribuido. Es decir, relaciona los recursos destinados a la educación y el cumplimiento de sus metas.

En un documento oficial se indicaba:

El Programa “Escuelas de Calidad” es una iniciativa del Gobierno Local del DMQ, cuyo fin es: Generar un Modelo Sistémico de Políticas educativas de calidad e inclusión en la educación, a través de un proceso de mejoramiento de las condiciones educativas y familiares para la consecución de “Escuelas de calidad” en 30 centros educativos del DMQ, en el que se educan niños, niñas y adolescente en estado de vulnerabilidad y en riesgo de deserción escolar e incidir en las condiciones escolares fundamentales que determinan la inclusión, acceso, retención, permanencia en la educación básica debido a factores extraescolares e intraescolares (MDMQ, 2010a).

En igual sentido, en una nota periodística donde se incluían declaraciones del propio alcalde del Distrito Metropolitano, se expresaba:

La administración del alcalde Augusto Barrera echó a andar el Plan 200 Escuelas de Calidad. Se trata de un modelo de políticas educativas de calidad e inclusión, que es legitimado por el Ministerio de Educación, según informó el Municipio capitalino. El propio Burgomaestre anunció ayer los detalles del ambicioso programa. “Vamos a mejorar las escuelas donde se educa la gente más pobre de la ciudad, porque la transformación más profunda se la hace en la cabeza y en el corazón. Por eso debemos romper con la brecha de que solo los que tienen recursos pueden acceder a la educación de calidad”.

El programa de intervención, que involucra a las 200 escuelas más vulnerables del Distrito Metropolitano, apunta a mejorar la infraestructura, la capacitación de los maestros y la capacidad pedagógica (El Comercio, 2010).

Es importante indicar que el Plan, que tiene asiento institucional en la Secretaría de Educación, se inscribe en uno de los cuatro programas que desarrolla dicha agencia gubernamental, específicamente el denominado Inclusión Educativa. El programa de Inclusión Educativa, según la propia página web de la secretaría, tiene como meta desarrollar proyectos que apoyen la universalización y calidad de la educación básica y bachillerato *a toda la población*. Dos aspectos son fundamentales en este programa: la inclusión de miles de jóvenes en el sistema regular de educación, y el mejoramiento de la calidad educativa de las *escuelas más vulnerables del DMQ* (MDMQ, s/f). Así, por un lado, se hace referencia la universalidad del programa de Inclusión Educativa y, paralelamente, se habla de selectividad en su acción pública. Los proyectos del programa de Inclusión Educativa serían tres, a saber:

- Currículo Flexible (CBA/BA).
- Escuelas de Calidad.
- Aulas de Apoyo Escolar.

El presupuesto de todas estas actividades del programa de Inclusión Educativa para el año 2010 ascendió a USD 920 000, de los cuales USD 600 000 fueron a financiar el Plan 200 Escuelas de Calidad. En este sentido, es importante indicar que todo el financiamiento de esta experiencia es fiscal, en su totalidad generado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ, s/f).

A su vez, en el Plan 200 Escuelas, la calidad aparece también fuertemente asociada a la inversión en infraestructura escolar para los más pobres o vulnerables.

(...) El Alcalde indicó que con la nueva Constitución la infraestructura educativa es una facultad de los gobiernos seccionales, esto implica que estando más cerca de la gente se pueda hacer más para mejorar la infraestructura educativa del Distrito. Indicó que este programa de intervención, en las 200 escuelas más vulnerables del Distrito, es un desafío que mejorará la infraestructura, la capacitación de los maestros y la capacidad pedagógica estimulando la relación con la comunidad. Dijo que este proyecto debe ser una “minga” donde el Municipio, el Estado, los organismos internacionales, los padres de familia y los maestros deben apoyar y trabajar para ejecutar este proyecto que brindará condiciones igualitarias bajo el principio del “buen vivir” (MDMQ, 2010b).

El alcalde manifestó que desde el inicio de su administración trabaja en la rehabilitación de escuelas y colegios, especialmente de los sectores donde habitan personas de escasos recursos económicos, sin importar si son fiscales, fiscomisionales o municipales, un ejemplo es el programa 200 Escuelas de Calidad que busca mejorar las condiciones físicas y curriculares de instituciones educativas especialmente de sectores vulnerables. Dijo que hay muchas personas que hablan de que todas las acciones de la municipalidad están enfocadas hacia el sector sur de la ciudad y dijo que hay que entender que Quito es una sola urbe y no una ciudad segmentada (RMQ, s/f).

Entre los objetivos de las 200 Escuelas de Calidad figura incidir en las condiciones fundamentales que determinan la inclusión y terminación de la educación básica de niños y niñas de las escuelas más vulnerables del DMQ. Estas condiciones serían de tres tipos:

- *Pedagógicas*: concepciones, metodologías y prácticas docentes, gestión escolar centrada en los niños, infraestructura y equipamiento educativo.
- *Recreativas y de salud*: integración de juego y la recreación en el desarrollo infantil, condiciones de salud personal y ambientes seguros.
- *Familiares y de contexto escolar*: prácticas de aprendizaje en la familia, participación comunitaria, educación ciudadana (MDMQ, 2010b).

De acuerdo con este planteo, los ámbitos de acción que se fija el Plan son tres, a saber:

*Pedagógico:*

1. Planificación: Plan anual “La escuela que queremos”.
2. Capacitación: eventos presenciales, observación en aula, clases demostrativas, grupos docentes de reflexión.
3. Equipamiento: biblioteca, audiovisuales, computación.
4. Infraestructura: reparación de aulas, baterías sanitarias, etc.

*Recreación y salud:*

5. Salud: prevención y condiciones ambientales.
6. Recreación: implementación de espacios lúdicos educativos.

*Familia y comunidad:*

7. Participación: desarrollo de comités escolares ciudadanos.
8. Promoción comunitaria: educación ciudadana.

Asimismo, lógicamente los componentes<sup>77</sup> que establece el Plan serán:

- Acompañamiento, para mejorar el relacionamiento efectivo-pedagógico entre docentes y niños, docentes y padres de familia, y padres de familia y niños.
- Salud y nutrición, porque es fundamental que niños y niñas tengan buenas condiciones de salud (que tengan todas las vacunas), y se controle su nutrición en la escuela y en los hogares.
- Comunitario, porque es fundamental que los padres de familia participen en el proceso educativo cooperando para brindar un buen ambiente en los hogares de los niños, erradicando el maltrato.
- Mejoramiento de la infraestructura y equipamiento.

En cuanto a la articulación con otros programas, se consignó la vinculación con el proyecto Quito Vive, que supuso la capacitación de estudiantes en valores culturales para la preservación y rescate del patrimonio de la ciudad, además de visitas a lugares de interés patrimonial y la realización de talleres.

---

77 Ver nota: “200 escuelas del Distrito serán intervenidas por la municipalidad”, publicada el 19 de abril de 2010. Recuperado de [www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news\\_user\\_view/200\\_escuelas\\_del\\_distrito\\_seran\\_intervenidas\\_por\\_la\\_municipalidad--171](http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/200_escuelas_del_distrito_seran_intervenidas_por_la_municipalidad--171).

De acuerdo con un nota periodística, el proyecto “Quito Vive-Educación para el Patrimonio” buscaba motivar e incentivar a la población estudiantil a que valore, aprenda y desarrolle actividades de cuidado del patrimonio tangible e intangible de la ciudad, el cual es coordinado por la Secretaría de Educación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (Fonsal).

El proyecto “Quito Vive” se establece dentro del “Plan 200 Escuelas de Calidad”, para atender a los establecimientos más relegados del distrito y busca desarrollar un *modelo pedagógico experimental* en el sistema de educación de nuestra ciudad cuyo fin es la apropiación, la preservación y el rescate del patrimonio histórico y cultural de Quito (APNQ, 2010. Énfasis añadido).

Finalmente, es importante destacar que se estableció dentro de las reglas del Plan que cada escuela participaría por un lapso de dos años. Esta decisión no quedó debidamente justificada en los documentos técnicos, lo que deja sin claridad los aspectos ligados a la sostenibilidad de las acciones involucradas.

### **2.13. Políticas de calidad ligadas a sistemas de evaluación de desempeño académico: Aprendo, Serce y SER**

En esta sección, resulta fundamental describir brevemente tres importantes intervenciones realizadas en el ámbito de la calidad educativa especialmente asociadas a los sistemas de medición de logros académicos. Si bien no forman parte de “experiencias de escuelas de calidad” (y, por ende, no son objeto empírico de este relevamiento), se trata de políticas asociadas al mejoramiento de la misma y que han tenido una relevancia excluyente sobre el debate y el campo de acciones educativas en el Ecuador. Estas acciones se llevaron a cabo paralelamente a las de “escuelas de calidad” y develaron dos importantes cuestiones que justifican su registro:

1. La idea de la calidad asociada a las evaluaciones de rendimiento (estudiantil, docente, etc.) no solo se mantiene a lo largo del tiempo, sino que además se profundiza.
2. Esta forma de ver la calidad (y más allá de las limitaciones que presenta con base en su mirada reduccionista de la problemática del proceso de enseñanza-aprendizaje) va a ser una de las pocas estrategias que todavía permita cierta recuperación de la noción de sistema educativo y de mirada de conjunto, frente a las otras estrategias que solo se focalizan en las escuelas; aunque, como se verá, la tendencia es también a que en estos esquemas de medición las escuelas y su particular desempeño (cada vez más individualmente distinguibles) ocupen un lugar central.

Como se mencionó en las secciones iniciales del presente documento, el programa EB-Prodec en Ecuador incluyó como uno de sus componentes el desarrollo de un Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, conocido como Pruebas Aprendo. Estas pruebas se llevaron adelante en Ecuador en los años 1996, 1997, 1998 y 2000. Desde ese último año hasta 2006 no se realizaron operativos.<sup>78</sup>

Ese año Ecuador, a fin de retomar las políticas de evaluación de logros académicos, decidió integrar el *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce)*<sup>79</sup> de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe-Unesco (Orealc-Unesco), realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece).<sup>80</sup> El Serce es la evaluación de desempeño de los estudiantes más importante y ambiciosa de las desarrolladas en América Latina y el Caribe. Su principal propósito es generar conocimientos acerca de los rendimientos de los estudiantes de 3.º y 6.º grados de educación primaria entre 2005/2006 en América Latina y el Caribe, en las áreas de Matemáticas, Lenguaje (lectura y escritura) y Ciencias de la Naturaleza. Además de identificar qué saben los niños y las niñas, se hace un análisis de los resultados y se explican a partir de los factores de los estudiantes, de las aulas y de las escuelas (factores asociados); colocando un énfasis especial en aquellos factores susceptibles de ser modificados con programas y políticas. Ecuador participó solo en la evaluación de Lenguaje y Matemática.

Las organizaciones que intervinieron en el Serce fueron la Orealc-Unesco, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación Ford, estos últimos principales donantes. En el Serce participaron 16 países<sup>81</sup> (incluido Ecuador), más el estado mexicano de Nuevo León.

En Ecuador en febrero de 2007, la Orealc realizó, en la ciudad de Guayaquil, el seminario de devolución de los resultados de dicho estudio. El evento contó con el apoyo técnico de Unesco-Quito. En cuanto a los resultados de las pruebas, se debe indicar lo siguiente (Unesco-Orealc, 2008):

---

78 Para mayor detalle de las Pruebas Aprendo, ver lo descrito en el programa EB-Prodec en este mismo documento.

79 Entre 1995 y 1997, el Llece realizó el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Perce), cuyos resultados se dieron a conocer en diciembre de 1998. Posteriormente, con la participación de siete países, se realizó una investigación cualitativa de escuelas con resultados destacables en este Primer Estudio. Entre los años 2002 y 2008, el LLECE realizó el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce).

80 [www.portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=12220&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://www.portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=12220&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html). Febrero de 2007.

81 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En la región existe una importante diversidad en la calidad del aprendizaje de los estudiantes. Esto se observa en todas las áreas y grados evaluados, a partir de la dispersión de los resultados dentro de cada país y en las brechas de puntuación que existen entre países. Así, en 3.<sup>er</sup> grado se encuentran diferencias, entre los países de mayor y menor rendimiento, que superan los 230 puntos, tanto en Lectura como en Matemática. Mientras que en 6.<sup>o</sup> grado las diferencias, aunque son algo menores, siguen superando las dos desviaciones estándar en Ciencias y en Matemática; en tanto en Lectura llegan a 174,5 puntos. Esta diversidad en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes se puede graficar con la conformación de cuatro grupos de países según los resultados promedio que alcanzaron en las pruebas. Tanto en tercero y sexto de primaria, en Lengua y Matemática, Ecuador se ubicó en el último grupo, el cuarto, es decir, en el grupo “Menor que la media a menos de una desviación estándar de distancia”.<sup>82</sup>

Entre las conclusiones, una de las más relevantes indica que la “escuela hace la diferencia”. No solo se trata de un mensaje alentador para todos los sistemas educativos, sino de una suerte de constatación de lo que diversos enfoques de calidad han intentado plantear en los últimos tiempos en torno al

---

82 En Matemática, para estudiantes de 3.<sup>er</sup> grado se observan importantes diferencias entre los países. El análisis global de los resultados hizo posible clasificar a los países en cinco grupos, de acuerdo a su diferencia con el promedio de los países. *Ecuador está en el grupo de países cuya puntuación media en Matemática, para 3.<sup>er</sup> grado, es inferior al promedio* —con una distancia de menos de una desviación estándar— (Guatemala, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana). Igual resultado se obtuvo en los puntajes de las escuelas, *Ecuador integra el grupo con más bajo desempeño*.

En Lectura para estudiantes de 3.<sup>er</sup> grado, al igual que en Matemática, existen importantes diferencias en los resultados de los países. Dada la gran disparidad que se observa tanto en los promedios de las naciones como en su dispersión interna, se identificaron cinco grupos de países, en función del rendimiento promedio de sus estudiantes. *Ecuador se ubica en el grupo de países con desempeños cuyas puntuaciones son inferiores al promedio de los participantes del Serce*, y con una distancia de una desviación estándar menos de este (Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana).

El análisis de las puntuaciones medias en Matemática de los estudiantes de 6.<sup>o</sup> de primaria evidencia disparidades en los resultados. El análisis global de los resultados permite agrupar a los países en cuatro grupos, de acuerdo a su diferencia con la media de los países. *Ecuador se ubica en el grupo de países cuya puntuación media es inferior al promedio de los países* (menos de una desviación estándar) (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana).

El análisis general de las puntuaciones promedio en Lectura de los estudiantes de 6.<sup>o</sup> grado de educación primaria y su distribución permite observar disparidades entre naciones y al interior de ellas. En este sentido, los países pueden clasificarse en cinco grupos de acuerdo al rendimiento promedio de los estudiantes. *Ecuador también se ubica en el grupo de países en los que los alumnos tienen puntuaciones inferiores al promedio regional del Serce, con una distancia de menos de una desviación estándar* (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) —énfasis añadido—.



rol central de la escuela como campo de acción de los cambios educativos. El Serce constató, en su avance del estudio de factores asociados, que las escuelas pueden hacer una importante contribución al desempeño de los estudiantes. Si bien los factores de contexto socioeconómico tienen una influencia poderosa en el rendimiento, las variables asociadas a la escuela pueden contribuir significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje asociadas a disparidades sociales. En concordancia con lo observado en el Perce (Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo), el *clima escolar* es la variable que mayor influencia ejerce sobre el rendimiento de los estudiantes. Por tanto, la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo es esencial para promover el aprendizaje entre los estudiantes. Las variables de *recursos escolares*, en conjunto, también contribuyen al rendimiento. Si bien es pequeña la contribución individual de la infraestructura, los servicios básicos de la escuela, el número de libros de la biblioteca escolar y los años de experiencia del docente, en su conjunto estas variables aportan al aprendizaje de los estudiantes. Al respecto, el mensaje esencial que queda es que los recursos son necesarios para impulsar el rendimiento aunque no suficientes.

La *segregación escolar* por condiciones socioeconómicas y culturales de los estudiantes es la segunda variable de mayor importancia para explicar el rendimiento. Su incidencia es mayor en lectura en comparación con matemática y ciencias. Y si bien esta no es propiamente una variable educativa, cualquier progreso que se pueda hacer para disminuir esta segregación escolar traerá importantes avances en los logros y aprendizajes de los estudiantes.

Como podrá verse en la segunda parte de este estudio, esta comprobación del papel diferencial de las unidades escolares empata con la literatura especializada en torno a la relevancia que adquieren los elementos intraescolares en la calidad educativa. Esto permitirá justificar acciones centradas en los establecimientos escolares, intervenciones que identifiquen “buenos” y “malos” desempeños por unidades y, en definitiva, dejen de mirar el problema de la calidad de una manera integral como problema del sistema educativo, de las políticas generales del campo, y de su conexión con intervenciones que tocan a las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de la población; todos, elementos centrales a la hora de pensar un paradigma de calidad ligado a la noción de Buen Vivir.

Luego de este esfuerzo evaluativo en el marco regional, en el año 2007 Ecuador aplicó por última vez las Pruebas Aprendo (ME, 2007). En el año 2008 el Ministerio de Educación lanzó el Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas (SER), cuyo objetivo fue “determinar la calidad de la enseñanza que ofrece el Sistema Nacional de Educación, con el fin de

mejorar su funcionamiento” (ME, 2009b: 35). Estas acciones se enmarcaron decididamente en el Plan Decenal de Educación, en especial bajo su política sexta.

Bajo el lema “lo que no se mide no mejora”, el nuevo sistema contempla la evaluación del desempeño de estudiantes, docentes y hasta directivos institucionales, con la finalidad de tener resultados transparentes del sistema educativo, medir avances y, “sobre la base de los resultados, tomar decisiones para mejorar la calidad de la educación” (ME, 2011: 54).

Para ello, se diseñó una nueva generación de pruebas de Matemática y Lenguaje (para estudiantes de cuarto, séptimo y décimo años de educación básica, y tercer año de bachillerato) llamadas Pruebas SER, que reemplazaron a las Aprendo. También se elaboraron pruebas de Ciencias Sociales y Ciencias Naturales para séptimo y décimo años de educación básica, así como cuestionarios de factores asociados para estudiantes, docentes y directivos. Se decidió que la aplicación de las pruebas se realizaría de manera censal cada tres años y muestral cada año. Por ello, en 2008, de manera censal, fueron evaluados 784 000 estudiantes. En 2009 y 2010, mediante muestras, se evaluó a 47 000 y 61 034 estudiantes, respectivamente, a nivel nacional.

Asimismo, hay que indicar que en el Ecuador ya se elabora un *ranking* de escuelas sobre la base de los resultados de las pruebas de los estudiantes, a fin de distinguir las mejores unidades educativas, tanto del sector público como del privado.

Este nuevo sistema incluyó la evaluación voluntaria a docentes y una evaluación externa con pruebas de conocimientos pedagógicos y específicos de la materia que dicta el profesor, y habilidades didácticas. El objetivo de este nuevo componente era “promover acciones didácticas pedagógicas que favorezcan los procesos de aprendizaje de los estudiantes y el mejoramiento de la formación inicial docente, su capacitación, actualización y profesionalización”. De acuerdo con el ministerio, la evaluación no debía entenderse como un acto fiscalizador sino como una forma de fomentar el permanente perfeccionamiento (ME, 2009: 36).

Cada año se evalúa a los docentes en un 25% de las instituciones de educación regular. Los resultados de estas pruebas son la base para la impartición de cursos de capacitación docente (Síprofe). Por otro lado, se institucionalizaron una serie de estímulos económicos anuales para aquellos que alcancen rendimiento “excelente” y “muy bueno”, los cuales llegan a los USD 1200 y USD 900, respectivamente. Es decir, el mejoramiento de la calidad no solo se asoció a la medición, sino a la premiación y a los incentivos de carácter monetario.

### 3. Continuidades y rupturas en la calidad educativa

La descripción analítica de las políticas, los planes, los programas y los proyectos gubernamentales entre los años 2000 y 2010 en torno a experiencias de “escuelas de calidad” devela continuidades y al mismo tiempo rupturas respecto a las dos décadas precedentes.

Se ha podido visibilizar la impronta dejada por las experiencias de nuclearización, la permanencia de los planteamientos ligados a la temática de la interculturalidad, así como la persistencia del proceso de experimentación educativa en el país. Estos tres elementos han podido rastrearse en buena parte de las acciones relevadas hasta nuestros días. Asimismo, en casi todos los casos aún subsisten algunos problemas detectados en los orígenes de estas iniciativas.

Hemos visto que durante los ochenta y noventa los proyectos y programas que trataron el asunto del “mejoramiento de la calidad” tuvieron ciertas características similares, por ejemplo, en cuanto a: a) su financiamiento (externo); b) a una lógica de operatoria mediante unidades ejecutoras que cuestionaron la rectoría del Ministerio de Educación; c) a una intervención concentrada en la educación básica (tanto rural como urbano marginal), en establecimientos fiscales (la calidad como problema exclusivo de la oferta pública) y en sectores considerados vulnerables, carentes, pobres, etc., lo que introdujo la dinámica del paradigma focalizador propobre al campo de la educación; d) a una intervención que se decía nacional pero que en los hechos se concentraba en ciertas partes del territorio y, dentro de este, en algunas escuelas; e) a acciones pensadas siempre como experiencias piloto sin sostenibilidad y sin institucionalización en la estructura ministerial; y f) a iniciativas pensadas fuera de los marcos normativos nacionales, con lábil conexión con las políticas para el conjunto del sistema llevadas a cabo por el ministerio, con un discurso de revalorización del papel del maestro y el director, pero al mismo tiempo incorporando estrategias dirigistas que cuestionaban la mayor parte de las veces la autonomía cedida y con escasa o nula revisión y evaluación de las acciones y sus consecuencias, etc.

En cuanto a los sentidos ligados a la calidad educativa, si bien durante los ochenta se introduce el tema, todavía parece operar bajo el paraguas de la problemática de la cobertura. Recién en los noventa se presenta bajo una lógica específica. Allí la calidad va a estar vinculada a la reorganización escolar, a la reforma curricular y, vinculada a ella, a los sistemas de evaluación de logros académicos (para “medir”, primero deben fijarse los contenidos a evaluarse), a la adquisición de destrezas básicas ligadas a la

lectocomprensión, y a las intervenciones contra la pobreza. La calidad va a estar asociada en particular a las condiciones materiales de la educación y a las cuestiones cuantitativamente mensurables. Lo pedagógico, entendido como materia ligada a la labor docente, a la práctica de la enseñanza, y hasta a los procesos de aprendizaje centrados en el alumno, prácticamente no aparece (aunque se registraron algunas excepciones).

En la calidad educativa podrá entrar desde una nueva forma de gestión de lo educativo-escolar, operada fundamentalmente mediante una novel manera de organizar el trabajo de las escuelas (las redes), hasta la inversión en equipamiento, infraestructura, dotación de libros, capacitación docente, producción de textos didácticos y guías, y medición de logros académicos. En este esquema, se va a empezar a producir el corrimiento de las acciones basado en el sistema educativo a otro, que se concentra en la escuela, el aula y la comunidad.

Estos elementos aparecerán con mayor definición y claridad durante la primera década del siglo XXI; ya no serán programas de “mejoramiento de la calidad” sino (y hasta en su nominación) modalidades “escolares” (formas de escuelas) que incorporen alguna dimensión de lo que se entiende por *calidad*: la gestión escolar descentralizada, la salud, la solidaridad, la lectocomprensión, la “gestión del cambio”, lo ambiental, la pobreza, entre otros. Estos aspectos funcionarán como adjetivos de la escuela, a modo de distinciones. La calidad podrá ser diferentes cosas en un mismo sistema educativo, que deja de ver el conjunto para centrarse en la experiencia única y particular de las unidades educativas.

La calidad asociada a lo pedagógico, si bien aparece con algo más de fuerza, seguirá siendo completamente relativizada, en especial en el marco de una estrategia centrada en las experiencias particulares de algunas escuelas.

Esto, como podrá verse en la siguiente parte, estará fuertemente atado a los enfoques de calidad que subyacen a estas iniciativas. Una mirada a dicho debate permitirá anudar con mayor sentido los corrimientos y continuidades detectados, y nos posibilitará entender sus justificaciones últimas. Análisis clave a la hora de identificar insumos para el desarrollo de un Programa Nacional de Escuelas de Calidad para el Buen Vivir en Ecuador.

# Segunda parte



## Enfoques teórico-conceptuales de las “escuelas de calidad”

### 1. Algunas líneas para situar la discusión sobre los enfoques de escuelas de calidad

COMO SE HA podido observar en la primera parte de este libro, en las últimas décadas la calidad ha sido el tema más relevante del debate educativo. Se ha constituido no solo en asunto de permanente interés y discusión, sino en una suerte de emblema que justifica todo intento de reforma. Su sola enunciación pareciera confirmar las bondades de los planes, programas y proyectos de transformación. De hecho, la calidad pareciera asociarse casi inexorablemente a la mejora en el campo de la educación, más allá de lo que cada intervención proponga.

Esto ha respondido a una operación interesante del ámbito de la comunicación pública o, dicho en otros términos, del espacio de la opinión pública. La calidad educativa como tema, y más allá de los sentidos (opiniones) sustantivos que sobre ella se generen, asume un carácter moral que plantea la obligación de su aceptación. Así, no solo resulta complicado poner en duda sus beneficios, sino que aquel que lo intente podrá ser tachado de reaccionario y antiprogresista.

Esta *ubicuidad* del término, como algunos autores gustan llamarla, ha permitido que bajo su gran paraguas se desarrollen una multiplicidad de acciones (Escudero, 1999). Muchas de las cuales, a simple vista, se muestran contradictorias entre sí.

Desde este lugar, la segunda parte tiene como objetivo presentar los enfoques teórico-conceptuales que han estado detrás de buena parte de las acciones públicas de calidad educativa en Ecuador y, en especial, aquellas que fueron consignadas como “experiencias de escuelas de calidad”. Enfoques que la mayoría de veces no se develan, no se manifiestan, y actúan como una suerte de grandes supuestos.

Al hacer hincapié en ellos, se descubrirán los sustantivos puntos de contacto que registran, las diferencias casi mínimas que presentan, y en qué medida participan de una misma definición de la educación, de sus modelos, de sus problemas y, por ende, de sus soluciones. Esto permitirá encontrar en el campo de las intervenciones sobre escuelas de calidad, y a pesar de la dispersión de sus enunciados, componentes, estrategias y hasta metodologías, el sustrato que prácticamente todas comparten.

## 2. Los sistemas educativos en América Latina y la problemática de la calidad

Diversas preocupaciones han marcado el desarrollo de los sistemas educativos modernos en América Latina. Estas preocupaciones respondieron a determinados problemas públicos definidos como relevantes en cada momento histórico y bajo determinadas condiciones políticas, económicas y sociales. Así, por ejemplo, puede identificarse que en el momento fundacional de los sistemas educativos (ubicado entre mediados del siglo XIX y principios del XX según el país), aquella problemática fue la construcción hegemónica del Estado y la nación. Es decir, se trataba del problema del establecimiento de una organización política y territorial entendida básicamente como un proyecto colectivo de integración social. Los sistemas educativos se vincularon a la compleja labor de *producir* una referencia simbólica específica, ese *nosotros* que actuó como un arco de solidaridades que se sobreimpuso al fraccionamiento y antagonismo de las fuerzas sociales. Se trataba de conformar una colectividad específica ligada a lo nacional y ajena a otro tipo de anclajes.

Se comprende entonces que para atender tal compleja problemática no se tratara solo de la puesta en marcha de la escuela como dispositivo institucional, sino de la (y valga la redundancia) institucionalización de un *sistema de educación*. Se requería de un complejo entramado de organizaciones, métodos, recursos humanos, técnicos y financieros.

Concomitantemente, se planteó el problema de los “agentes educativos legítimos”, es decir, la disputa con las otras ofertas educativas. Aquí la pelea fue básicamente entre el Estado y la Iglesia. La familia estuvo incluida pero fue representada en buena medida por el actor confesional. Por ello, en ese momento los sistemas educativos debieron trabajar en la subordinación y el debilitamiento de los esfuerzos educativos privados mediante la extensión de la educación pública.



Posteriormente otro problema fue el de la ampliación de la cobertura, es decir, la inclusión de crecientes masas de estudiantes al sistema educativo. Básicamente sectores que habían permanecido ajenos al servicio educativo, ahora, en el marco del proyecto del Estado Nación en pleno funcionamiento debían ser incorporados a una ciudadanía activa. De acuerdo a los países, esta ciudadanía supuso diversos componentes, pero lo destacable es que con el correr del tiempo a los elementos políticos se le sumaron los sociales. Así, la educación, entre otras cuestiones, empezó a ser considerada como mecanismo de igualación y de movilidad social ascendente.

Hasta aquí podría decirse que las problemáticas respondieron fundamentalmente a necesidades de corte político y social. Hacia mediados del siglo xx, el esfuerzo educativo, bajo la forma institucionalizada de los sistemas educativos, se dirigió hacia la temática del desarrollo económico. Se planteó una conexión entre educación y crecimiento económico básicamente operado mediante la formación de recursos humanos. Sin embargo, aquí tampoco los componentes políticos y sociales dejaron de operar; por ello, con el correr de los años aparecieron renovadas ideas sobre el papel de la educación en el procesamiento de las desigualdades sociales y económicas, y sobre su pretensión de universalizar la incorporación de estudiantes al sistema.

Hacia mediados de la década de 1970 se produce una primera ruptura con esta forma de definición de las problemáticas educativas. Bajo el influjo de una serie de corrientes teóricas denominadas críticas, se empieza a develar el carácter reproductor de los sistemas educativos y su incapacidad para procesar las desigualdades sociales y económicas. Se habla del fin del optimismo pedagógico y del comienzo de una etapa signada por la desconfianza hacia el accionar educativo institucionalizado (Braslavsky y Filmus, 1988).

Lo interesante a destacar es que en este contexto empieza a surgir la idea de que ya no se trata de que los sistemas educativos atiendan a problemáticas externas (extraescolares), sino a prestar atención a sus propias y endógenas dificultades. El propio sistema es ahora la fuente de complicaciones e inconvenientes a solucionar (Escudero, 2002: 181). El sistema se vuelve la “cuestión educativa”.

Finalmente, entre fines de la década de los ochenta y principios de 1990 las problemáticas entran en una nueva fase, que rompe en buena medida con todo lo preexistente. Por un lado, se consolida el abandono de la idea de sistemas educativos respondiendo a *issues* definidos externamente. Sean estos de corte político, social o económico. Los diagnósticos críticos deben basarse en su propia dinámica.

En segundo lugar, se hace dominante la idea de que dichos sistemas suponen una modalidad de gestión del esfuerzo educativo que resulta cuestionable y, por ende, reformable (Elizondo Huerta, 2001). Entre los múltiples inconvenientes, se habla de un accionar centralizado, jerarquizado, burocratizado, autoritario, ineficaz e ineficiente. Un esquema que aisló de múltiples formas la educación de las necesidades de su entorno.

Este rápido y breve relato permite inscribir la discusión sobre la calidad educativa en nuestra región, a fin de conectarla debidamente con las condiciones históricas de su surgimiento y transformación reciente.

De acuerdo con la literatura especializada, el concepto de *calidad educativa* hace una primera (aunque no muy decidida y clara) aparición hacia la mitad del siglo xx. Algunos autores sostienen que en el marco del desarrollismo económico y bajo el influjo de la teoría del capital humano se da este primer paso. Según Escudero, en los cincuenta y sesenta “la calidad educativa equivalía a inversión en capital humano y a sus contribuciones esperadas al desarrollo económico en forma de pluses de productividad” (1999: 4), aunque definitivamente no siempre aparece de manera explícita la conexión entre ambos términos. Posteriormente, se indica que en los sesenta y principios de los setenta adquiere forma otra concepción de la calidad de la educación, aquella que la vincula a la compensación social y a la igualdad de oportunidades. En realidad, podría sostenerse que desde mediados del siglo xx hasta fines de 1980, y más allá del interregno desarrollista, el gran asunto a atender fue el de la cobertura entendida como la ampliación de los servicios educativos y la democratización de su acceso. Esto operó muy fuertemente más allá de las consideraciones realizadas por las teorías críticas, las cuales cuestionaban el accionar de los sistemas educativos en términos del incumplimiento de sus pretensiones de procesar las desigualdades sociales y económicas.

Por esta razón, la calidad educativa no fue un eje del discurso experto hasta prácticamente la década de los noventa. Habrá que esperar hasta entonces para ver aparecer un renovado complejo argumental sobre la calidad educativa que, asociado a un nuevo marco de definición de los problemas educativos, supondrá una multiplicidad de significaciones entre las que adquirirán especial relieve los elementos de corte organizacional y de gestión, incluidas las nociones de eficacia y eficiencia (Escudero, 1999: 4). Una multiplicidad de sentidos que podrán coexistir gracias a la equivocidad que rodeará su debate público.

### 3. La ambigüedad del debate sobre la calidad educativa

Como se mencionó antes, para diversos autores una de las características más sobresalientes del debate de la calidad educativa en los noventa es sin duda su *ubicuidad* (Escudero, 1999: 5). La calidad educativa se constituye en una suerte de tabla de salvación, para buena parte de los problemas del campo. La calidad resulta en fundamento de la mayoría de las reformas educativas a gran escala, así como en justificación ineludible de cada una de las facetas y dimensiones específicas de la educación, desde el currículo, el método y la didáctica, el profesorado, el funcionamiento de las unidades escolares y hasta la evaluación educativa.

Esto se debe en buena medida a que la noción de calidad se transformó (y no solo en el ámbito educativo) en una suerte de emblema que contiene en sí mismo un sentido positivo. Como diría Escudero, la calidad comenzó a gozar de tal predicamento y adhesión que resultaba altamente improbable, por no decir imposible,

(...) encontrar a alguien que de entrada, se pronuncie en contra de la calidad. Pues de ella, como astro rey, penden otros muchos significados satélites que disfrutan de gran eco y deseabilidad en los tiempos corrientes que la han hecho nacer. Eficacia, eficiencia, mejora, innovación, rentabilidad, productividad, satisfacción, participación, éxito y excelencia, *curriculum* enriquecido, enseñanza y profesores de calidad, centros eficaces, son algunos de ellos. De este modo, la calidad reclama para sí una condición de lema tan inexcusable que resulta desaconsejable, al menos en ese plano de las generalidades, cualquier pretensión de contravenirla. Como se plantea algún autor, Reid (1997), ¿quién puede declararse a favor de la ineficacia, o quién en contra de unos contenidos, metas, experiencias y resultados educativos de calidad? (1999: 2).

En realidad lo que esto expresa es que en el caso de la calidad educativa no pudo operarse una adecuada distinción entre tema y opinión, creando condiciones para su manipulación. Como diría Luhmann, la manipulación confunde temas y opiniones; por ejemplo, cuando la institucionalización de un tema es fundida con las implicaciones morales de las opiniones, de modo tal que la afirmación de una moral parece conectada a la obligación de su aceptación (1978: 9). En términos de Luhmann, “el problema, pues no consiste en la generalización del contenido de las opiniones individuales en fórmulas generales, aceptables por parte de cualquier ser dotado de razón, sino en la adaptación de la estructura de los temas del proceso de

comunicación a las necesidades decisionales de la sociedad y su sistema político” (1978: 10). En otro lenguaje, a la formulación de políticas públicas.

La temática de la calidad educativa claramente parece haber sufrido esta dificultad, quedando fundida no solo a las opiniones sustantivas (la calidad es sinónimo de eficiencia, eficacia, autonomía, descentralización, libertad de decisión, poder social, etc.), sino que esas opiniones adquirieron un estatus moral, es decir, supusieron en buena medida un sentido positivo per se que obstaculizó su disputabilidad. Así, tales opiniones no solo involucraron un sentido normativo, sino que se constituyeron en una suerte de referencia evaluativa.

Esto ha tenido dos importantes consecuencias. En primer lugar, ha logrado reunir a diferentes actores en su defensa. Si bien bajo diferentes razones, intereses y motivos, la calidad educativa ha logrado convocar una enorme manifestación y diversidad de proclamas en los últimos años.

Inicialmente podrían identificarse dos grandes familias de planteos que giran en torno a la temática de la calidad educativa. Por un lado, una vertiente que podría considerarse de derecha, basada en una ideología de corte liberal-utilitario que se basa en la “razón instrumental, tecnocracia, mentalidad corporativa y mercantil, gerencialismo, productividad, eficiencia, eficacia y competitividad” (Escudero, 1999: 5). Como puede advertirse, su conexión con el mundo privado empresarial es evidente. La segunda, algo más ambigua en su conexión con una ideología determinada, se fundamenta en la “autonomía de los individuos y por extensión de las instituciones, la participación y corresponsabilidad, la potenciación de los sujetos y profesionales en el ejercicio de sus cometidos, o el reconocimiento de las diferencias” (Escudero, 1999: 5). Todas, al parecer, conectadas con históricas conquistas sociales de progreso de la educación y hasta de la mismísima condición humana, lo que nos permitiría inicialmente, y de forma tentativa, ubicarla en el lado izquierdo en un continuo ideológico.

De esta manera, la calidad educativa logró reunir bajo su ámbito de consenso todas estas diferentes expresiones. La calidad se constituyó en un punto de encuentro superior y mitigante de lo que en otros tiempos resultaron *posiciones* difícilmente conciliables.

Justamente por ello, la segunda consecuencia es que la calidad se ha transformado en una noción completamente inequívoca y ambigua en términos ideológico-políticos y, por ende, opaca. Por un lado, pareciera que ha logrado limar las aristas haciendo que la posición de derecha asuma una suerte de punto de vista más humano de la educación y el ala izquierda reduzca sus planteos más radicales. Así, a simple vista resultan zanjadas las

diferencias ideológicas y políticas. Y resueltas las diferencias de los modelos educativos que cada cual supone bajo el estandarte de la calidad, se ha conseguido una suerte de modelo de consenso en el campo político-pedagógico, sin radicalismos de ningún tipo, donde pueden coexistir (aunque resulte paradójico) eficacia con democratización, eficiencia con autogestión, profesorado de alto nivel con responsabilidad en los resultados educativos, racionalización con autonomía, productividad con potenciación de los sujetos y las instituciones. Todo puede ser incorporado sin ninguna discusión sobre el modelo educativo de fondo. Justamente esta confluencia se debe en buena medida al valor moral que adquirió la temática de la calidad educativa y, ligados a ello, a los enfoques teórico-conceptuales que se hallan por detrás de cada uno de estos planteos. Enfoques que la mayoría de las veces se sustraen al debate de ideas. Enfoques que han predefinido no solo los problemas de la educación y sus soluciones, sino que, por medio de ellos, también los mismísimos fines y principios de la educación.

Para comprender parte de estos cambios, a continuación se describen los principales enfoques de calidad que se han debatido en el campo educativo desde la década de los setenta hasta la fecha y que resultan referencias básicas para comprender las políticas, planes, programas y proyectos de escuelas de calidad descritos en el presente libro.

Específicamente se trabajará en dos niveles tal y como aparecen en la literatura especializada. Por un lado, el nivel de los *paradigmas* en tanto modelos o patrones de problemas y *soluciones* que operan durante un periodo específico de tiempo, que adquieren una especial legitimidad y que establecen una referencialidad ineludible a nivel teórico conceptual. Por el otro, el de los *movimientos*, en tanto corrientes teórico-conceptuales que, basadas en investigaciones empíricas o en revisiones teóricas, se constituyen en referencia directa de las reformas educativas y, específicamente, de las intervenciones más concretas de transformación como las que son objeto de análisis en esta investigación.

Pero antes de dar inicio a la descripción de tales enfoques, en la siguiente sección haremos un breve repaso del discurso en torno a la calidad esgrimido por los organismos internacionales de cooperación y especializados en la temática educativa. Con esto se podrá tener una idea más acabada de la multiplicidad de sentidos que logran convivir bajo el título de calidad educativa. Un consenso que hará muy complicada la expresión de discrepancias, desacuerdos y hasta la generación de alternativas.

#### 4. La calidad educativa en el discurso de los organismos internacionales de cooperación<sup>83</sup>

El lugar que ha ocupado la calidad de la educación en el pensamiento y el accionar de los organismos de cooperación internacional, en especial aquellos especializados en la temática educativa, ha venido cobrando una gran visibilidad en los últimos veinte años.

Los referentes fundamentales en el planteamiento de acciones estratégicas de cooperación en el campo de la calidad de la educación son justamente los instrumentos internacionales producidos por la comunidad experta internacional.

Sin detenernos en quiénes forman parte de esa comunidad y sus diferenciales recursos de poder para hacer prevalecer su voz, es importante concentrarse en los hitos que marcan la construcción de esa agenda compartida por la calidad de la educación. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

- Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtien, Tailandia (Unesco, 1990) y Movimiento EPT.
- Declaración y Marco de Acción de Salamanca para las necesidades educativas especiales y contra la discriminación educativa (Unesco, 1994).
- Marco de Acción de Dakar (Unesco, 2000).
- Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural (Unesco, 2001)
- Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe Prelac (Unesco, 2002).
- Metas Educativas 2021 (OEI, 2008).

Si bien es cierto que la preocupación por la calidad de la educación se remite a mucho antes de la Conferencia Mundial de Educación de Jomtien, Tailandia, en 1990, es desde este encuentro que el diálogo mundial sobre la calidad de la educación comienza a cobrar un sentido y alcances sin precedentes, y a definirse en el contexto del cambio de siglo. Como veremos, buena parte de los múltiples sentidos asociados a la calidad en el campo educativo harán referencia a tales compromisos asumidos por la comunidad internacional.

---

83 La presente sección tomó como base el documento elaborado para la reunión preparatoria de la Mesa Andina para la Calidad de la Educación, en Quito, 18 y 19 de noviembre de 2010, de autoría de Diego Rendón, de la Unesco-Quito. El documento en referencia llevaba el título “La calidad de la educación en los mandatos, compromisos e instrumentos internacionales”.

#### 4.1 Conferencia Mundial de Educación para Todos, Jomtien, Tailandia

Producto de un vasto y sistemático proceso previo de consulta, y de la deliberación de distintas autoridades de gobiernos y organizaciones a nivel mundial, la Conferencia Mundial de Educación Para Todos celebrada en Tailandia, en marzo de 1990, convocó a cerca de 1500 participantes, entre representantes de los sectores educativos de varios países, autoridades educativas, especialistas en educación, representantes de organismos gubernamentales y no gubernamentales, entre otros, quienes en mesas de trabajo y sesiones plenarias desarrollaron debates que tuvieron como resultado un consenso amplio sobre la educación básica y sus problemáticas, expresado en los documentos fundamentales de la Declaración Mundial de Educación Para Todos y el Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje.

El punto de partida de la Declaración Mundial de Educación Para Todos (EPT) es un diagnóstico crítico respecto a las inercias y los estancamientos de la educación en diversos ámbitos (acceso a la educación, analfabetismo, acceso a la tecnología y desarrollo de capacidades básicas de las personas), y a las amplias posibilidades que ofrece el nuevo siglo, en términos de realizaciones científicas, culturales, tecnológicas, que hacen de la educación básica para todos como derecho un objetivo alcanzable en el mediano y largo plazos.

En este marco, se establece como punto referencial la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, lo cual parte de una visión ampliada y renovada del compromiso *con la educación básica* a partir de los siguientes aspectos:

- Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad, es decir, garantizar el acceso y calidad de la educación, especialmente de los grupos más desfavorecidos o excluidos, alcanzando niveles aceptables de aprendizaje.
- Prestar atención prioritaria al aprendizaje, lo que significa centrarse en los conocimientos, habilidades, actitudes y valores, y no solo por la matriculación y asistencia a la escuela.
- Ampliar los medios y el alcance de la educación básica, atendiendo a la diversidad de necesidades, contextos y posibilidades, más allá de los medios tradicionales, y consolidando sistemas integrados y complementarios de atención a las necesidades básicas de aprendizaje.
- Mejorar el ambiente para el aprendizaje, es decir, fortalecer y crear los apoyos para atender los aspectos que inciden en el aprendizaje de los niños y niñas, como la alimentación adecuada y la educación de los padres.

- Fortalecer la concertación de acciones, incorporando a otros sectores y actores con capacidad de interlocución e incidencia en el sector educativo; autoridades nacionales, locales, ministerios de Trabajo, Salud, Hacienda, Comunicación; personal docente, entre otros.

Las condiciones necesarias para lograr la educación para todos en el marco de la Declaración de Jomtien son la movilización de recursos, la concertación de acciones y el fortalecimiento de la solidaridad internacional, en el marco de la construcción de nuevas relaciones equitativas que superen las limitaciones para la atención *a las necesidades básicas de aprendizaje*.

La calidad de la educación ya aparece en la Declaración y en el Marco de Acción de Jomtien como una prioridad fundamental, al lado del acceso a la educación por parte de los niños, las mujeres y en general de los *grupos más desfavorecidos de la población mundial*. Una educación de calidad supone la atención a las necesidades básicas de aprendizaje mediante la superación de las inequidades, la construcción de planes de estudios con contenidos pertinentes, la resignificación del papel del personal docente en la consecución de los objetivos de la educación, el uso de las tecnologías para obtener más y mejor información sobre los sistemas y procesos educativos.

Desde Jomtien, la educación para todos (EPT) se ha convertido en una meta y prioridad mundial. Las seis metas definidas fueron (énfasis añadido):

1. Expansión de la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia.
2. Acceso universal a la *educación primaria* para el año 2000.
3. Mejoramiento de los *resultados del aprendizaje* de modo que un porcentaje convenido de una muestra de edad determinada alcance un nivel dado de *logros de aprendizaje*.
4. Reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad del nivel de 1990, para el año 2000.
5. Ampliación de los servicios de *educación básica* y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y los adultos.
6. Aumento de la adquisición por parte de los individuos y las familias de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación.



#### **4.2. Declaración y Marco de Acción de Salamanca para las necesidades educativas especiales y contra la discriminación educativa (1994)**

Con motivo de la Conferencia Mundial de las Necesidades Educativas Especiales (7-10 de junio de 1994), en la que participaron cerca de 300 representantes de 92 países, y con el objetivo de profundizar el enfoque de educación para todos desde la perspectiva de la educación inclusiva, se adoptó el Marco de Acción de Salamanca para las Necesidades Educativas Especiales.

La Declaración hizo un llamado a la comunidad internacional, especialmente a los vinculados al Movimiento Educación Para Todos, a respaldar la educación inclusiva y a colocar las necesidades educativas especiales como parte integral de los programas en educación.

Las escuelas ordinarias con orientación integradora representan el medio más eficaz para combatir las actitudes discriminatorias, crear comunidades de acogida, construir una sociedad integradora y lograr la educación para todos (Unesco y MEC-España, 1994: art. 2).

En la perspectiva de la Declaración, una educación de calidad es una educación que promueve la inclusión a partir de programas de estudio adecuados, utilización adecuada de recursos y asociación con la comunidad, desde la perspectiva del aprender juntos.

#### **4.3 Marco de Acción de Dakar (2000)**

Diez años más tarde, en el Foro Mundial de Educación, llevado a cabo en Dakar, Senegal, los países reafirmaron la perspectiva y la ruta de EPT trazada en Jomtien, con el insumo principal de la evaluación del estado de la educación para todos efectuada en 2000, a nivel mundial. Los 1100 participantes en el foro reafirmaron su compromiso de lograr la EPT en el año 2015 y encomendaron a Unesco la responsabilidad global de coordinar a todos los actores internacionales y monitorear el avance en el cumplimiento de las metas.

El Marco de Acción determinó la necesidad de que cada país integrara las metas de EPT en sus planes nacionales de educación. Además, remarcó la importancia de contar con la participación de amplios sectores de la sociedad civil, que asumieran, junto con los gobiernos, una responsabilidad compartida en la educación, contando con el apoyo de la comunidad internacional.

Respecto a Jomtien, la noción de calidad educativa siguió ampliándose. En el Marco de Acción de Dakar, una educación de calidad se asocia directamente a la escuela y no al sistema educativo (esta referencia prácticamente desaparece), y significa:

- Alumnos sanos, bien alimentados y motivados.
- Docentes bien formados, motivados, que trabajan técnicas didácticas activas.
- Locales adecuados y material didáctico.
- Planes de estudios que se puedan enseñar y aprender en una lengua local y que aprovechen los conocimientos y la experiencia de profesores y alumnos.
- Un entorno que fomenta no solo el aprendizaje, sino que además es agradable, atento a las cuestiones del género, sano y seguro.
- Una definición clara y una evaluación precisa de los resultados esperados, entre ellos, los conocimientos, las competencias, las actitudes y los valores.
- Un gobierno y una gestión participativos.
- El respeto por la comunidad y la cultura local, y la participación en ellas.

Desde Dakar, la EPT se convierte en una meta y prioridad mundial, perfilándose así sus seis objetivos (énfasis añadido):

*Objetivo 1:* Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente *para los niños más vulnerables y desfavorecidos*.

*Objetivo 2:* Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran *en situaciones difíciles*, tengan acceso a una *enseñanza primaria* gratuita y obligatoria de buena calidad, y que la terminen.

*Objetivo 3:* Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.

*Objetivo 4:* Aumentar hasta el año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la *educación básica* y la educación permanente.

*Objetivo 5:* Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria al año 2005, y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una *educación básica de buena calidad*.

*Objetivo 6:* Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando *los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas*.

#### **4.4 Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad Cultural**

La Conferencia General de Unesco, en noviembre de 2001, que proclamó la Declaración sobre la Diversidad Cultural, logra asociar de manera directa la noción de diversidad con la de calidad educativa.

La Declaración parte del reconocimiento de la cultura como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social, y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

El *diálogo intercultural* es el mejor garante de la paz. En él se eleva la diversidad cultural a la categoría de “patrimonio común de la humanidad”, “tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos”; y se erige su defensa en imperativo ético indisoluble del respeto por la dignidad individual.

Si bien no se prescriben acciones concretas, se formulan orientaciones generales que los Estados miembros, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil, deberán traducir en políticas innovadoras en su contexto particular. Una de ellas es la de alentar, mediante la educación, una toma de conciencia del valor positivo de la diversidad cultural y mejorar, a esos efectos, la formulación de los programas escolares y la formación de los docentes, ampliando así la perspectiva sobre la calidad.

La Declaración abre la perspectiva de un mundo más abierto, creativo y democrático, y se cuenta desde ahora entre los textos fundadores de una nueva ética que Unesco promueve en los albores del siglo XXI.

#### **4.5 Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Prelac 2002)**

A nivel regional, la preparación para el Foro Mundial de Educación de Dakar tuvo como primer referente el Marco de Acción para las Américas, definido en Santo Domingo en el año 2000, durante el cual se esclarecieron aquellos temas educativos aún pendientes en la región. Posteriormente se lanzó el Proyecto Regional para América Latina y el Caribe (Prelac), el cual fue aprobado por los ministros de Educación en La Habana en noviembre de 2002. En su primera reunión intergubernamental, el proyecto persiguió la realización de cambios sustantivos en las políticas y prácticas educativas a partir de la transformación de los paradigmas vigentes, para asegurar aprendizajes de calidad, tendientes al desarrollo humano, para todos, a lo largo de

la vida. Las políticas educativas priorizarían los derechos a la educación y a la igualdad de oportunidades, eliminando las barreras que limitan la plena participación y aprendizaje de las personas.

Concebido como un marco orientador para la acción, el Prelac se fundamenta en cuatro principios rectores que colocan en el centro a las personas, y define cinco focos estratégicos o áreas prioritarias para la intervención y el cambio.

Foco 1: Contenidos y prácticas de la educación.

Foco 2: Los docentes y el fortalecimiento de su protagonismo para el cambio educativo.

Foco 3: La cultura de las escuelas, para que se conviertan en comunidades de aprendizaje.

Foco 4: Gestión y flexibilización de los sistemas educativos.

Foco 5: Responsabilidad social por la educación.

El Proyecto Regional pone el acento en la resolución de los aspectos aún pendientes para lograr una educación de calidad de la que nadie quede excluido. La perspectiva asumida desde el PRELAC sobre la naturaleza y alcance de las transformaciones necesarias implica la formulación de principios que sentarán la base de un concepto amplio de calidad de la educación, como son:

1. De los insumos a las personas.
2. De la transmisión de los contenidos al desarrollo de las personas.
3. De la homogeneidad a la diversidad.
4. De la educación escolar a la sociedad educadora.

La segunda reunión Intergubernamental de Ministros de Educación, llevada a cabo en Buenos Aires, y como parte del Prelac, instaló el tema de la calidad haciendo hincapié en la educación pública, la acción concentrada en grupos y sectores excluidos, la incorporación de criterios de eficacia y eficiencia en el ámbito educativo, entre otros elementos.

1. El principal desafío de la región es asegurar el derecho de todos a una educación de calidad a lo largo de la vida que sea relevante, pertinente, equitativa, y mediante una acción pública eficaz y eficiente.
2. El Estado debe ser el garante y regulador del derecho a una educación de calidad para todos, promoviendo consensos nacionales por la educación, formulando políticas con visión de largo plazo y con participación social, asegurando una oferta educativa plural y democrática, y mejorando la calidad de la educación pública.

3. Es urgente avanzar hacia sistemas y centros educativos más inclusivos, formulando estrategias que contribuyan a romper el circuito de reproducción de la pobreza y la exclusión social.
4. Es necesario incrementar los recursos financieros destinados a la educación así como su distribución y gestión con criterios de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia.
5. Es prioritaria una mayor inversión en los docentes para mejorar la calidad de la educación.
6. Es preciso reforzar la cooperación horizontal entre los países de la región para fortalecer los procesos de integración regional y avanzar en una agenda compartida que permita dar cumplimiento a estos compromisos y alcanzar las metas de educación para todos.
7. Es necesario reforzar la cooperación internacional orientada al desarrollo de las personas y al fortalecimiento de las capacidades nacionales y subregionales. A este respecto, el papel de Unesco debiera orientarse hacia la difusión de los cinco focos estratégicos del Prelac para posicionar temas relevantes, al fortalecimiento de las capacidades técnico-políticas de los países para garantizar una educación de calidad para todos, y a definir estrategias de cooperación facilitando la coordinación con diversas instancias nacionales.

La preocupación por la calidad de la educación en el Prelac se expresa en documentos temáticos como:

- Educación de Calidad para Todos: Un asunto de Derechos Humanos (Unesco, 2007a).
- Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando una educación de calidad para todos (Unesco, 2007b).

En ellos se pone de relieve que la calidad de la educación implica al menos cinco dimensiones: equidad, eficiencia, eficacia, relevancia y pertinencia; y se comienza a enfatizar en la necesidad de abrir más aun el concepto de calidad.

#### **4.6 Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible**

El Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (DEDS, 2005-2014), que Unesco coordina, tiene por objeto integrar los principios, valores y prácticas del desarrollo sostenible en todos los aspectos de la educación y el aprendizaje, con miras a abordar los problemas sociales, económicos, culturales y medioambientales del siglo **xxi**.

El DEDS busca integrar los valores inherentes al *desarrollo sostenible* en todas las facetas del aprendizaje con vista a fomentar los cambios de comportamiento necesarios para lograr una sociedad más sostenible y justa para todos.

#### **4.7 Los objetivos del decenio consisten en**

- Promocionar oportunidades para promover la perspectiva del desarrollo sostenible mediante todas las formas de educación.
- Facilitar la creación de redes, intercambios e interacciones entre las partes interesadas en la educación para el desarrollo sostenible.
- Prestar asistencia a los países para que avancen hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en relación con el desarrollo sostenible.
- Proporcionar a los países nuevas oportunidades para incorporar la EDS en sus reformas educativas.

#### **4.8 Metas Educativas 2021: la educación en el contexto de los bicentenarios**

En 2008, los ministros de Educación de Iberoamérica, de manera paralela y en el marco de una misma preocupación por el estado de la educación en la región, resolvieron adoptar y apoyar un proyecto regional destinado a mejorar la calidad y la equidad en la educación para favorecer la inclusión social, justo cuando los países se preparaban para la celebración de los 200 años de su independencia y de su conformación como Estados nacionales.

La construcción de las Metas Educativas 2021 supuso un complejo proceso de elaboración colectiva en la que no solo han participado los gobiernos y los ministerios de Educación, sino también diversos actores de la sociedad civil buscando suscitar el objetivo compartido por la cohesión iberoamericana, más allá de las diferencias sociales y culturales de los países. En ese sentido, se buscaba aprovechar la oportunidad histórica de la celebración bicentenaria de las independencias como una oportunidad inigualable para la renovación de compromisos en la construcción de sociedades justas y democráticas.

El proyecto de las Metas Educativas 2021 se pensó en armonía con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y de manera particular con la Declaración Mundial de Educación Para Todos y el cumplimiento de sus metas hacia el año 2015. En ese sentido, el proyecto asumió el periodo de 2015 a 2021 como “una etapa término que sirve para tomar impulso”; y asumió como suyos los retos y temas pendientes de la educación

latinoamericana puestos de relieve en los distintos informes de la EPT producidos para la región.

Las Metas 2021 resultaron una nueva oportunidad para un planteamiento integral y sistemático de los ODM y de las metas EPT, analizando las relaciones entre unos y otros, la situación educativa de cada país, y las oportunidades que ofrece el momento actual para hacer frente a los viejos y nuevos desafíos que plantea la educación para el siglo XXI.

Así, se trataba, por una parte, de redoblar el esfuerzo para lograr los objetivos de la EPT en 2015. Por otra parte, precisarlos y completarlos en función de los desarrollos y exigencias de los últimos años, y de adecuarlos a los ritmos de desarrollo de cada país.

Para las Metas 2021, la calidad siguió siendo el gran objetivo, reconociendo que el alcance de los logros en esta materia han sido más complejos de alcanzar que la cobertura o el acceso a oportunidades educativas equitativas. Desde la perspectiva de esta iniciativa, el problema de la calidad no solo tiene que ver con los resultados de aprendizaje, sino también con la replicación de las desigualdades que se reproducen desde ellos, y con la ampliación de las diferencias sociales y culturales, por lo que se hace necesario retomar los cuatro aprendizajes necesarios para la vida incluidos en el informe Delors. En este orden de ideas, las metas educativas tocan distintos aspectos de la calidad de la educación, a saber:

- Mejorar el nivel de adquisición de competencias y de conocimientos fundamentales por parte de los alumnos.
- Potenciar la educación en valores para una ciudadanía democrática activa.
- Ofrecer un currículo que incorpore la lectura y el uso del computador en el proceso de enseñanza-aprendizaje, en el que la educación física y la educación artística tengan un papel relevante, y que estimule el interés por la ciencia, el arte y el deporte entre los alumnos.
- Mejorar la dotación de bibliotecas y de computadores en las escuelas.
- Ampliar el número de escuelas de tiempo completo en primaria.
- Extender la evaluación integral de los centros escolares.

Para facilitar el logro de las Metas Educativas 2021, el proyecto establece la realización de diez programas de acción compartida, *uno de los cuales está orientado al mejoramiento de la calidad de la educación atendiendo a factores varios como la incorporación de las TIC, programa de lectura y bibliotecas, y el programa de evaluación de la educación*. Las Cumbres Iberoamericanas, llevadas a cabo con anterioridad a la definición de las Metas 2021, también han constituido un

llamado permanente a fortalecer la cooperación para mejorar la calidad de la educación de la región iberoamericana. Entre ellas pueden citarse:

- Cumbre Iberoamericana de Educación, Lisboa (2009).
- V Foro Latinoamericano de Educación (2009).
- XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación, San Salvador (2008).
- XVII Cumbre Iberoamericana de Ministros de Educación (2007).
- XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2007).

Como se había mencionado anteriormente, en las siguientes dos secciones se describirán los principales enfoques de calidad debatidos en el campo educativo, estos como referente para entender las políticas, planes, programas y proyectos de escuelas de calidad tratados en este estudio.

## **5. Paradigmas de calidad educativa: responsividad y rendición de cuentas**

Introduciendo de lleno la discusión sobre los enfoques de calidad subyacentes a las intervenciones gubernamentales, en esta sección nos concentraremos en el nivel de los paradigmas. Francesc Pedró e Irene Puig identifican dos paradigmas y dos contextos de surgimiento, respectivamente. El primero nace a mediados de los setenta como producto de una crisis económica coyuntural con consecuencias para los sistemas educativos, básicamente por la reducción del gasto público. También asume otras facetas de tipo indirecto ligadas a la forma en que dicho gasto se instrumentaba y sus prioridades. La época de las grandes inversiones en educación, en capital y recursos humanos, básicamente ubicada en los sesenta y principios de los setenta, deja de funcionar ya que se empieza a considerar a los sistemas escolares como una suerte de barril sin fondo, que nunca pueden satisfacerse y donde nunca hay suficiente para cumplir las crecientes demandas cuantitativas y cualitativas. La pregunta que se empieza a hacer es dónde están los resultados de tales inversiones. Desde aquí se plantea la necesidad de que el gasto en educación compita con otras erogaciones, según resultados tangibles. Otras prioridades más allá de la educación comienzan a jugar un papel en estas definiciones, como el gasto en protección social, en programas de desempleo, en ocupación de los jóvenes, etc.

El paradigma de la responsividad (*responsiveness*) definido como “la búsqueda constante de una mejor adecuación de los procesos y de los productos educativos a las necesidades del contexto” tiene justamente



como principal objetivo mejorar la “capacidad de respuesta”. En este marco surgen una serie de soluciones tales como la “descentralización, la participación de los diferentes agentes implicados en el gobierno de la escuela hasta la autonomía de los centros docentes, concepto este que es el que mejor encarna el lema de las tendencias reformistas auspiciadas con el objetivo de mejorar la responsividad de los sistemas escolares” (Pedró y Puig, 1998: 140). También otras estrategias bajo este paradigma serán la privatización o la adopción de criterios propios de la empresa privada en la administración y gestión de dichos servicios, incluyendo la progresiva incorporación del concepto de competitividad (Pedró y Puig, 1998: 141).

Desde este paradigma se pueden reconocer al menos cuatro líneas centrales de reforma: la descentralización, la participación social en el gobierno escolar, la apertura a los agentes económicos y la autonomía de los centros educativos. Todas apuntan a “acercar a los usuarios a los procesos de toma de decisiones relativas a los procesos y productos educativos” (Pedró y Puig, 1998: 142-143). Se trata de mejorar la responsividad o la capacidad de respuesta de los sistemas a las demandas y necesidades del entorno, lo que involucra ampliar el espacio de decisión de los denominados usuarios hasta alcanzar el máximo nivel de autonomía posible, en términos curriculares, de gestión, de personal, presupuestario, etc.

Bajo dicha crisis y dicho paradigma, se plantea otro. Un enfoque que va a basarse en la rendición de cuentas, en el control y en la evaluación de resultados y, por ende, en una nueva concepción del Estado en el campo educativo. En este caso, la crisis será de carácter estructural de ajuste de los sistemas educativos a un nuevo contexto social, económico, tecnológico y demográfico. Aquí se hará énfasis en una postura crítica hacia el Estado, la cual exigirá ampliar la participación social en el sistema escolar. Asimismo, bajo el grave problema de la desconexión entre el sistema educativo y el mercado laboral (p. ej.: el desempleo juvenil) se planteará la imposibilidad de seguir erigiendo el sistema escolar como espacio de calificación y profesionalización, a espaldas de los agentes económicos.

Llevado a sus últimas consecuencias, el paradigma de la responsividad, involucrando una máxima autonomía y diversidad de los centros educativos, requiere de alguna estrategia de control de los mismos. Esto es justamente lo que plantea el paradigma de la rendición de cuentas o de la responsabilidad (*accountability*). En el nuevo contexto se exige un esfuerzo de supervisión de la labor de las escuelas y, en definitiva, de obtención de garantía de su calidad. Bajo el nuevo esquema, el Estado debe guardar para sí una función evaluadora introduciendo poco a poco nuevas concepciones

sobre los servicios educativos y adoptando nuevas modalidades para gestionarlos, inclusive con formas propias de la gestión empresarial privada.

Este nuevo paradigma, de acuerdo con Pedró y Puig, surge a finales de los sesenta en los EE.UU. y a finales de los setenta en Europa continental. Se cita como documento clave el libro blanco publicado por el Departamento de Educación y Ciencia de Inglaterra en 1977, aunque se pueden consignar una multiplicidad de escritos que hasta nuestros días lo refrendan (Bracho González, 2009). Ante los múltiples problemas detectados, se planteaba la necesidad de que los responsables de la educación debían estar en condiciones de rendir cuentas a la comunidad o sociedad sobre los logros alcanzados. Desde aquí se sostiene la necesidad de evaluar y controlar externamente al sistema y a la escuela, así como el rendimiento y el logro de los alumnos (Anderson, 2005). Este paradigma propondrá quizás una de las pocas referencias al sistema educativo aunque sin dejar de plantear que la supervisión debe dar cuenta de los resultados a nivel de cada centro escolar. Se parte de una evaluación del nivel más operativo para llegar a un control del sistema como totalidad. Desde aquí surgen los programas de evaluaciones estandarizadas de rendimientos académicos de los alumnos, de desempeño de los docentes y de *performance* de las escuelas, inclusive la idea de los *rankings*.

## 6. Movimientos teóricos de escuelas de calidad

El origen de los enfoques teórico-conceptuales que dirigen su mirada a las escuelas como factores del cambio educativo, hay que rastrearlo hasta finales de la década de 1970. De acuerdo con Teresa Bracho González, en Gran Bretaña se genera un movimiento de revisión de la corriente de estudios norteamericanos iniciados con Coleman (1969) y Jencks (1972). Estos estudios daban gran importancia a las variables de origen socioeconómico para explicar el rendimiento de las escuelas y los alumnos (Zorrilla Fierro y Fernández Lomelín, 2003: 2). Por su parte, el nuevo enfoque planteaba poner la mirada en los “factores de incidencia escolar que pudieran generar valor agregado para que la escuela pudiese elevar sus logros a partir de los procesos y fenómenos generados en su interior” (Bracho González, 2009: 18). Entre sus conclusiones más relevantes está que la diferencia en el logro de las escuelas no puede atribuirse exclusivamente a la incidencia de las variables de origen o a las características del contexto socioeconómico, de las familias o de los estudiantes, sino que están asociadas a las “características de los procesos educativos y los climas organizacionales” (Bracho González, 2009: 18).

De esta revisión, que involucra un profundo cambio teórico-conceptual, surgen diversas corrientes o, como algunos autores denominan, *movimientos* que plantean un giro en el debate educativo al tomar en cuenta como determinantes de la calidad algunos factores hasta ese momento ignorados y, por ende, poco estudiados. Así, hacia mediados de los años setenta y buena parte de los ochenta, surgen una serie de iniciativas como Escuelas Eficaces, Mejora de la Escuela y Reestructuración Escolar. En general y más allá de sus diferencias, todas van a fundamentarse en la idea de que los centros de enseñanza escolar, las escuelas, son capaces de influir en las condiciones culturales de los alumnos, en los resultados académicos y en otorgar un valor agregado a la sociedad. El supuesto básico que van a manejar es:

(...) los resultados de los estudiantes no están determinados de manera absoluta por condiciones socioeconómicas previas (sobre las que la escuela tiene poco que hacer directamente), sino que se parte de la idea de que el centro escolar es capaz de incidir de manera significativa sobre el resultado final del proceso escolar, es decir, sobre el rendimiento del estudiante (Bracho González, 2009: 18).

Asimismo, se identifica que el avance de una escuela se deriva de su propio personal, quien determina prioridades, desarrolla planes de acción y diseña estrategias de cambio. Así, se reconoce que una de las bases de la mejora es el desarrollo formativo y cooperativo del profesorado, el grado en el que se comprometen con las decisiones de la escuela, la coordinación y planificación con trabajo colegiado, entre otras cuestiones.

En los años noventa surge otra línea de renovación escolar, denominada “Administración Centrada en la Escuela”. Este movimiento hará hincapié en la capacidad de decisión del centro escolar con una consecuente disminución de su dependencia del exterior. Básicamente este movimiento se liga a planteos de descentralización educativa como un mecanismo clave del cambio organizacional y, a su vez, mediante el cual se alcanzaría la mejora educativa.

Posteriormente se desarrolló otra corriente, que planteó la inexistencia de evidencias empíricas para afirmar una relación directa entre descentralización de la gestión educativa y mejoras en la calidad de la educación. Denominada “Escuelas como Organizaciones que Aprenden” o “Escuelas que Aprenden”, sostiene que en realidad la descentralización para obtener una mejora en la calidad de la educación debe ir acompañada de un cambio organizacional (modificaciones en los modos habituales de pensar y actuar de los miembros de la organización, es decir, la escuela). Justamente las organizaciones que aprenden son aquellas que pueden tener

una mirada prospectiva, que institucionalizan sus procesos de reflexión en acción, y planifican y evalúan sus acciones a fin de aprender a partir de cada una de sus acciones, es decir, aprenden como aprenden.

Entender de esta manera a las escuelas supone reconocer que los cambios no serán producto de reformas gestionadas externamente, sino que tendrán lugar en la medida en que la comunidad educativa (que incluye a los agentes educativos y a actores sociales cercanos a la labor del centro escolar) sea capaz de adquirir, comprender y planificar la intervención escolar según necesidades, diagnósticos, y a descifrar adecuadamente el contexto. De acuerdo con Bracho González, este movimiento es mucho más amplio que el de Escuelas Eficaces y el de Mejora de la Escuela, porque trata de crear una organización escolar apta para responder productivamente a las iniciativas que se presenten a futuro. Así, una escuela que aprende es aquella que tiene desarrolladas ciertas destrezas para organizar sus propios procesos de mejora y movilizar conocimiento interno para responder creativamente a las necesidades del entorno.

Finalmente, se debe consignar el movimiento denominado “Gestión Total de Calidad” que, proveniente del mundo empresarial y mercantil privado, se transfirió también en la década de los noventa al campo educativo; proponiendo una noción de calidad que si bien se basará en la escuela, lo hará por medio de su completa reconceptualización mediante la introducción de nociones tales como cliente/consumidor, eficiencia, eficacia, resultado, premio, mercado y competencia.

A continuación, se describen las características más relevantes de estos movimientos, a fin de encontrar puntos de conexión con las intervenciones gubernamentales analizadas en el marco de este libro.

### **6.1 Escuelas eficaces**

De acuerdo con la literatura especializada, el movimiento de Escuelas Eficaces (*Effective School Research*) se inicia hacia fines de la década de los setenta y se desarrolla hasta mediados de la década de los ochenta. Su componente distintivo es identificar elementos o indicadores que marquen la diferencia. Por ejemplo, logros académicos de los alumnos socialmente desfavorecidos, rendición de cuentas del conjunto de docentes o de la misma institución escolar. Es decir, alude a que el centro educativo alcance ciertos resultados (eficacia).

Entre las principales características de esta corriente se pueden consignar: autonomía y gestión local; fuerte liderazgo instructivo; estabilidad del profesorado; organización y articulación curricular; control sistemático del progreso y logros de los alumnos; altas expectativas sobre el rendimiento de

los alumnos y reconocimiento del éxito académico; apoyo y colaboración entre escuelas y familias; orden y disciplina; colaboración y relaciones de colegialidad entre el profesorado; y desarrollo continuo del personal docente (Bolívar, 1997: 31, citando a Nieto Cano, 1993: 32-34).

Desde este enfoque, el liderazgo del personal directivo y docente se sitúa como elemento clave en la eficacia y la calidad de las escuelas (CIDE, 2003). El liderazgo es de carácter instructivo, capaz de apoyar a los docentes en los recursos metodológicos para una enseñanza efectiva, paralelamente concentrar las tareas en el currículo, supervisarlas y dinamizar el trabajo conjunto del profesorado. Este liderazgo exige una fuerte preparación pedagógica a fin de ser mediador entre lo que la investigación didáctica ha mostrado como eficaz y su aplicación en el aula. Por otra parte, dependiente de una comprensión de las escuelas como organizaciones con cultura propia, el líder debe tener claridad respecto a la visión específica de los fines del centro educativo, conseguir actuar según dicha visión y retribuir apoyos y recursos que puedan ayudar a que la comunidad escolar se mueva en dicha visión.

El discurso de la eficacia supone que para que una escuela alcance altos niveles de calidad debe tener una cultura organizativa propia, lo que implica considerar a la escuela como “unidad del cambio” o a propugnar una identidad formativa propia que pueda generar, mediante competencia mercantil, la calidad (Bolívar, 1997: 32).

## 6.2 Mejora en la Escuela

El movimiento de Mejora de la Escuela (*School Improvement Research*) busca capacitar organizativamente al propio centro para resolver de forma autónoma sus problemas y necesidades. El foco de atención está puesto aquí en la institución escolar considerada en su conjunto. Es en este sentido un enfoque más amplio que el anterior, al trabajar sobre las condiciones endógenas de los establecimientos educativos a fin de que promuevan el propio desarrollo de la organización. Por ello, algunos autores han denominado a este movimiento la segunda generación de las Escuelas Eficaces. El punto clave es poner en el centro de la escena a la escuela y, a partir de allí, generar condiciones para la mejora de la calidad. La idea es que a fin de que el cambio afecte efectivamente la actividad educativa en el aula, primero se debe incidir en las condiciones organizativas de la escuela como unidad de mejora. Por lo tanto, el cambio se ubica en dos niveles: el aula y lo institucional (entendido indistintamente como lo organizacional). El segundo es la condición de posibilidad de una mejora de los aprendizajes de los alumnos en el aula de clase. En cuanto a la práctica docente, también debe ir más allá de

lo que sucede en el espacio del aula y ser intercambiada, reflexionada y compartida con los colegas de la escuela. Es decir, exige algún nivel de mejora organizacional para que verdaderamente se obtengan resultados.

Bolívar sostiene que desde este enfoque

(...) no cabe esperar una mejora escolar desconectada de las condiciones internas del centro escolar, por lo que cualquier reforma educativa impuesta externamente, si quiere ser exitosa, tendrá que ser reconstruida por el centro escolar de acuerdo a sus prioridades; al tiempo que ir creando condiciones internas que puedan apoyar y gestionar el cambio en los centros. Desde la política educativa se pueden “implantar” cambios, pero no llegarán a formar parte viva de los centros y a promover una mejora, si no sitúan al profesorado en un papel de agente de desarrollo curricular, y provocan un desarrollo organizativo interno de los centros escolares (Bolívar, 1997: 33).

Bajo este esquema, el liderazgo debe actuar como agente interno que promueva también condiciones organizativas que posibiliten el desarrollo del centro como organización y base del cambio, por ejemplo, por medio de capacitar al centro a autorrenovarse. Asimismo, el liderazgo actúa como dinamizador y promotor del cambio organizativo mediante la revisión de las acciones previas, cuestionando prácticas vigentes, a fin de determinar problemas y necesidades, generando compromisos, dilucidando expectativas, canalizando resistencias y haciendo una permanente autoevaluación institucional.

De esta forma, la reconstrucción cultural de las escuelas (entendiendo lo cultural bajo el halo organizativo) supone entender que el cambio educativo debe ser asumido por los miembros como propio hasta lograr institucionalizarse. Se concluye que cambiar la educación supone

(...) reconstruir las instituciones que tienen la responsabilidad de realizar esa función. La cuestión de la innovación se convierte en cómo reestructurar los centros escolares, tanto en la redefinición de las tareas, los procesos y las funciones de los profesores, como en comprometer a las comunidades escolares en la educación que se quiere llevar a cabo (Bolívar, 1997: 34).

### **6.3 Reestructuración escolar**

Este movimiento se basa en la reestructuración de las escuelas. De acuerdo con la literatura especializada, es quizás el que registra el mayor grado de ambigüedad teórica; bajo su paraguas entra una diversidad de propuestas reformistas que se centran en la reconstrucción, reconversión, rediseño, transformación y reforma de la escuela.

Bolívar (1997: 34, citando a Tyak, 1990) describe los múltiples referentes a los que se terminó aplicando la categoría de reestructuración escolar: desde los mecanismos mercantiles de elección, profesionalismo y capacitación docente, descentralización y gestión basada en la escuela, implicación de los padres en la educación de sus niños, estándares nacionales en el currículo, realización de pruebas, desregulación, nuevas formas de rendición de cuentas y hasta reformas curriculares.

En términos generales, a nivel organizativo puede decirse que la reestructuración escolar supone una gestión y toma de decisiones basadas en la escuela, lo que implica devolución de competencias y fortalecimiento de la figura del director; transformación de los roles y el trabajo de los docentes bajo el lema de *empowerment* o reprofesionalización de la fuerza de trabajo; cambios en el gobierno escolar a raíz de la descentralización política y administrativa; introducción de mecanismos neoliberales de mercado: los padres y alumnos se vuelven clientes y las escuelas potenciales rivales, lo que implica el desarrollo de una competencia mercantil que exige una diferenciación del producto e incrementar las posibilidad de elección de las escuelas.

#### **6.4 Administración Centrada en la Escuela**

El movimiento de gestión escolar conocido como Administración Centrada en la Escuela (*School Based Management*) surge en los noventa bajo el fundamento de la teoría de las organizaciones y la economía, y pone énfasis en la capacidad de decisión del centro escolar, reduciendo su dependencia exterior (Banco Mundial, 2001). Los postulados desde el enfoque organizacional indican que un ambiente descentralizado “es óptimo para la eficiencia en operaciones, ya que los empleados, al estar facultados para tomar decisiones, tienen más control sobre su trabajo y son más responsables por sus decisiones” (Bracho González, 2009: 20, citando a Walker, 2002: 3). El supuesto más potente es que la escuela, al tener un contacto más cercano con el usuario, sean los alumnos o la comunidad, puede atender más adecuadamente sus necesidades e identificar a los responsables de instrumentación del programa de reformas. Así, la descentralización sirve como un mecanismo legitimador de las acciones públicas al acercar el beneficiario directo al proceso de toma de decisiones estableciendo como supuesto que las organizaciones y los servidores públicos son sensibles a las necesidades locales y a las de sus usuarios.

Por estas razones, este movimiento va a plantear llevar la estrategia de la descentralización hacia un nivel más avanzado, involucrando aspectos pedagógicos, curriculares, administrativos y presupuestarios.

Desde la mirada económica, la descentralización conduce a una mayor eficiencia económica. Desde la mirada escolar, los agentes de la escuela, directores y docentes tienen mayor información del centro, lo que mejora su capacidad para la toma de decisiones acertadas y esto, a su vez, colabora en que asuman mayor compromiso con tales decisiones. Desde los aspectos políticos, la descentralización promueve la participación democrática y, por ende, la estabilidad política. Desde la eficiencia administrativa, la escuela tiene mejores y mayores elementos para asignar adecuadamente los recursos. Desde la racionalidad presupuestaria, la participación de actores locales y de padres de familia permite más posibilidades de obtener recursos de la autogestión mediante la generación local de recursos. Desde el punto de vista del logro escolar, la mayor participación de los padres y la comunidad genera mayores incentivos para apoyar aumentos del logro académico. Finalmente, desde la mirada de la responsabilidad también se considera que su conquista se logra con el aumento de la participación en los procesos de toma de decisiones (Bracho González, 2009: 21-22).

Pero sin duda, de acuerdo con Bracho González, la principal razón sobre la que se justifican las reformas de la administración centrada en la escuela es el logro escolar de los estudiantes. Todas las intervenciones deben concentrarse en alcanzar los mejores resultados en ese aspecto (2009: 22).

Dentro de este gran movimiento, se pueden distinguir algunos modelos: 1) Modelo de control administrativo (la toma de decisiones centrada en el director), 2) Modelo de control profesional (la toma de decisiones se centra en el conjunto de docentes, organizados en consejos u otra modalidad) y 3) Modelo de control comunitario (toma de decisiones en consejos y asociaciones de padres) (Bracho González, 2009: 22-23).

La escuela en este movimiento es también el motor del proceso de mejora de calidad educativa, que luego se extiende al sistema educativo. La escuela es un espacio comunitario, abierto a la sociedad y que le rinde cuentas. Una escuela que en definitiva se responsabiliza de los resultados del aprendizaje de sus alumnos y garantiza que estos adquieran los conocimientos y desarrollen las habilidades, actitudes y valores necesarios para alcanzar una vida personal y familiar plena.

El sistema educativo es visto como la suma de escuelas y todo lo que en su entorno se involucra. El enfoque parece sugerir que la mejora en la calidad de las escuelas desembocará en la mejora del sistema educativo aunque esto no queda debidamente claro.

El docente y el personal de la escuela son actores fundamentales para el progreso de un centro escolar y de la calidad: “Los modelos suponen



autoridad de los directores en la evaluación del desempeño de los docentes, así como autoridad y recursos a nivel del centro escolar para decidir el tipo de capacitación de los mismos” (Bracho González, 2009: 33). Los agentes escolares deben trabajar en el logro de una actitud de responsabilidad con los resultados y en el compromiso con la evaluación y el logro de metas y objetivos expresados.

### 6.5 Escuelas que Aprenden

Como mencionamos, este movimiento parte de la idea de la inexistencia de evidencia empírica que conecte la descentralización con la mejoras en la calidad de la educación a menos que se plantee un cambio organizacional. Se trata de una escuela que se propone aprender de sus propios procesos de aprendizaje. La escuela que se transforma en una organización que aprende debe reunir una serie de principios que funcionan como un esquema normativo: compromiso activo por la mejora permanente; grupos que se plantean compartir metas; visiones comunes sobre los objetivos de la organización; difusión de las mejoras prácticas generadas por la organización; aprendizaje y desarrollo profesional del personal; reflexión crítica de las prácticas vigentes; experimentación de nuevas prácticas; disposición para cambiar los marcos habituales para pensar y actuar; desarrollo de espíritu de empresa comprometida con la mejora; horizontalidad en la difusión de la información hacia adentro y con el exterior; y empleo de sistemas dinámicos de funcionamiento (Bolívar, 2000).

Para Fernando Bolaños y Manuel E. Bello,

(...) un centro educativo que aprende y se desarrolla es aquel en que tanto directivos, docentes y padres de familia comparten una visión común, tiene expectativas altas sobre lo que se espera del trabajo educativo, tienen un vínculo significativo con la comunidad y las organizaciones de su contexto. En dichos centros existe apertura para la evaluación, a los cambios y a la innovación, disposición a seguir aprendiendo a partir de actitudes y prácticas de indagación e investigación. Tanto los directivos como los docentes están comprometidos con la mejora continua de los procesos y se constituyen como una comunidad de trabajo y de aprendizaje, donde hay liderazgos compartidos y democráticos (Bolaños y Bello, 2002: 11-12).

En este enfoque se plantea el desarrollo en una dimensión local y otra institucional. En cuanto a lo primero, se indica: “La relación con los padres de familia y con el resto de la comunidad local es también muy importante, reconociendo el valor que tiene la educación para el desarrollo local y el

desarrollo del país” (Bolaños y Bello, 2002: 12). En cuanto al desarrollo institucional de los centros educativos, se indica:

(...) es fundamental para mejorar la calidad de la educación, y para que los diversos esfuerzos, tanto del Estado como de las distintas organizaciones e instituciones de la sociedad civil, tengan menor sentido. No hay que olvidar que en los centros educativos y en sus aulas, con todas las particularidades, es donde se define el sentido final y real de las políticas educativas (Bolaños y Bello, 2002: 12-13).

En definitiva, se trata de un movimiento que plantea que los cambios a favor de la calidad no serán producto de reformas gestionadas externamente sino desde la escuela, como organización receptiva y capaz de hacer frente a las demandas sociales y de futuro que se le planteen.

Es importante indicar que bajo este movimiento teórico se ubica una multiplicidad de experiencias. Por ejemplo, en la publicación titulada *Escuelas que aprenden y se desarrollan* se consignan casos de descentralización educativa y autonomía escolar (Lavín Herrera, 2002; Espínola, 2002), escuelas promotoras de la salud (Asociación Kallpa, 2002) y hasta escuelas que trabajan con sectores empobrecidos (Romero y Cáceres, 2002).

## 6.6 Gestión de la Calidad Total

Finalmente, es importante consignar el movimiento denominado Gestión de Calidad Total (*Total Quality Management*), que apareció en el ámbito educativo entre fines de los ochenta y principios de los noventa.

Este enfoque, proveniente del ámbito empresarial privado, entiende que una organización puede prosperar y sobrevivir cuando los clientes y sus necesidades emergentes futuras son satisfechas por una organización de forma más eficiente y efectiva que por sus competidoras. Desde esta mirada, adquiere sentido que las organizaciones capturen información sobre los clientes, por lo que todos los procesos deben orientarse a la satisfacción de sus necesidades (*customers needs*) y a servirlos eficientemente. Se presenta asimismo como una estrategia de bajo costo e inversión dado que se concentra en transformar los procesos de trabajo internos en modos que generen productos y servicios de alta calidad necesarios para la supervivencia de la organización (Bolívar, 1999: 2).

Si bien surgió en EE.UU., fue aplicado en Europa continental y posteriormente en América Latina. En el caso europeo primeramente se aplicó al mundo empresarial mediante la European Foundation for Quality Management (EUFQM), la cual instauró un premio a la calidad de las

compañías. Este modelo que suponía una serie de criterios de evaluación (puntos que se concedían para el premio) se transfirió prácticamente sin mediaciones al mundo de las escuelas. Así, por ejemplo, en el caso español se creó el Premio a la Calidad de la Educación, en dos modalidades: centros educativos públicos y privados, siendo evaluados con base en los criterios referidos (López Rupérez, 1994).

La ideología y las prácticas de la gestión de calidad total pueden sintetizarse de la siguiente manera:

1. *Orientación a los clientes*: El cliente se constituye en “árbitro final de la calidad del servicio que se presta”. Su satisfacción es factible de ser analizada y medida. Por esta razón, este enfoque se preocupa por conocer cuáles son sus necesidades, expectativas y nivel de satisfacción mediante encuestas, grupos focales, entrevistas, etc. Funcionan como una suerte de estudios de mercado y de satisfacción del consumidor. Los clientes en el caso de la educación serían internos al centro educativo como los alumnos, los docentes y los directivos. Los externos al centro serían los padres, la comunidad local, las empresas y las instituciones educativas que circundan al centro y con las cuales interactúa.
2. *Mejora permanente*: Se habla de realizar esfuerzos continuos y a lo largo del tiempo de acuerdo con un ciclo (planificar-hacer-verificar-actuar) que conecte debidamente proceso con resultados. Se parte de un diagnóstico y de un plan de acción de mejora cuyos resultados se constituyen en motivación a su vez para planificar un siguiente ámbito de mejora. Esto requiere de una evaluación diagnóstico permanente a fin de determinar de manera precisa el estado actual de situación.
3. *Orientación a los procesos de trabajo*: Si bien los resultados son importantes, este esquema hace especial hincapié en los procesos que están en la base de los mismos. Sobre ellos se debe concentrar el esfuerzo. También aquí se procede a una evaluación de los procesos, y para ello este modelo supone una serie de instrumentos (Bolívar, 1999: 2).

Como indicada Bolívar, sus defensores sostienen que por su origen empresarial y mercantil la aplicación de este esquema no debería tener problemas en el caso de los centros educativos privados, ya que comparten una filosofía común en cuanto se rigen por las “mismas normas de mercado que la empresa comercial” (1999: 79). Más bien las situaciones peculiares se presentan en el campo de la educación pública, pero sin que esto implique algún tipo de desarrollo o modelo ad hoc para este tipo de establecimientos. Se trata más bien de dificultades que deben ser enfrentadas por los propios planteles de los centros oficiales para que encajen también en el modelo propuesto.

Un punto importante a destacar es que bajo este movimiento y las consideraciones antes dichas aparece la calidad definida casi de manera similar a otros enfoques: así se habla de que

(...) un centro educativo de calidad es aquel que potencia el desarrollo de las capacidades cognitivas, sociales, afectivas, estéticas y morales de los alumnos, contribuye a la participación y a la satisfacción de la comunidad educativa, promueve el desarrollo profesional de los docentes e influye con su oferta educativa en su entorno social. Un centro educativo de calidad tiene en cuenta las características de sus alumnos y de su medio social. Un sistema educativo de calidad favorece el funcionamiento de este tipo de centros y apoya especialmente a aquellos que escolarizan a alumnos con necesidades educativas especiales o están situados en zonas social y culturalmente desfavorecidas (Bolívar, 1999: 80).

En realidad, bajo esta definición ampliamente compartida (o a esta altura se podría sostener políticamente correcta), lo que se incorpora desde el movimiento de Gestión de Calidad Total es al cliente en el núcleo del concepto de calidad. Es en el marco de una ideología centrada en el consumo, ahora instalada de lleno en el campo de la educación, que la calidad sin concentrarse en ningún criterio interno de la labor pedagógica se subordina a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los consumidores. “La noción de calidad —en una orientación mercantil— queda redefinida como percepción de satisfacción de los clientes, árbitro último de lo que tiene de calidad, según prefiera su producto (centro) u otro” (Bolívar, 1999: 80).

Asimismo, este movimiento introduce de lleno la competitividad en el mundo educativo. La fórmula para que una organización mejore es que se esfuerce por prosperar y sobrevivir en un medio competitivo, es decir, cuando logre satisfacer las necesidades de sus clientes de forma más efectiva y eficiente que sus competidores. La introducción del *marketing*, la mercadotecnia y los estudios de mercado a la educación solo es una consecuencia obvia de este esquema.

## **7. Enfoques de calidad de políticas, planes, programas y proyectos de escuelas de calidad en Ecuador**

Como se ha indicado en la primera parte de este libro, la cual contiene el análisis descriptivo de las experiencias de escuelas de calidad, las intervenciones del Estado en el campo de la calidad educativa en Ecuador han sido numerosas y diversas en los últimos 30 años. Bajo diferentes nombres han existido acciones que pueden enmarcarse dentro de lo que la literatura especializada

consideraría iniciativas para el mejoramiento de la calidad educativa. En el interior de este gran paraguas se pueden ubicar específicamente aquellas que hablan de actuaciones en el marco directo de las escuelas.

Los primeros esfuerzos formulados explícita y deliberadamente bajo la noción de calidad educativa hay que ubicarlos recién hacia los años noventa. En la década de los ochenta más bien el tema aparece traslapado bajo la problemática de la cobertura vista con el prisma de la igualdad de oportunidades y la compensación social. Solo por medio de ella e indirectamente, se introduce el tema de calidad educativa, pero todavía sin definiciones ni estrategias de acción completamente claras.

Es recién hacia 1990 que la calidad educativa aparece asociada a una serie de criterios y estrategias explícitas y definidas. Por ejemplo, se la asoció a la descentralización educativa y, con ella, a la idea de redes de escuelas, también a los sistemas de evaluación de logros académicos, a la reforma curricular, y dentro de ella a los contenidos y destrezas en la lectocomprensión, y a intervenciones directas contra la pobreza. Toda esta variedad de elementos se ubicaron en el gran ámbito de las acciones en pos del mejoramiento de la calidad educativa. Hacia la primera década del siglo *xxi*, esto adquiere un nuevo cariz al consolidarse la idea —que ya se venía gestando— de que la calidad pasa inexorablemente por el accionar de las escuelas como unidades privilegiadas del cambio educativo.

Desde este lugar hicieron aparición una serie de políticas, planes, programas y proyectos tales como Escuelas Saludables, Escuelas Unidocentes, Escuelas Lectoras, Escuelas Verdes, Aulas Hospitalarias, Escuelas Gestoras del Cambio, Escuelas Solidarias, Unidades Educativas del Milenio, Escuelas Asociadas de la Unesco, Plan 200 Escuelas de Calidad, entre otros.

Paralelamente se continuó con la política de calidad vinculada a los sistemas de evaluación de desempeño académico de los estudiantes y docentes como fueron las pruebas Aprendo y SER, y la participación del Ecuador en el Serce. En menor medida, aunque sin desaparecer, seguirá vigente la idea de la reforma curricular (ahora concentrada en hacerla efectiva en las escuelas).

Todas estas acciones nos remiten de manera clara a buena parte de los postulados descritos precedentemente en los paradigmas de calidad educativa y en los movimientos de escuelas de calidad que tuvieron impacto mundial a partir de mediados de la década de los setenta y hasta nuestros días.

A fin de poder conectar con sentido esas referencias de corte teórico-conceptual con la descripción de políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales desarrollados en Ecuador en torno a experiencias de escuelas de calidad educativa, se trabaja a continuación en una serie de ejes de análisis.

### **7.1 La calidad bajo una renovada mirada de la dicotomía público-privado**

En primer lugar hay que indicar algo que muchas veces pasa desapercibido y es que la problemática de la calidad educativa en el debate experto y en el no tan experto de las políticas gubernamentales se concentró en la educación de carácter público. Básicamente porque la crisis, tanto económica como de los sistemas educativos, afectó al Estado y sus políticas e inversiones y, por ende, al sistema público de enseñanza. Sobre este campo específico se concentraron los diagnósticos críticos y, por ello, las intervenciones de mejora. Esto pudo verse con claridad en el paradigma denominado de la responsividad como en el de la responsabilidad o rendición de cuentas. Tanto en el problema definido como la falta de adecuación de los procesos y los productos educativos a las necesidades del contexto como al de unas unidades escolares y agentes que no siempre se hacen responsables de los resultados educativos de su accionar. Ambos remiten al campo de la educación pública entendida en este marco también como educación estatal o fiscal.

Como se ha podido ver en la descripción de las acciones gubernamentales en Ecuador, esto se confirma. Prácticamente ninguna intervención incluyó a la educación particular. La calidad entendida en sus múltiples y completamente diversas concepciones siempre se enfocó en la educación pública. Esta es la que presenta déficits y la que debe ser mejorada.

Asimismo, las soluciones suponen, según sea el caso, alguna forma de inclusión en la educación pública de mecanismos propios del ámbito del mercado o del ámbito de la sociedad civil a fin de que esta mejore. La solución nunca está en algún aspecto de la lógica de lo público sino que, por el contrario, se ubica más allá de sus fronteras.

### **7.2 Nueva relación: sistema, escuela, comunidad y mercado**

Otro elemento interesante alude a primera vista a los niveles de intervención y sus actores. Como se mencionó, el problema de la calidad se define como un asunto estructural de los sistemas educativos. Unos sistemas jerárquicos, centralizadores, burocratizados, ineficientes, despreocupados de las demandas del contexto y de sus resultados. Asociado a ello, se define como un problema el accionar del Estado que mediante grandes y ambiciosas políticas educativas no fijó su atención en el real trabajo de las escuelas, las que en última instancia concretan el esfuerzo educativo y producen los éxitos o los fracasos. Se trata de un modelo técnico burocrático que se centró en el cumplimiento de una multiplicidad de normas y reglamentaciones generales y no en sus efectos directos sobre el proceso de enseñanza- aprendizaje en la escuela y en el aula.

Esto implica centrar la mirada en la *unidad educativa*. Desde aquí se presenta una primera dificultad cuando la calidad queda reducida a lo que cada experiencia escolar particular, única e irrepetible, lleva adelante. Por ejemplo, al analizar las intervenciones concretas se observó que muchas de ellas deberían ser extendidas al conjunto de establecimientos del sistema educativo, sin embargo esto es contrario al diseño de la mayor parte de los programas, planes y proyectos analizados (por ejemplo, ¿por qué solo algunas escuelas son solidarias?, ¿las otras qué son, insolidarias?; ¿por qué solo algunas escuelas son saludables; las otras qué deben ser, insalubres?). Pero esto resulta imposible bajo el nuevo esquema de sentidos, que anula casi de entrada dicha posibilidad. La idea de que la calidad solo se puede dar a nivel de las escuelas, de cada una de ellas, y no del sistema, involucra consecuencias importantes que deberían ser repensadas.

Asimismo, se vio aparecer insistentemente el argumento de que ese accionar general del Estado y su sistema de enseñanza no contempla el papel ineludible de la comunidad educativa. Se afirma que bajo la dominancia del modelo del sistema educativo esta comunidad quedó invisibilizada, anulada. De hecho, se llega a afirmar que la política educativa se hizo a espaldas de las necesidades y demandas de la sociedad civil. Se necesita entonces no solo hacer énfasis en la escuela, sino en una escuela que *no se referencie en el sistema*, sino en la comunidad que la circunda y la contiene.

Esta convocatoria a la comunidad o sociedad civil cumplirá dos papeles claramente establecidos en los dos paradigmas descritos. Por un lado, permitirá que los productos, procesos y resultados educativos sean adecuados a las necesidades del contexto: un aspecto de la calidad. Por el otro, la supervisión y el control por parte de la sociedad civil constituirá en sí misma el mecanismo de garantía de la calidad per se. Su mirada escrutadora garantizará lo que el Estado y su sistema no pueden hacer.

Esto implica ineludiblemente incorporar a los actores de la comunidad en diferentes ámbitos (espacios) y etapas (tiempos) de las intervenciones gubernamentales. Es importante volver a indicar que esa comunidad podrá ser indistintamente una empresa, una asociación de padres, una agrupación de docentes organizados, una universidad, una consultora, una fundación, una ONG, un actor de la cooperación internacional o inclusive un actor confesional. Es decir, supondrá una diversidad de definiciones y referentes empíricos. También, aunque parezca contradictorio, esa comunidad local podrá estar integrada por actores gubernamentales pero locales o de niveles intermedios, nunca del nivel central. Así, la oposición entre lo gubernamental y no gubernamental, y lo mercantil/empresarial y no mercantil/empresarial no será necesariamente por donde se defina la frontera. Elementos

todos que suponen efectos complejos que no parecen haber sido completamente analizados desde los enfoques teóricos trabajados.

Quizás la única referencia que aparece en torno a la idea de sistema sea la política ligada a la medición de los rendimientos académicos de los estudiantes y docentes, aunque será relativa. Si bien la mencionada política alude a una suerte de mirada de conjunto, tal y como plantea el paradigma de la responsabilidad, dicha mirada general se justifica en el marco de un esquema que le otorga crecientes márgenes de acción a las escuelas. Si

(...) el paradigma de la responsividad implica una gran autonomía y diversidad de los centros escolares, aun dentro de una misma red pública, se requiere de una supervisión más estrecha de la labor de las escuelas y, en definitiva, obtener algún seguro de su calidad. Este es el punto de partida del paradigma de la rendición de cuentas o responsabilidad (Pedró y Puig, 1998: 159).

La pregunta que debería hacerse aquí es ¿por qué queda anulado el Estado y sus macropolíticas en el campo de la calidad educativa? ¿Por qué su papel queda reducido prácticamente a instrumentar pruebas estandarizadas para informar a la sociedad? ¿Qué consecuencias tiene esto en el logro de la calidad para el conjunto de establecimientos que integran el sistema educativo? ¿Qué otras para la reconstrucción de una rectoría creíble y efectiva del Ministerio de Educación?

De esta forma, más que solo un cambio en los niveles de intervención y sus actores (del sistema a la escuela, del Estado a la sociedad civil y el mercado), lo que parece estar planteándose es la desaparición de la idea de que la calidad debería estar asociada a un esfuerzo educativo conjunto e integral de la totalidad de unidades que componen el sistema educativo, que debería estar articulada a las políticas nacionales del campo y a un proyecto nacional de país.

### **7.3 La calidad desde la mirada organizacional**

Sin duda, uno de los más importantes elementos que hemos visto aparecer en buena parte de los enfoques teóricos analizados y que son casi calcadamente incorporados en gran medida en las políticas, planes, programas y proyectos relevados ha sido la idea de que la calidad es un problema organizacional o de cultura organizacional. Para ello, primero se debe operar una nueva concepción de la institución escolar: la escuela como organización.

Este enfoque supone privilegiar el análisis organizacional o de gestión de lo educativo y dejar de lado el análisis más político-ideológico. Los problemas de la educación aluden a cuestiones de técnica organizacional,



de nuevos marcos institucionales, de sistemas de incentivos adecuados y no a los grandes debates de principios, de los fines y fundamentos de la educación. Esto no significa que esas definiciones sustanciales no operen ni funcionen; de hecho lo hacen con importante fuerza, el punto es que bajo el discurso gestional quedan opacadas e invisibilizadas. Así puede suponerse (aunque no sea explícito) un amplio y extendido consenso sobre lo que está detrás de cada propuesta técnica para mejorar la calidad.

Asimismo, al introducir elementos no solo del análisis organizacional sino económico al campo educativo, la mirada se concentra fundamentalmente en los procesos, los productos, la fuerza de trabajo, los incentivos, el liderazgo, entre otros, que tienen lugar en la escuela, dejando de lado otros importantes elementos de la labor educativa.

De igual forma, bajo esta mirada adquieren sentido los planteos de descentralización de los servicios escolares. Vista como una nueva forma de organizar el esfuerzo educativo, se hace hincapié en acercar el servicio a la comunidad y concentrarse en las unidades que realmente instrumentan el servicio. Así las políticas, planes, programas y proyectos relevados hablan de trabajo en redes de escuelas, delegación de funciones presupuestarias, administrativas y pedagógicas, autonomía escolar, autogestión de los recursos, manejo del personal docente y administrativo, etc. También desde este lugar adquiere relevancia el liderazgo educativo entendido como un elemento clave del cambio organizacional y la mejora en la escuela.

Esta perspectiva también puede rastrearse en elementos que pueden considerarse de corte educativo o pedagógico como la idea de los proyectos educativos institucionales (PEI) y hasta de descentralización pedagógica mediante la concreción curricular en la escuela o los planes de mejora de la práctica docente a nivel de las escuelas.

Desde la perspectiva organizacional de la escuela, se puede introducir sin grandes dificultades ni reparos ideológicos la idea de alumnos y padres vueltos *usuarios* y hasta *clientela* o *consumidores*; también la idea de un campo educativo transformado en mercado en el que las escuelas compiten por brindar un producto mejor. Elementos caros a la hora de pensar una calidad que garantice el sentido público de la educación, y con esto no nos referimos meramente a la participación del actor estatal (Minteguiga, 2009).

#### **7.4 La minimización de los factores pedagógicos y de revisión de las prácticas docentes**

Es interesante destacar que bajo el influjo de estos enfoques teóricos, a simple vista los aspectos “docentes y de dirección educativa” adquieren

relevancia. Esto también ha podido verse en varios de los programas y proyectos de escuelas de calidad analizados. Las figuras del docente y de los directivos de las instituciones escolares asumen una nueva centralidad.

Sin embargo, en el campo teórico conceptual, esto se relativiza al operarse casi exclusivamente desde una mirada técnico-organizacional. Los aspectos del profesorado, su capacitación, su trabajo en la escuela, su motivación para la innovación y la revisión de sus prácticas se piensan en el marco de una escuela que mediante determinados procesos organizativos debe obtener ciertos resultados considerados como única medida de valoración. La complejidad de su labor se juzga solo a partir de ellos.

En este contexto adquiere importancia la idea de generar incentivos que los hagan responsables y comprometidos, de promover un trabajo colegiado mediante novedosos esquemas organizativos; de hecho el liderazgo en la escuela debe actuar como agente interno que promueva fundamentalmente condiciones organizativas. Se habla del problema docente bajo las ideas de la profesionalización y conducción de la fuerza de trabajo. Se trata de volver al docente un profesional de la educación (es decir, algo que antes al parecer no era) en el marco de la responsividad y responsabilidad de su labor.

Prácticamente no aparecen referencias a la cuestión de fondo de la formación docente y al sentido de la carrera magisterial en un esquema en el que desaparece la discusión por los fines, principios y fundamentos de la educación. Esto también puede verse en gran parte de las políticas, planes, programas y proyectos de escuelas de calidad descritos, salvo muy puntuales casos indicados (p. ej.: Escuelas Gestoras del Cambio). Bajo los planteos de profesionalización hay una desvalorización vedada, un cuestionamiento a la experticia de la maestra o del maestro. Paralelamente, se le incrementan las exigencias en términos de resultados educativos, de gestión escolar, de innovaciones pedagógicas, de trabajo social y comunitario, entre tantas otras. El proceso al que parecen estar sometidos el docente y el director en la gran búsqueda de la calidad puede considerarse así como de intensificación y descalificación a la vez.

Asimismo, tanto en los enfoques teóricos relevados como en el plano de las intervenciones gubernamentales —y salvo nuevamente experiencias muy puntuales (p. ej.: Promebaz o Procetal con el modelo experiencial)— no se incluyen discusiones sobre los modelos pedagógicos de enseñanza-aprendizaje y menos aún propuestas para desarrollar una labor docente alternativa.

Lo descrito hasta aquí nos permite contar con algunas explicaciones, aunque todavía parciales, de los contenidos y formas que asumen buena

parte de políticas, planes, programas y proyectos de escuelas de calidad en Ecuador. Se trata de una primera exploración que posibilita identificar fundamentalmente ciertos puntos de contacto en esta amplia diversidad de intervenciones. Intervenciones que, si bien suponen múltiples facetas de la calidad, comparten al parecer un mismo esquema de definición de sus problemas y en buena medida de soluciones.

Las preguntas entonces que deben hacerse a partir de este recorrido deben dirigirse hacia qué elementos quedan invisibilizados en estos planteamientos y qué consecuencias tienen para el logro de una educación de calidad para todos y todas.



# **Tercera parte**



# Insumos para un “Programa Nacional de Escuelas de Calidad para el Buen Vivir”

## 1. Escuelas de calidad en Ecuador

LA DESCRIPCIÓN ANALÍTICA de políticas, planes, programas y proyectos de escuelas de calidad en el Ecuador realizada en el presente libro, así como de los enfoques de calidad subyacentes a tales intervenciones permite capturar algunos hallazgos importantes para el desarrollo de un “Programa Nacional de Escuelas de Calidad para el Buen Vivir en Ecuador”.

Se ha mostrado a lo largo de este recorrido de qué forma el tema de la calidad apareció atado a una serie de problemas del sistema educativo: inadecuada respuesta del mismo a las demandas sociales (lo que incluye demandas en la formación de recursos humanos para el mercado laboral), ineficacia del accionar educativo en términos de obtención de ciertos resultados académicos de los estudiantes, ineficiencia del esfuerzo educativo entendido bajo la relación costo-beneficio y hasta la falta de equidad en el tratamiento de los que menos tienen, entre otros.

En primer lugar hay que indicar que bajo este particular diagnóstico las soluciones tendieron a concentrarse *en las escuelas* y no en el sistema educativo, es decir, en el conjunto de instituciones, docentes, directivos, administrativos, estudiantes, etc., que lo integran. La mirada fue puesta deliberadamente en las unidades educativas, y dentro de este recorte se procedió a intervenir solo en algunas de ellas.

Asimismo, ligado a esto se planteó que la búsqueda de la calidad debía centrarse *en los actores directos de las escuelas*, tanto escolares como extraescolares (maestros, directores, estudiantes, padres de familia, organizaciones sociales, etc.), y no en otros actores del sistema educativo, como por ejemplo los mandos medios y centrales del Ministerio de Educación. También se señaló que el trabajo dentro de las escuelas debía priorizar *el nivel áulico* (el aula de clases), aunque en los hechos esto va a quedar desatendido ya que el tratamiento de lo pedagógico no resultará un componente importante en buena parte de los programas analizados.

En cuarto lugar se encontró que las iniciativas se centraron en las escuelas de carácter público, no en las de financiamiento privado o particular (sean estas laicas o confesionales). Es decir, solo en una parte del esfuerzo educativo formal e institucionalizado del país, y esto sin negar que dicha parte representara el mayor peso del accionar educativo en términos de matrícula, planteles docentes y hasta cantidad de centros escolares. Se perdió en este recorte (como en otros) el sentido colectivo, común y compartido de la problemática de la calidad educativa.

A partir del diagnóstico antes citado, las soluciones se preocuparon mayoritariamente en instrumentar en esas escuelas una *nueva modalidad de organizar la oferta educativa-escolar*, básicamente operada en el Ecuador por medio de las nociones de Redes de Escuelas y de Centros Educativos Matrices. La nueva forma de organización se enfocó en la descentralización educativa (entendida en su dimensión administrativa, presupuestaria, de manejo del personal y hasta pedagógica) y en la autonomía escolar. Este cambio organizacional supuso en muchos casos la introducción de la lógica privada empresarial en el ámbito educativo. Por ello se incluyeron estrategias de gerenciamiento educativo que supusieron, a su vez, modificaciones en el rol y las funciones de las autoridades y los docentes de los centros escolares; también, una nueva visión respecto al liderazgo docente en este ámbito. Incluso las escasas cuestiones de índole pedagógica que se plantearon, salvo muy específicas excepciones, se vieron bajo el prisma organizacional y de gestión.

Por otra parte, bajo este nuevo esquema de sentidos, *dejó de ser el Estado la garantía de la calidad* en tanto ya no fue su mirada la que aseguraba que el esfuerzo educativo iba por buen camino. En esta fiscalización pasa a ser reemplazado por el escrutinio de los actores sociales (más allá de los múltiples referentes empíricos que ocupen tales actores en cada una de las intervenciones analizadas). La calidad atada a la producción de ciertos resultados para rendir cuentas ante la sociedad podrá ser vinculada no solo a la creación de sistemas de medición de logros académicos para estudiantes, sino a la reforma curricular. Se evalúan justamente los contenidos y destrezas que están establecidos en la nueva currícula.

Por su parte, se establecerá bajo las ideas de eficacia y eficiencia, aunque sea discursivamente (porque en los hechos no se logró avanzar demasiado), una relación entre las pruebas de logros académicos y la asignación racional de recursos. Lo que sí avanzó es la instrumentación de un *ranking* de escuelas como efecto de las evaluaciones. En los últimos años se extendieron las pruebas a los docentes y se introdujeron incentivos económicos para los que obtuvieron calificaciones excelentes o muy buenas.



La calidad también fue asociada al discurso de la *pobreza* y al tratamiento equitativo en el sentido de darle más a los que menos tienen, confirmando de esta manera el abandono de la noción de igualdad en el campo educativo y en el de la calidad de la educación.

Prácticamente la mayoría de los planes, programas y proyectos analizados se concentraron en la *educación básica*, lo que también se inscribe en el marco de un discurso que privilegió la equidad: el esfuerzo educativo público debe concentrarse en los que menos tienen y en los mínimos, es decir, en la educación básica y no en el nivel medio o superior. Este último en especial, como sucedió en buena parte de los países de América Latina, pasó a ser pensado más fuertemente desde la lógica mercantil y su potencial privatización (al menos hasta 2007 en Ecuador).

Es importante indicar que en muchos casos los programas con eje en el tema curricular, en los contenidos y destrezas de enseñanza, también supusieron la mirada de lo básico e indispensable. Por ejemplo, en el privilegio de la lectocomprensión o de la matemática por sobre otros aspectos de la formación.

Finalmente, en el marco de las acciones propobres y las estrategias focalizadoras, las acciones dedicadas al mejoramiento de la calidad educativa dejarán también de ser pensadas en clave universal, es decir, del conjunto de instituciones que integran el sistema educativo. Muchas de las intervenciones analizadas van a manejarse como programas de muy reducido alcance (poblacional, geográfico, etc.) para atender temporalmente a poblaciones específicas o bajo la noción de experiencias piloto que supuestamente en una fase posterior serán integradas e institucionalizadas al accionar ministerial; aunque en los hechos (y por la lógica propia de estos programas) nunca lleguen a lograrlo.

Por eso mismo la mayoría de intervenciones relevadas no tendrán conexiones (o importantes conexiones) con el resto de políticas nacionales del Ministerio de Educación, salvo las únicas dos que en el campo de la calidad educativa se mantengan a nivel del conjunto del sistema: las evaluaciones mediante pruebas estandarizadas y la reforma curricular. Tampoco se conectarán, salvo algunas excepciones, con los macrorreferentes normativos y de políticas tales como la Constitución Política de la República, el Plan Decenal de Educación y el Plan Nacional de Desarrollo o Plan Nacional para el Buen Vivir. De hecho, gran parte de las experiencias de escuelas de calidad fueron diseñadas originalmente por organismos internacionales (de crédito o de cooperación) o por agencias de otros Estados nacionales y luego fueron importadas al Ecuador sin identificar claramente si respondían o no a las condiciones específicas del país y a sus particulares problemas en el campo educativo.

## 2. Algunos aportes que rompen con la norma

Si bien lo anteriormente señalado nos habla de una suerte de patrón, en términos de características y lógicas compartidas, de las experiencias de escuelas de calidad en Ecuador entre los años 2000-2010, e inclusive de aquellas que se constituyeron en sus antecedentes inmediatos durante la década de los noventa, es posible identificar algunos elementos novedosos y disruptivos.

Estos se plantearon partiendo igualmente de un diagnóstico crítico del esquema previo, tanto en términos de su funcionamiento como de sus resultados, aunque operando *algunas distinciones* que permitieron identificar problemas en otros lugares y, sobre todo, no hacer tabla rasa de todo lo preexistente. Es importante indicar que siempre se trata de *ciertos aspectos* dentro de esas intervenciones los que plantean algo diferente al statu quo imperante.

Por ejemplo, el programa Escuelas Lectoras, más allá de compartir buena parte de las definiciones sobre calidad educativa y sus soluciones, participó de un diagnóstico crítico respecto a la estrategia metodológica de la capacitación docente, algo que en la mayoría de casos no ha sido ni siquiera pensado. Comúnmente es entendida como una actividad extraescolar en la que el instructor, repitiendo la misma relación escolar docente-alumno (asimétrica: saber-no saber), instruye a los docentes en las metodologías, actividades o contenidos para lograr un desarrollo adecuado en algún aspecto o contenido de su labor.

El programa Escuelas Lectoras partió de un cuestionamiento a este esquema y propuso una capacitación *vis-à-vis* entre instructor y docente en el aula, y hasta seguimiento y apoyo directo a la labor del docente. También incluyó espacios de reflexión más allá del ámbito escolar mediante congresos internacionales dedicados a la temática de la lectura y escritura integrando a los docentes, a los directivos, a los técnicos y coordinadores del programa y a los expertos en la misma discusión. En otras palabras, puso una especial mirada en la práctica docente y en la necesaria visibilización, reflexión y revisión continua que requiere a fin de ser modificada; todo esto, mediante una estrategia más parecida a un diálogo e intercambio inter pares que a una clase entre el que enseña y el que aprende.

A esto hay que sumarle la integración de la investigación educativa al desarrollo del mismo programa, con el objetivo de producir ajustes e innovaciones necesarias para mejorar a cada paso su despliegue y sobre todo cada uno de sus componentes, por ejemplo, las guías y manuales para el profesorado. Se trató de una investigación informada desde el propio desarrollo del programa.

Otro ejemplo lo constituye el proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica en el Azuay (Promebaz), que supuso realmente un cambio de mirada al centrarse en el alumno y su experiencia educativa para, desde allí, repensar el papel del docente. Esto, esencialmente operado mediante un alternativo enfoque denominado experiencial. Si bien la gran mayoría de los planes, programas y proyectos analizados afirman centrarse en el alumno y sus aprendizajes, muy pocos efectivamente lo hacen. En este caso existe todo un enfoque teórico-metodológico que le da sustento.

Un tercer ejemplo es el programa de Cooperación a la Educación Técnica Agropecuaria de la Provincia de Loja (Procetal), que articuló una serie de estrategias que involucraron una mirada integral del fenómeno de la calidad educativa. Así, incluyó un componente dedicado a la formación docente inicial, además de la formación docente continua, otro a la elaboración de un currículo por competencias para los colegios técnicos agropecuarios y, finalmente, otro dedicado al mejoramiento de los escenarios educativos en dichos establecimientos mediante el desarrollo de una granja escolar.

El siguiente ejemplo es el programa Escuelas Gestoras del Cambio, que también incluyó entre sus componentes la formación docente inicial, el acompañamiento educativo a las escuelas y el aprendizaje desde la práctica docente mediante la sistematización y divulgación de experiencias significativas.

También supuso una manera completamente novedosa de pensar la relación entre la cooperación internacional y los actores gubernamentales nacionales, ya que por primera vez esa cooperación se enmarcó dentro de los grandes lineamientos normativos y de políticas nacionales. Además propuso centrarse en la escuela, pero sin desaparecer la idea de sistema educativo y de políticas educativas nacionales trabajando en el diálogo y la co-gestión permanente entre las instancias centrales, medias y locales del ministerio. Esto pudo verse de manera clara en la noción de “Comunidad de Gestión” que maneja el programa. También plantea una serie de innovaciones al introducir la idea de “Comunidad de Aprendizaje”, que propone una nueva relación entre escuela y comunidad sin restar rectoría al Ministerio de Educación y sin cuestionar el papel del Estado en el campo educativo. Se trata de una relación cuyo eje es el aprendizaje y no otros aspectos ligados a la desregulación, a la privatización y hasta a la desresponsabilización pública, como aparecen en otras acciones. También en este programa se trabaja desde el enfoque experiencial.

La noción de “Comunidad de Aprendizaje” introduce asimismo una interesante novedad. La idea de que lo educativo excede lo escolar y que la calidad debe necesariamente incluirlo. Por ello, otro ejemplo es el Programa Escuelas Asociadas de Unesco (RedPEA Ecuador), que plantea el trabajo en

temas y asuntos más amplios que los estrictamente escolares, los cuales deben ser incluidos en una formación integral ciudadana que responda a una visión universal de los seres humanos. Justamente esto puede verse en el propio diseño del programa en tanto red internacional de escuelas preocupadas por asuntos globales y transversales ligados a la paz, la libertad, la justicia, el diálogo intercultural, el desarrollo humano, y la satisfacción de las perentorias necesidades educativas de los niños y jóvenes.

Finalmente, se deben incluir los programas Escuelas Solidarias y Escuelas Verdes, especialmente en el aspecto en que trabajan destrezas y contenidos que exceden esa visión minimalista del accionar educativo (lectura y matemática), y que buscan decididamente su transversalización.

### **3. Límites para la discusión contemporánea sobre calidad educativa**

Uno de los problemas más serios que existe en torno a la temática de la calidad educativa se vincula a la dominancia que han adquirido ciertos enfoques teórico-conceptuales que han impedido pensarla y tratarla desde otro lugar.

En la segunda parte del presente libro, dedicada a los enfoques que subyacen a políticas, planes, programas y proyectos de escuelas de calidad en Ecuador se ha podido mostrar cómo esos planteamientos resultan compatibles con tales intervenciones. Más allá de diferencias menores, parten de los mismos supuestos, diagnósticos y, por ende, llegan prácticamente a las mismas soluciones.

Si bien no todos postulan un tratamiento en clave empresarial o desde la lógica mercantil, hay una suerte de sentidos compartidos que permiten conectarlas entre sí sin grandes contradicciones.

En el marco de un sistema educativo considerado burocratizado, centralizado, homogeneizador, reglamentarista, aislado del entorno, etc., la calidad se emparentó con el discurso de la eficacia y la eficiencia. Esto implicó, por un lado, enfocarse en la escuela y en que esa escuela se constituya en el gran agente de cambio. La escuela es la que puede marcar la diferencia con respecto a las otras instituciones escolares, entendidas como sus competidoras. Para ello se indica la necesidad de que ese centro tenga una cultura organizativa propia. Es decir, que cada escuela, desde una identidad formativa especial y única, pueda generar, mediante competencia, la calidad.

Asimismo, se indicó la necesidad de que las escuelas respondan eficazmente a las demandas de su entorno (responsividad). Una organización

puede prosperar y sobrevivir solo cuando los clientes, usuarios o consumidores y sus necesidades presentes y futuras logran ser satisfechas de forma más eficiente y efectiva que por sus competidoras.

Finalmente, desde el discurso de la responsabilidad o rención de cuentas, se habló de la necesidad de evaluar y controlar externamente a la escuela; una escuela cada vez más autónoma e independiente justamente para que pueda marcar la diferencia.

Desde esta mirada centrada en lo organizacional y gestional, los diferentes enfoques van a hacer hincapié en una variedad de elementos de la lógica escolar, pero inclusive aquellos que a simple vista exijan una ampliación de esta mirada como, por ejemplo, los ligados a la práctica docente, a la relación docente-alumnos, al trabajo colegiado y al desarrollo continuo del profesorado, al aprendizaje, a los aspectos pedagógicos, entre otros, también serán mayoritariamente problematizados en clave organizacional.

El punto a destacar es que bajo tales lentes difícilmente se pueda plantear una mirada alternativa de la calidad, en especial una vinculada al potente concepto de Buen Vivir o *sumak kawsay*. Una noción que, como se verá más adelante, llega a poner en jaque la misma idea de educación cuando esta queda reducida a lo estrictamente escolar.

#### **4. Buen Vivir o *sumak kawsay*: algunos elementos para su definición conceptual**

Nadie puede negar que el concepto de Buen Vivir tiene una larga tradición en el pensamiento y conocimiento del mundo y cosmovisión indígena. Sin embargo, su introducción en el debate contemporáneo —tanto experto como social— y en el país está atada a un momento histórico concreto, a un proceso de cambio político, ideológico y normativo, y a una serie de documentos generados a partir del mismo.

Nos referimos básicamente al proceso constituyente que tuvo lugar en Ecuador entre el año 2007 y 2008, y que dio como resultado el establecimiento de una nueva Carta Política para el país. En el nuevo texto constitucional aprobado por la mayoría de los ecuatorianos y ecuatorianas se fijó un nuevo pacto de convivencia social que se basó en la noción de Buen Vivir o *sumak kawsay*. Básicamente, la propia Constitución, en tanto contrato social, se definió a sí misma como un instrumento para alcanzarlo.

Entre los componentes más relevantes que contiene la nueva Constitución de 2008 se destacan los siguientes:

- Estado constitucional de derechos y justicia (versus Estado legal de derecho).
- Derechos efectivos y exigibles (versus derechos como declaración).
- Concepción social y garantista de los derechos (versus concepción liberal y neoliberal de los derechos).
- Bienestar colectivo respetando estilos de vida individual (versus bienestar individual).
- Integralidad de lo socioeconómico (versus escisión de lo económico y lo social).
- Lógica del derecho y su universalización (versus asistencialismo y focalización).
- Recuperación y fortalecimiento de lo público estatal y más allá de lo estatal (versus descrédito de lo público estatal).
- Democratización en los beneficios del desarrollo (versus “privilegio” de unos pocos).
- Gestión estatal integralmente descentralizada y desconcentrada (versus gestión estatal centralizada).
- Desarrollo como medio para el Buen Vivir (versus desarrollo como fin, como centralidad del mercado y como sinónimo de crecimiento económico).

A modo de explicación de algunos de estos componentes, se debe indicar lo siguiente:

- En el Estado legal de derecho la ley es el eje del sistema jurídico. La Constitución es una declaración política. El legislador, como representante del pueblo, es considerado soberano. El juez debe limitarse a aplicar la ley. En caso de conflicto, la ley prevalece sobre los derechos fundamentales. La cultura jurídica está basada en una descripción sin crítica de la ley. Por su parte, en el Estado constitucional de derechos hay una subordinación formal y material de la ley a la Constitución. El legislador debe actuar en el marco de la Constitución. Su actividad está sujeta a control constitucional. El juez aplica la Constitución por sobre la ley. Los derechos fundamentales siempre prevalecen sobre la ley. Se trata de una cultura jurídica basada en la crítica constitucional de la ley. La Constitución es esencialmente el medio institucional de organización del poder para proteger y hacer respetar los derechos allí consagrados. Justamente la creación de una Corte Constitucional se establece para garantizar la primacía de la Constitución y de los derechos establecidos.

- En el Estado constitucional de derechos hay garantías constitucionales para efectivizar los derechos, y el Estado es el principal responsable de su cumplimiento. Ya no hay una mera declaración de derechos y algunos elementos institucionales y orgánicos ligados a su efectivización, sino una definición amplia de derechos (derechos del Buen Vivir) y dos regímenes para su cumplimiento.
- Antes, en el Estado Legal de Derecho, los derechos estaban ligados solo a los derechos de las personas (una concepción exclusivamente individualista); esto aparecía incluido en la anterior Constitución (1998) en el capítulo de los “derechos económicos, sociales y culturales”. Ahora se tiene una concepción que liga lo individual y lo social o colectivo de una manera radicalmente diferente y operada mediante la noción de Buen Vivir. Los titulares de los derechos no son solo las personas sino las comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, y la propia naturaleza.
- La nueva conexión entre lo económico y social se puede ver en la nueva concepción del sistema económico y en la noción de régimen de desarrollo como conjunto de sistemas que garantizan el Buen Vivir. En cuanto al sistema económico, se define como social y solidario, reconoce al ser humano como sujeto y fin, propende a una relación dinámica y equilibrada ente sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el Buen Vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e integrará a sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.
- Lo público se fortalece en varios sentidos: lo colectivo/lo común/lo compartido está más ampliamente reconocido (aunque no se cercena lo individual y la diversidad); lo público social (participación directa de la sociedad civil); lo público estatal (Estado garante de derechos); lo público como acceso y su democratización (universalidad e igualdad); lo público como lo manifiesto (visible y publicitado).

Asimismo, si bien la nueva Constitución de la República en cada uno de sus títulos, secciones y partes plantea elementos que hacen alusión a la noción de Buen Vivir, contiene dos especialmente destacables. La primera hace mención a los derechos (derechos del Buen Vivir) y la segunda a la institucionalidad para hacerlos efectivos. Respectivamente, por un lado, se amplía la definición de los derechos y los sujetos que pueden reclamarlos. Por el otro, se incorpora una garantía del Buen Vivir mediante dos regímenes:

a) el *Régimen de Desarrollo*, el cual regula todo lo atinente a la generación de riqueza, su distribución y redistribución; y b) el *Régimen del Buen Vivir* (marco institucional, normativas, políticas, etc.), el cual incluye un sistema de inclusión y equidad social como conjunto coordinado que favorece la educación, la salud, la seguridad social, la ciencia, la tecnología, el hábitat, la vivienda, la recreación y el tiempo libre. Por primera vez aparecen como ejes transversales de los derechos y su régimen la interculturalidad y lo medioambiental.

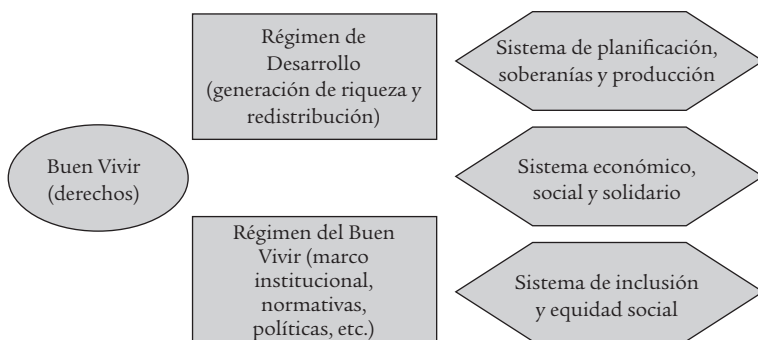
En cuanto al Régimen de Desarrollo, es aquel que se ocupa de la generación de riqueza y su redistribución (con una mirada integral que toma en cuenta lo económico, político, sociocultural y ambiental), y en este sentido garantiza *las condiciones materiales del Buen Vivir*. Por ello, allí se establecen regulaciones respecto al trabajo, factores de producción, propiedad, intercambios económicos, comercio justo, política comercial, financiera, tributaria, sectores estratégicos, empresas públicas, etc. También se indica que el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

Finalmente, dentro del Régimen de Desarrollo se fijan una serie de objetivos ligados al Buen Vivir que de alguna manera responden a la pregunta ¿qué es alcanzar el Buen Vivir en el texto constitucional?; a saber:

- Mejorar la calidad y esperanza de vida, y desarrollar las capacidades y potencialidades de la población.
- Contar con un sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria (con equidad) de los beneficios del desarrollo.
- La extensión de la participación y el control social.
- Establecer una convivencia armónica con la naturaleza; mantener, conservar y recuperar la naturaleza.
- Garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana e impulsar la inserción estratégica en el contexto internacional.
- Establecer un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo.
- Proteger y promover la diversidad cultural y respetar sus espacios de reproducción e intercambio. Recuperar, preservar y acrecentar la memoria social y el patrimonio cultural.



Gráfico 2  
Garantía del Buen Vivir en la Constitución 2008



Fuente: Elaboración propia basada en la Constitución de la República de Ecuador (2008).

Estos objetivos, como podrá verse a continuación, fueron recuperados en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y en su nueva versión Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, otro documento clave que participa en la definición de este concepto.

Este plan se postula a sí mismo como una hoja de ruta concreta para la consecución del Buen Vivir. Incluye principios generales, orientaciones éticas, objetivos y estrategias. El Buen Vivir, se indica, no es algo que hoy por hoy exista, sino algo a ser alcanzado (y por ende construido) mediante un esfuerzo mancomunado y sistemático de individuos, colectivos e instituciones.

Pero antes de introducirnos en el conjunto de elementos que intervienen en dicha consecución, es importante detenerse en la definición de Buen Vivir que maneja el plan.

Sabiendo que la definición del Buen Vivir implica estar conscientes de un concepto complejo, vivo, no lineal, sino históricamente construido, y que por lo tanto está en constante resignificación, podemos aventurarnos a sintetizar qué entendemos por Buen Vivir o *sumak kawsay*: la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos, en paz y armonía con la naturaleza, para la prolongación indefinida de las culturas humanas y de la biodiversidad. El Buen Vivir o *sumak kawsay* supone tener tiempo para la contemplación, la amistad, la emancipación, la reproducción de sociabilidad, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos/colectivos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la

sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano/colectivo, universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, sin producir ningún tipo de dominación a un otro). El concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público y lo común para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros —y a la naturaleza—, entre diversos pero iguales, a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello viabilizar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido<sup>84</sup> (Ramírez, 2008: 387, citado en Senplades, 2009: 10).

Esta noción de Buen Vivir supone una serie de orientaciones éticas y principios que marcan el camino hacia la construcción de una nueva sociedad, justa, libre y democrática: la sociedad del Buen Vivir. Las orientaciones éticas se expresan en cinco dimensiones: la justicia social y económica, la justicia democrática participativa, la justicia intergeneracional e interpersonal, la justicia transnacional y la justicia como imparcialidad. A su vez, propone desafíos al proyecto de cambio que se pueden sintetizar en lo siguiente:

- Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad.
- Reconocer al ser humano como gregario que desea vivir en sociedad.
- Promover la igualdad, la integración y la cohesión social como pauta de convivencia.
- Garantizar progresivamente los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas.
- Construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza.
- Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa.
- Consolidar relaciones de trabajo y de ocio liberadores.
- Reconstruir lo público.
- Profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa.
- Consolidar un Estado democrático, pluralista y laico (Senplades, 2009: 11).

Asimismo, desde tal definición y sus principios asociados se fijan doce grandes objetivos nacionales para el Buen Vivir.

---

84 Lo cual incluye también tomar en cuenta, además de las generaciones futuras, las generaciones históricamente excluidas. Por ello, el Buen Vivir comprende tomar en cuenta el lado subjetivo y objetivo (tangible e intangible).

**Tabla 2**  
**Objetivos nacionales para el Buen Vivir (2009-2013)**

Objetivo 1	Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
Objetivo 2	Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
Objetivo 3	Mejorar la calidad de vida de la población.
Objetivo 4	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
Objetivo 5	Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
Objetivo 6	Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
Objetivo 7	Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
Objetivo 8	Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
Objetivo 9	Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
Objetivo 10	Garantizar el acceso a la participación pública y política.
Objetivo 11	Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
Objetivo 12	Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.

Fuente: Senplades (2009: 11-12).

Finalmente, hay que indicar que para poder alcanzar tales objetivos se establece una estrategia de mediano y de largo plazo que cuenta con cuatro fases cuyo mayor desafío es concretar un nuevo modo de generación de riqueza y redistribución pospetrolera para el Buen Vivir. Se definen, para la primera fase a desarrollarse durante el período 2009-2013, doce acciones de cambio:

1. Democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización.

2. Transformación del patrón de especialización de la economía mediante la sustitución selectiva de importaciones para el Buen Vivir.
3. Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.
4. Inserción estratégica y soberana en el mundo e integración latinoamericana.
5. Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación.
6. Conectividad y telecomunicaciones para construir la sociedad de la información.
7. Cambio de la matriz energética.
8. Inversión para el Buen Vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible.
9. Inclusión, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia.
10. Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento al turismo comunitario.
11. Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.
12. Poder ciudadano y protagonismo social (Senplades, 2009: 11).

Desde este lugar el papel de la educación es definitivamente clave, y la noción de calidad educativa debe ser lo suficientemente amplia e integral para poder cumplir con tan ambiciosas expectativas, las cuales exigen al menos una serie de cambios profundos en los enfoques teóricos y perspectivas de análisis sobre la temática. Si bien algunos tienden a pensar que a la educación le compete exclusivamente lo relacionado con el objetivo 2 del plan (“Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía”), una lectura más profunda de toda la propuesta devela que los desafíos para el área son mucho más extensos y complejos. A continuación se trabaja en algunos de ellos.

#### **4.1 Una definición de calidad educativa asociada al Buen Vivir**

Uno de los puntos fundamentales sobre los que hay que trabajar es concretar una definición de calidad educativa que pueda ser coherente con los elementos conceptuales antes indicados, ligados a la noción de Buen Vivir. No se trata de seguir produciendo múltiples definiciones o significaciones asociadas a la calidad educativa (*la calidad como...*) sin ningún horizonte de sentido. La educación y la calidad asociada a ella deben responder a

un modelo de sociedad deseable, aquella que se quiere construir. A las condiciones materiales, políticas, culturales, simbólicas, etc. para que pueda existir. Por tanto, esa definición no puede ser neutral e independiente de estos grandes posicionamientos. Responde a esas definiciones y al tiempo histórico en el que son elaboradas. Estará sujeta a los cambios que ellas registren y deberá ser lo suficientemente abierta y debatida a fin de disputar las impugnaciones que se le presenten.

Esto implica también dejar de importar acríticamente concepciones que responden a diagnósticos críticos y soluciones que no tienen necesaria relación con las problemáticas específicas del Ecuador y con su proyecto social, y que, muchas veces, tienen una intencionalidad político-ideológica contraria a lo que aquí se propone.

No se trata solo de hacer un nuevo ejercicio de corte académico sino conectar ese ejercicio con su dimensión política. Si algo se ha confirmado en estas páginas es que la educación no es un mero instrumento técnico, como conjunto de dispositivos especializados para alcanzar los más altos conocimientos y saberes y su transmisión al más extenso sector poblacional. Es parte indispensable de la transformación social que se quiere producir. La educación es productora de subjetividades, de conocimientos y hasta de prácticas jurídicas en términos foucaultianos (es decir, participa en la definición de por dónde pasa la frontera entre lo bueno y lo malo, lo correcto y lo incorrecto, lo normal y lo anormal, lo admisible e inadmisible socialmente; ver Foucault, 2003). Productividades que hacen posible que dicha transformación social se lleve efectivamente a cabo y no quede en letra muerta.

#### **4.2 Mirar el árbol sin perder de vista el bosque: escuela y sistema educativo**

Con base en algunas de las lecciones aprendidas a partir del análisis de políticas, planes, programas y proyectos de escuelas de calidad en Ecuador, hay que indicar la necesidad de repensar la relación entre el sistema educativo y las unidades escolares. Nadie niega el papel clave que deben cumplir las escuelas como agentes de cambio, como agentes de revisión permanente de la práctica docente, de análisis de la experiencia de aprendizaje, de conexión con la comunidad educativa, etc.; pero eso no minusvalora la importancia de *verse (y sentirse) como parte de una unidad*, de un esfuerzo mancomunado hacia objetivos generales y compartidos ligados a un proyecto de país.

Se trata de poder dar condiciones para que allí donde surja la creatividad, la mejora, el cambio y la innovación, estas puedan respetarse, enriquecerse y compartirse. Podrá así generarse desde una escuela, desde

varias articuladas en red, desde toda una provincia o desde las instancias centrales del sistema. Nadie puede fijar de antemano dónde va a surgir una innovación, una mejora, ni dónde van a estar los agentes de cambio, ni mucho menos dónde está la *calidad*, como si tal *cosa* existiera.

Esta indicación no niega reconocer la importancia de haber visibilizado lo que antes había permanecido oculto: el papel fundamental que cumplen las escuelas y sus agentes en el accionar educativo. De hecho, la nominación de Escuelas de Calidad, si bien pudo haber tenido en parte esta intención, también operó una suerte de focalización en las escuelas (y de hecho ni siquiera en todas ellas sino solo en algunas) que quebró el carácter colectivo y compartido que debieron haber registrado tales experiencias. También impidió su institucionalización en el marco de las políticas nacionales del sistema educativo. Se constituyeron como situaciones únicas, irrepetibles e incompatibles.

Sin perder de vista los aspectos positivos de revisibilizar a los centros escolares, hay que reconstruir la idea de mancomunidad, lo que implica más que la simple suma de las partes. Fortalecer las acciones escolares en el marco de políticas nacionales, políticas que nos hablan de un porvenir compartido y que buscan alcanzar los objetivos del Buen Vivir. Esto excede lo estrictamente organizacional y gestional, aunque lo incluya. Las referencias de unidad del sistema no pueden pasar solo por lo organizacional. No se trata de descentralizar o recentralizar el sistema, sino ver qué le da integración y luego sí pensar cuál es el mejor modo de funcionar.

### **4.3 Visión holística del esfuerzo educativo formal**

Otro elemento a considerar en un Programa de Escuelas de Calidad basado en la noción de Buen Vivir es la imposibilidad de seguir pensando en una acción que solo compete a la educación pública, y, a su vez, dentro de esta solo a la educación de nivel básico. O más grave aun que solo afecta a los que pertenecen a los quintiles más bajos o a las escuelas que se ubican en sectores vulnerables o carentes, o en áreas geográficas consideradas deprimidas.

Como se ha visto en las definiciones que maneja el Plan Nacional para el Buen Vivir, la calidad debería ser un elemento que integre todas las ofertas educativas, todos los niveles y modalidades y todas las instituciones educativas, sus estudiantes, docentes, y padres de familia. Hay que dejar de ver por retazos o por fragmentos esta problemática, como si fuese asunto de unos pocos a los que les falta la calidad. Desde la noción de Buen Vivir, todos deben comprometerse en mejorar la educación, en cada uno de los aspectos que involucra. Esto, como se verá más adelante, se vincula con la reintroducción en el campo educativo del principio de igualdad, algo que las experiencias de escuelas de calidad analizadas parecen haber dejado de lado.

#### **4.4 Educación y evaluación: márgenes para la autoevaluación, la elaboración colectiva de criterios y estándares, y la contextualización de los resultados**

Otro elemento que requiere revisión es la idea de la calidad asociada a la evaluación, hoy casi yuxtapuesta a la idea de pruebas estandarizadas de logros académicos de los estudiantes y de desempeño docente, aplicadas externamente.

Nadie niega la importancia de tener entre los instrumentos de generación de información pruebas que midan el avance de ciertos logros y desempeños; el punto es si esto es per se garantía de calidad y de qué calidad.

En el marco de la definición del Buen Vivir se despliegan una serie de valores, comportamientos, actitudes que no pueden ser medidos bajo estos esquemas y que, sin embargo, son fundamentales en el proceso formativo de las personas.

Asimismo, bajo esta definición resulta igualmente indispensable ampliar la idea de evaluaciones externamente operadas bajo la idea de que solo una mirada exógena, fiscalizadora, podrá dar cuenta de la verdadera calidad. Hay que superar la simple perspectiva de la rendición de cuentas, ya que puede promover una imagen de permanente desconfianza hacia aquellos que trabajan en y desde las escuelas, y complementarla con otra que los incluya de una forma más activa y participativa. Por ello, es indispensable paralelamente la promoción de autoevaluaciones institucionales de las escuelas y de sus miembros (pensadas como política nacional y bajo criterios avalados por todos los actores involucrados en el accionar educativo). Evaluaciones que posibiliten las miradas particulares así como la comparabilidad de sus hallazgos y que no se queden en la mera publicitación de los resultados, sino en las explicaciones de los mismos. Esto implica analizar los procesos, condiciones y factores asociados.

Asimismo, estas evaluaciones deben ver la manera de incorporar en su propio diseño otros valores y competencias. Si se quiere construir una sociedad del Buen Vivir en donde la cooperación, la fraternidad, la solidaridad y la reciprocidad son elementos claves, ¿por qué se requiere tener solo sistemas de evaluación competitivos y jerárquicos?, o ¿se necesitan otros modelos de evaluación? Si un valor es la cooperación y este se plantea como opuesto al valor de la competencia, ¿qué debe prevalecer en los dispositivos de evaluación que utiliza la educación escolarizada e institucionalizada?

En segundo lugar, siguiendo el ejemplo anterior, nos podemos preguntar qué es lo que se necesita evaluar bajo este nuevo esquema de sentidos: ¿solo los contenidos y destrezas considerados mínimos, solo conocimientos disciplinares planteados en el marco del modelo científico occidental; o deberíamos tratar

de evaluar otro tipo de saberes, y hasta actitudes y competencias ante la vida (en su aspecto personal y colectivo)? ¿Cómo hacerlo? Hasta ahora parece que solo se ha avanzado en la evaluación bajo las ideas de medición de cantidades de conocimientos, y entendidos estos bajo su aspecto más mínimo, ¿cómo entonces dar el salto para incorporar otra visión? Nuevamente los sistemas de evaluación no son simples instrumentos sino que forman parte de esa construcción del Buen Vivir y, por lo tanto, requieren ser repensados.

#### **4.5 Volver la mirada sobre los aspectos pedagógicos: relación teoría-práctica**

Unos de los más grandes déficits en buena parte de las políticas, los planes, los programas y los proyectos analizados han sido los componentes que plantean la revisión de las prácticas docentes, la formación docente inicial, la reflexión sobre las concepciones que operan en el profesorado (sobre los estudiantes, sus familias, etc.) y las cuestiones pedagógicas en general, entre otras cuestiones.

Muchos de los valores que están detrás de la consecución del Buen Vivir entran en conflicto con los valores actualmente vigentes y que son reproducidos en la escuela mediante la intervención de los docentes y las autoridades escolares. Para poder cambiarlos hay que trabajar consciente y deliberadamente en la formación inicial y continua de los docentes y directivos, en el apoyo y seguimiento de su accionar en la escuela y en el aula. No hay otra forma de transformar estructuralmente estos cambios si no se trabaja con los docentes y el personal que cumple tareas directivas en los centros.

Esto implica repensar la relación entre práctica docente y teoría. Hay que reconocer que si bien la actuación de los docentes está informada por conocimiento teórico, se encuentra también regida por esquemas que rebasan por completo ese conocimiento. Asimismo, se ha insistido en que la transformación de ese conocimiento experto y teórico en conocimiento útil para la acción no es un proceso de aplicación automática sino de reconstrucción situacional; por ello, el problema formativo y de capacitación posterior es entonces qué tipo de balance se establece entre teoría y práctica (Diker y Terigi, 2008: 118).

Para hacer docentes más reflexivos de su accionar y que puedan innovar, hay que enfrentar este tema. No se trata de hacer de cada docente un investigador en ciencias de la educación o en pedagogía, pero sí un estudioso de su propio accionar y del de sus colegas de trabajo. Este es el mejor remedio contra la más mecánica y determinista reproducción.

Por otra parte, la educación escolar debe verse como un campo de producción teórica y científica sobre sus propias acciones, y eso supone



postular la visión de una teoría educativa comprometida con el cambio educativo y social (Davini, 2008). Por ende, si bien es elemental, no alcanza meramente con su carácter crítico (es importante pero no alcanza), sino que debe ser propositivo. Es decir, debe hacer ingentes esfuerzos para conectarse con la pretensión deliberada del cambio. Por ello, debe suponer un diálogo real y sincero con la práctica.

Para ello, un programa de calidad educativa basado en la noción de Buen Vivir debe incluir estos aspectos en toda su complejidad en su diseño, en sus componentes y en su instrumentación.

#### **4.6 Educación y naturaleza: desde la lógica de los derechos**

Si bien hemos visto que algunas experiencias de escuelas de calidad basaron su noción de calidad en la introducción de contenidos ligados al medio ambiente y su transversalización curricular, las exigencias que introduce la idea de Buen Vivir resultan más amplias.

¿Qué papel realmente juega la educación para garantizar el cumplimiento de los recientemente incorporados derechos de la naturaleza?

En el marco del Buen Vivir, la naturaleza no es considerada como un objeto, un recurso natural; sino como un sujeto, como un ser vivo que es indispensable para la vida de todas las especies de este planeta. El concepto de derecho de la naturaleza se refiere a la Pachamama, a la Madre Tierra, lo que tiene que ver con una cosmovisión que se constituye de interrelaciones complejas. ¿Cómo se debe trabajar esto desde la educación escolarizada? ¿Por qué solo pensarlo desde lo curricular; qué otros elementos pueden hacer efectiva esta nueva apuesta? ¿Qué diálogos hay que establecer con otros saberes que están fuera de lo escolar?

Asimismo, vinculado a esto, si la noción de Buen Vivir plantea una ruptura conceptual con el concepto de desarrollo (Senplades, 2009: 11) visto solo en su dimensión económica y casi asimilado a crecimiento económico, ¿por qué desde la escuela se sigue planteando este concepto? Si la noción de Buen Vivir habla de una convivencia armónica y en paz con la naturaleza, ¿por qué desde la escuela se sigue enseñando la idea del progreso indefinido (ligado a un consumo igualmente irrestricto) que pone en jaque ese respeto?

#### **4.7 Educación e igualdad: ¿superando el debate sobre la equidad?**

En el campo educativo, como en otros, la incorporación de la noción de equidad ha sido dominante. Básicamente esta remite a un principio de distribución y estuvo fuertemente asociada a una redefinición de la cuestión social: la pobreza.

Bajo ambos elementos (la pobreza como cuestión social y la equidad como principio rector de distribución), la construcción de sociedad asumió características particulares. Se trató de una sociedad que se conformó a partir del cambio de prioridad del principio igualitario de “dar a todos lo mismo” a una en la que resultó más importante el “dar más a los que menos tienen”. El nuevo principio se basó en una praxis discriminatoria positiva que intentó capturar las diferentes necesidades para alcanzar la igualdad. En la sociedad de la equidad se parte de la carencia y la garantía del acceso individual (cobertura) de los más vulnerables a ciertos bienes o servicios considerados básicos e indispensables. El supuesto es que desde la operatoria de dicha diferenciación afirmativa de necesidades y sujetos pobres se conduce a la igualdad (Minteguiaga y Ramírez, 2007: 108).

Inclusive, la equidad permitió el tratamiento tantas veces reclamado de un trato diferencial de cuestiones que aludían a la problemática del respeto a la diversidad sociocultural y étnica de las poblaciones. En muchos casos se habló de políticas a favor de la equidad en términos de atención a los indígenas, a los afrodescendientes, y hasta a los discapacitados. En igual sentido se habló de equidad cuando se postularon políticas que tuviesen en cuenta la problemática del género o la generacional (Minteguiaga y Ramírez, 2007: 109). Desde dicha lectura se cuestionó lapidariamente el concepto de igualdad justificado por sus “magros resultados universalizadores”, sus efectos de “privilegio” sobre las clases medias y altas, y hasta su papel “homogeneizante”.

Más allá de que tales consideraciones han sido teórica y empíricamente cuestionadas, existen elementos aportados por la noción de igualdad que resultan irremplazables. Elementos que reaparecen en el concepto de Buen Vivir cuando se indica que uno de sus principios es la “promoción de la igualdad, la integración y la cohesión social como pauta de convivencia”.

La igualdad y su universalismo tuvieron una *productividad* no siempre registrada en el debate experto de los noventa y que resultó fundamental en la construcción de un tipo de sociedad. La igualdad funcionó como horizonte de sentido para las trayectorias vitales de los sujetos más allá del grado de cobertura universal que alcanzaron las políticas que se rigieron por este principio. Esas pretensiones igualitarias movilizaron acciones concretas de diversos sectores, es decir, actuaron como una creencia que logró orientar las interpretaciones y las prácticas de ellas derivadas respecto a futuros posibles, a los derechos que podían ser demandados y a los deberes que tales derechos exigían, en relación con su usufructo y las posibilidades de movilidad social ascendente. También hay que señalar la

relación que existió entre ese igualitarismo inscrito en buena parte de las prestaciones sociales, incluida la educación, y la construcción de espacios colectivos de reconocimiento, pertenencia y encuentro. La idea de dar a todos lo mismo permitió una invocación, más que en términos individuales (personales), de tipo colectivo. Se trató de una inclusión no discriminatoria. En ella participaron los sujetos más allá de su condición de clase, del lugar ocupado en la estructura formal de trabajo, de su sexo o credo. Se trató de políticas hacia la ciudadanía general y vinculadas a las condiciones de vida de los sujetos en tanto miembros de una colectividad, en este caso el país o la nación (Minteguiaga y Ramírez, 2007: 111-112).

Por ello, cualquier intervención en el campo de la educación y de la calidad educativa debe fundamentarse en la noción de igualdad y no en la de equidad. De hecho, cuando la equidad alude no solo a cuestiones socio-económicas sino de corte cultural, la propia noción de Buen Vivir indica la necesidad de construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad y hasta reconoce al ser humano como ser gregario que desea vivir en sociedad. La igualdad no tiene por qué ser contraria al respeto a las diferencias de carácter cultural, étnico o de cualquier otra índole; no tiene por qué verse bajo la idea de la homogeneización o de la uniformización. Su sentido es construir gregariedad, encuentros y porvenires compartidos en el marco del respeto de las diversidades particulares.

#### **4.8 Educación y democracia: ¿producción de subjetividades políticas?**

Otro elemento clave es la politización del campo educativo. Esto no significa transformarla en un espacio de la lucha político-partidista o gremial, sino en identificar en qué acciones la educación escolarizada participa en la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa. Esto hace también a una educación de calidad. ¿Cómo participa entonces el esfuerzo educativo escolarizado en la formación de los sujetos que van a incluirse dentro de ese régimen democrático? ¿Cómo combinar acciones con los esfuerzos educativos no necesariamente escolarizados para hacer esa inclusión sostenible?

Para ello, como ya se indicó más arriba, hay que llevar adelante intervenciones que amplíen los márgenes de debate y discusión de lo que sucede en el sistema educativo y sus instituciones, sin que esto se transforme en una moda, en un requerimiento de orden organizacional, sino en una práctica consustancial con la educación ciudadana que se imparte desde la escuela.

#### **4.9 Educación y, nuevamente, el proyecto de país: ¿más allá de la comunidad educativa?**

Por último, se requiere de una informada revisión de la convocatoria que suele hacerse a la comunidad educativa o, como aparece en algunos programas y proyectos analizados, a la sociedad civil. Nadie niega la importancia de su visibilización, ni siquiera de su necesaria participación en el esfuerzo educativo. El problema es que bajo este llamamiento se han incorporado una multiplicidad de actores al campo, algunos de los cuales suponen intereses y lógicas de funcionamiento contrarios a una educación basada en el concepto de Buen Vivir.

Por otra parte, esta referencia a la comunidad se ha introducido en el marco de una fuerte crítica al accionar estatal, justificando de esa manera el traslado de buena parte de sus responsabilidades a otros ámbitos. La revitalización de lo público planteada en la noción de Buen Vivir requiere una revisión crítica del accionar estatal, mas no su abandono. También supone su ampliación más allá del actor estatal, mas no cualquier inclusión.

Por otra parte, bajo la eclipsante referencia a la sociedad civil y la descalificación a lo estatal, cabe preguntarse por los efectos para los objetivos de integración social que supone la noción de Buen Vivir. En el ámbito educativo, ¿puede reemplazar la sociedad civil al Estado en el cumplimiento de sus funciones cohesivas, o con esta se abandonan definitivamente los objetivos de integración? ¿Podría la sociedad civil, con sus fisuras y desigualdades, ser la portadora de los intereses generales?, ¿un espacio donde no funcionen regulaciones anónimas de los comportamientos y de las relaciones? Es decir, anónimas en el sentido de que no puede operarse ninguna abstracción de las características personales y de los derechos y deberes vinculados a las personas privadas. Más que una respuesta clara y definitiva sobre este asunto, se pone en evidencia que los trastocamientos operados plantean una profunda tensión entre la búsqueda por algún tipo de unidad y garantía de intersubjetividad (en términos de tradición compartida, de un referente común, etc.) y la expresión, y hasta la reivindicación de la pluralidad, la exaltación de la ausencia de un centro y la “inconmensurabilidad” de las perspectivas (Minteguiaga, 2009: 367).

La calidad bajo el paradigma del Buen Vivir requerirá, por tanto, responder a las interrogantes aquí planteadas y a otras que no llegaremos a formular. Tarea urgente y seria si se quiere ser coherente con las apuestas que la sociedad ecuatoriana escogió democrática y soberanamente desde el año 2008.

# Bibliografía

## Primera parte

- Agencia Pública de Noticias de Quito [APNQ] (2010). “1 mil 200 estudiantes de 30 escuelas serán capacitados para conocer y cuidar el patrimonio”. Recuperado el 12 de febrero de 2012 de [www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news\\_user\\_view/1\\_mil\\_200\\_estudiantes\\_de\\_30\\_escuelas\\_seran\\_capacitados\\_para\\_conocer\\_y\\_cuidar\\_el\\_patrimonio--297](http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/1_mil_200_estudiantes_de_30_escuelas_seran_capacitados_para_conocer_y_cuidar_el_patrimonio--297).
- Arcos Cabrera, Carlos (2008). “Política pública y reforma educativa en el Ecuador”. En Arcos Cabrera, Carlos y Betty Espinosa, eds. *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*, 29-63. Quito: Flacso-Ecuador.
- Arrobo López, Wilma y Deisy Betancourt Guamán (2003). Escuelas Saludables en la Provincia de Loja; ¡ Una experiencia muy saludable!!”. En *El Sur del Ecuador: Memoria Tercera Reunión de la Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud—en Quito, Ecuador*.
- Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica [WOB] (2008a). *Plan Operativo Plurianual (POP) del Programa “Escuelas Gestoras del Cambio” 2008-2013*. Quito: WOB.
- \_\_\_\_ (2008b). *Yo miro, Yo sueño, Yo cambio: Una mirada hacia delante: Estudio de Línea Base del Programa Escuelas Gestoras del Cambio sobre la situación del mejoramiento profesional, la formación docente y los servicios de apoyo a la escuela de educación básica*. Quito: WOB.
- \_\_\_\_ (2010a). *Encuentro con la escuela: Sistematización de la experiencia: Construcción participativa de la línea base en 10 provincias. Programa Escuelas Gestoras del Cambio*. Quito: Ministerio de Educación/WOB/Conesup.
- \_\_\_\_ (2010b). *Caminos pedagógicos hacia la Calidad: Experiencias significativas en escuelas del Ecuador*. Quito: WOB/Banco Mundial/OMS/Unesco/Unicef.

- Banco Mundial [BM] (2000). *Recursos Efectivos en Salud Escolar (RESE): Un nuevo enfoque para mejorar la calidad y la equidad educativa: Una Propuesta conjunta de la Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial con OMS/OPS, Unicef y Unesco*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Bilbao, Luis F. (1980). *Economía y Educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Ediciones Banco Central del Ecuador, Centro de Investigación y Cultura.
- Bourdieu, Pierre, Jean Claude Chamboredon y Jean Claude Passeron (2002). *El oficio del sociólogo*. México: Siglo XXI.
- Bracho González, Teresa (2009). *Innovación en política educativa: Escuelas de Calidad*. México D. F.: Flacso-México D.F.
- Centro de Estudios Ambientales [CEA] (2005). "Anexo n.º 5. Guía didáctica: Educación Ambiental". En *Programa de Educación Ambiental: Escuelas Verdes: Programa de Educación Ambiental*. Cuenca, Ecuador.
- CIMA Consultores y Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación [CIDE] (1998). *Informe Preliminar de Evaluación del PROMECEB*. Quito, Ecuador.
- Consejo Nacional del Desarrollo [CND] (1984). *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático (1980-1984)*. Quito: CND
- Crespo Coello, Patricio (s/f). "Una experiencia en educación ambiental. La fundación Natura y la educación ambiental en el Ecuador". En *Experiencias Innovadoras en la Educación*, 207-219, UPS (editores). Quito: Instituto de Capacitación Municipal.
- Criollo Morocho, Sandra (2008). "Taller 3: Escuelas Verdes-Pensando Verde". En *Hacia una educación de calidad en el Ecuador: Enfoques y experiencias innovadoras*, 247-253. Ecuador: Promebaz y Procetal. Cuenca, Loja, Quito.
- Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe [Dineib] (s/f). "Lo que se ha conseguido con el programa 'escuelas lectoras'". Recuperado el 11 octubre de 2011 de [www.dineib.gov.ec/\\_upload/LOGRADOS%20DEL%20PROGRAMA%20pdf.pdf](http://www.dineib.gov.ec/_upload/LOGRADOS%20DEL%20PROGRAMA%20pdf.pdf).
- \_\_\_ (2009). "Tercer seguimiento a proceso de escuelas lectoras". Recuperado el 14 octubre de 2011 de [www.dineib.gov.ec/pages/interna\\_noticias.php?txtCodiNoti=469Centrede](http://www.dineib.gov.ec/pages/interna_noticias.php?txtCodiNoti=469Centrede).

- Distrito Metropolitano de Quito [DMQ] (2010). “Municipio de Quito impulsa programa Escuelas Preparadas para la Prevención de Desastres y Violencia”. Recuperado el 4 septiembre de 2011 de [www.noticiasquito.gov.ec/Noticias/news\\_user\\_view/municipio\\_de\\_quito\\_impulsa\\_programa\\_escuelas\\_preparadas\\_para\\_la\\_prevencion\\_de\\_desastres\\_y\\_violencia--1510](http://www.noticiasquito.gov.ec/Noticias/news_user_view/municipio_de_quito_impulsa_programa_escuelas_preparadas_para_la_prevencion_de_desastres_y_violencia--1510).
- División Nacional de Educación para la Salud [DNES] (s/f). “Resumen ejecutivo. Ministerio de Educación del Ecuador”. Recuperado el 14 enero de 2012 de [www.remq.edu/innovaciones/educación\\_salud.ppt](http://www.remq.edu/innovaciones/educación_salud.ppt).
- El Comercio (2010). “El plan 200 Escuelas de Calidad está listo”. Sección Sociedad, 20 de abril de 2010.
- El Mercurio (2004). “Programa para mejorar educación básica”. Sección Noticias, 17 de diciembre de 2004.
- \_\_\_ (2008). “Terminó primera fase de Escuelas Saludables”. Sección Noticias, 9 de julio de 2008.
- El Telégrafo (2008a). “Docentes impulsan la ‘lectoescritura’”. Sección Educación, 5 de julio de 2008.
- \_\_\_ (2008b). “IV Congreso Internacional de Lectura y Escritura se efectuó en Quito”. Sección Educación, 5 de julio de 2008.
- El Universo (2008). “Niños con cáncer en Solca harán acto de juramento de la bandera”. Sección El Gran Guayaquil, 23 de noviembre de 2008.
- Embajada de Estados Unidos [EE.UU.]-Ecuador (2009). “Programa escuelas lectoras concluye exitosamente luego de siete años de gestión. Gobierno de los EE.UU. capacita a maestros ecuatorianos en la enseñanza de lectura y escritura. Cerca de 77.000 niños ecuatorianos beneficiados. Publicada el 20 de noviembre de 2009”. Recuperado el 9 de noviembre de 2011 de [spanish.ecuador.usembassy.gov/latest\\_embassy\\_news/press-release/01/20/09---capacitacin-en-la-ensenanza-de-la-lectura-y-escritura.html](http://spanish.ecuador.usembassy.gov/latest_embassy_news/press-release/01/20/09---capacitacin-en-la-ensenanza-de-la-lectura-y-escritura.html).
- Fabara, Eduardo (2003). “II.7. Estado del arte de las investigaciones en Eficacia escolar en el Ecuador”. En *La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica: Revisión Internacional del Estado del Arte*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Ecuador [Flacso]-Ecuador (2005). *Evaluación de Gestión y de Impacto del Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales, Informe Final*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Ferre, Laevers, Ludo Heylen y Daniëlle Daniels (2008). *La práctica experiencial –con niños y niñas de 6 a 12 años– en la educación básica*. Quito. Ecuador. [Título original en neerlandés: Ferre Laevers, Ludo Heylen y Daniëlle Daniels (2004). *Ervaringsgerichtwerken—met 6-tot 12-jarigen- in het basisonderwijs*. CEGO Publishers, Leuven, Bélgica. Traducción: Peter Van Sanden].
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef] (1999). “El Programa Subregional Andino de Servicios Básicos contra la Pobreza”. Recuperado el 19 de diciembre de 2011 de [www.guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache/Pagina\\_EmpodMujere\\_000289.html](http://www.guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache/Pagina_EmpodMujere_000289.html).
- (2009). “Unicef apoya a la ciudad de Quito para mejorar la calidad de la educación. El Municipio Metropolitano de Quito certifica a 30 escuelas como ‘Escuelas Amigas, Saludables y Seguras’”. Recuperado el 6 de febrero de 2012 de [www.unicef.org/ecuador/media\\_14169.htm](http://www.unicef.org/ecuador/media_14169.htm).
- Garro, Martín (2005). *Evaluación del Desempeño Docente y del Rendimiento de los Alumnos: Evaluación Externa 2005-Ecuador, Bolivia, Perú. Informe General Consolidado*. Perú: Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- Gómez, María Angélica (2004). “Escuelas Promotoras de Salud. Pan American Health Organization (OPS)”. Primer Congreso Latinoamericano de Ciudades y Gobiernos Locales: Experiencia América. Tomo 4: “Educación, salud, género, desigualdad y exclusión”. Panel Rol del Municipio en la Educación.
- Hoy (1998). “Un Manual para una Escuela de Calidad”. Sección Noticias, 26 de febrero de 1998.
- Ippólito-Shepherd, Josefa y Karina Cimmino (2003). “Las Escuelas Promotoras de la Salud en América Latina: Resultados de la Encuesta Regional”. En *Memoria Tercera Reunión de la Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud en Quito, Ecuador*.
- Junta Nacional de Planificación [Junapla] (1972). *Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977. Resumen general*. Quito: Junta Nacional de Planificación (JNP).



- La Gaceta (2009). “Programa Escuelas Lectoras. Ayer finalizó tercer encuentro nivel de país”. Sección Noticias, 24 de junio de 2009.
- La Hora (2010). “Pichincha ya tiene seis escuelas saludables”. Sección Show, 5 de noviembre de 2010.
- La Prensa (2009). “Docentes que laboran en las instituciones beneficiarias asistieron al evento. Escuelas Solidarias: nuevo año lectivo, nuevos retos. 2009”. Sección Últimas Noticias, 7 de septiembre de 2009.
- Los Andes (2008). “Escuelas saludables realizaron Casa Abierta”. Sección Noticias, 10 de junio de 2008.
- (2009). “Convocan a concurso de escuelas solidarias”. Sección Noticias, 30 de septiembre de 2009.
- Luna, Milton y Alfredo Astorga (2011). “Educación 1950-2010”. En Zambrano, Otto, ed. *Estado del país: Informe cero: Ecuador 1950-2010*. 291-306. Quito: Flacso-Ecuador.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS] (2010). *Programas Sociales 2010*. Quito: MCDS.
- Ministerio de Educación [ME] (2007). *Pruebas Aprendo 2007: Informe Técnico “Aprendo 2007”: Logros y Factores Asociados*. Quito: Ministerio de Educación.
- (2009a). “Escuelas Lectoras”. Recuperado el 13 octubre de 2011 de [www.educacion.gov.ec/ComunicaciónDipeib-C](http://www.educacion.gov.ec/ComunicaciónDipeib-C).
- (2009b). *Otro año de Revolución Educativa: Rendición de cuentas año 2008*. Quito: Ministerio de Educación.
- (2009c). “Aulas hospitalarias”. Recuperado el 15 junio de 2011 de [http://www.educacion.gob.ec/interna\\_noticias.php?txtCodiNoti=1957](http://www.educacion.gob.ec/interna_noticias.php?txtCodiNoti=1957).
- (2010a). “Pablo Cevallos Estarellas: Participó en Segunda Asamblea de Escuelas Promotoras de Salud”. Recuperado el 26 marzo de 2011 de [www.educacion.gov.ec/interna\\_noticias.php?txtCodiNoti=2553](http://www.educacion.gov.ec/interna_noticias.php?txtCodiNoti=2553).
- (2010b). “Programa Aulas hospitalarias”. Recuperado el 27 mayo de 2011 de [www.educacion.gov.ec/interna\\_noticias.php?txtCodiNoti=2392](http://www.educacion.gov.ec/interna_noticias.php?txtCodiNoti=2392).
- (2011). *Más educación: Con calidad, equidad y calidez: Rendición de cuentas 2010*. Quito: Ministerio de Educación.

- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación de la República Argentina [MECT] (2007). *10 Años de aprendizaje y servicio solidario en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de [www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001808.pdf](http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001808.pdf).
- Ministerio de Educación y Cultura [MEC] (1992a). *Plan y programas de estudio de Preescolar, Primero y Segundo años de la Educación General Básica: Edición experimental*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador, Ministerio de Educación, Unidad Ejecutora “Educación para el Desarrollo”.
- (1992b). *Plan y programas de estudio de Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto años de la Educación General Básica: Edición experimental*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador, Ministerio de Educación, Unidad Ejecutora “Educación para el Desarrollo”.
- (1997). *Medición de Logros Académicos Primera Prueba Nacional “Aprendo”: Informe Técnico del Desarrollo, Validación y Aplicación de las Pruebas Aprendo 96*. Quito: MEC y Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad EB-Prodec.
- (1998a). *Manual para Docentes y Directores de Escuelas Urbano-Marginales y Rurales del Ecuador: Gerencia Educativa para una Escuela de Calidad*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura: Unidad Ejecutora MEC-BID.
- (1998b). *Desarrollo de Innovaciones Pedagógicas en el Aula: Guía para Docentes: Guía para el Acompañamiento del Desarrollo de Innovaciones Pedagógicas en los Centros Educativos Matrices: Las innovaciones: Desafíos y Conquistas Renovar, Integrar y Ambientar*. Quito: Unidad Ejecutora MEC-BID.
- (1998c). *Aprendo: Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos: Segunda Prueba Nacional “Aprendo 1997”: Resultados Nacionales*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura y Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB/Prodec).
- (1999a). *Redes Amigas: Calidad en la educación rural: Unidad coordinadora de programas*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura y Banco Interamericano de Desarrollo.
- (1999b). *Factores asociados al logro académico (Resumen de difusión): Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación: Aprendo*. Quito: MEC y Unidad Técnica MEC/BIRF-EB/Prodec.

- Ministerio de Educación y Cultura [MEC] y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef] (1997). *Guía para Maestras y Maestros del Programa Nacional de Escuelas Saludables*. Quito: MEC y Unicef.
- Ministerio de Educación y Cultura [MEC], Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda [Miduvi], Ministerio de Bienestar Social [MBS] y Ministerio de Salud Pública [MSP] (2001). *Contrato Social por el Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes*. Quito: MEC, Miduvi, MBS y MSP.
- Ministerio de Educación y Cultura [MEC] y Secretaría Técnica del Plan Social de Emergencia en Educación [Stpsee] (2001). *Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Unidocentes-Financiamiento: Presupuesto Nacional*. Quito: MEC y Stpsee.
- Ministerio de Educación y Cultura [MEC] y Unidad Coordinadora de Programas [UCP] (2005). “Informe de Terminación de Proyecto Redes Escolares Autónomas Rurales Amigas. Project Completion Report – P. Memorando del Ejecutor”. Documento de trabajo. Quito: MEC y UCP.
- Minteguiaga, Analía (2009). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México D. F.: Flacso-México DF.
- Municipio de Otavalo (2010). “Otavalo, pionero en proyecto de Escuelas Lectoras”. Recuperado el 28 agosto de 2011 de [www.otavalo.gov.ec/noticias.php?var=207](http://www.otavalo.gov.ec/noticias.php?var=207).
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [MDMQ] (s/f). “Programa ‘escuelas de calidad’”. Recuperado el 18 diciembre de 2011 de [www.quito.gov.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-educacion/programasedu.html](http://www.quito.gov.ec/el-municipio/secretarias/secretaria-de-educacion/programasedu.html).
- (2010a). *Informe general de los resultados cuantitativos de la línea base aplicada en las escuelas participantes en el programa “escuelas de calidad”*. Quito.
- (2010b). “200 escuelas del Distrito serán intervenidas por la municipalidad”. Recuperado el 18 diciembre de 2011 de [www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news\\_user\\_view/200\\_escuelas\\_del\\_distrito\\_seran\\_intervenidas\\_por\\_la\\_municipalidad--171 //](http://www.noticiasquito.gob.ec/Noticias/news_user_view/200_escuelas_del_distrito_seran_intervenidas_por_la_municipalidad--171//).
- Nederveen, Leo (2003). “Cooperación interagencial en Escuelas Promotoras de la Salud en Ecuador”. Memoria Tercera Reunión de la Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud. Quito, Ecuador.

- Ochoa, Enrique Máximo (2009). *Aprendizaje-servicio en América Latina: apuntes sobre pasado y presente*. Recuperado el 11 enero de 2012 en [www.uss.edu.pe/investigacion/tzhoecoen/pdfs/articulos/tzhoecoen%20V/APREN-DIZAJE\\_SERVICIO\\_EN\\_AMERICA\\_LATINA.pdf](http://www.uss.edu.pe/investigacion/tzhoecoen/pdfs/articulos/tzhoecoen%20V/APREN-DIZAJE_SERVICIO_EN_AMERICA_LATINA.pdf).
- Ojeda López, Elisa (2011). “El Aporte de la Política No. 5 –Mejoramiento de la Infraestructura Física y Equipamiento de las Instituciones Educativas– en la Gestión del Plan Decenal de Educación para el Fortalecimiento Pedagógico de los Establecimientos Fiscales del Ecuador”. Disertación de Diplomado Superior, Instituto de Alto-estudios Nacionales (IAEN).
- Oomens, Carl (2008). “Una propuesta innovadora para la educación secundaria rural. La experiencia del Proyecto de Apoyo a la Educación Técnica Agropecuaria en la Provincia de Loja (Procetal)”. En *Hacia una educación de calidad en el Ecuador: Enfoques y experiencias innovadoras*, 191-218. Quito, Cuenca, Loja: Promebaz y Procetal.
- Organización de Estados Iberoamericanos [OEI] (2008). “Ecuador-Programa Escuelas Solidarias”. Recuperado el 26 noviembre de 2011 de [www.oei.es/noticias/spip.php?a](http://www.oei.es/noticias/spip.php?a).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura [Unesco] (1985). “Ecuador. La Educación Técnica y Profesional. Documento de Trabajo EFI/12 y Complementario al Informe EFM/133. París: Unesco, División del Financiamiento de la Educación: 1-109”. Recuperado el 18 de agosto de 2011 de [unesdoc.unesco.org/images/0008/000896/089623sb.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000896/089623sb.pdf).
- \_\_\_ (2007a). *Educación de Calidad para todos: Un asunto de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Unesco.
- \_\_\_ (2007b). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de Calidad para Todos*. Santiago de Chile: Unesco.
- \_\_\_ (2011). *Estado de situación de la red de instituciones educativas asociadas a la Unesco RedPea Ecuador*. Quito: Unesco, Oficina de Quito y Representación para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura [Unesco] y Oficina Regional de Educación para América Latinay el Caribe [Orealc] (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe: Resumen Ejecutivo del Primer Reporte de Resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*.

Santiago de Chile: Unesco-Orealc. Recuperado de [www.unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160659s.pdf](http://www.unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160659s.pdf).

- Organización Panamericana de la Salud [OPS] (1998). *Escuelas promotoras de la salud: Entornos saludables y mejor salud para las generaciones futuras*. Comunicación para la salud n.º 13. Washington D. C.: OPS, Oficina Sanitaria Panamericana.
- \_\_\_ (2003). *Memoria de la Tercera Reunión de la Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud*. Quito, Ecuador, del 10 al 13 de septiembre de 2002. Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la OMS, Washington D. C.
- Paladines Escudero, Carlos (s/f-a). “Historia y perspectivas de las reformas educativas en el Ecuador 1979-1994: Volumen 5”. En Paladines, Carlos, ed. *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatoriano*. Quito: Abya-Yala/Instituto de Capacitación Municipal [ICAM]/Quito Metropolitano/ Universidad Politécnica Salesiana [UPS].
- \_\_\_ (s/f-b). “Experiencias innovadoras en la educación: Volumen 9”. En Paladines, Carlos, ed. *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatoriano*. 11-66. Quito: Abya-Yala/Instituto de Capacitación Municipal [ICAM]/Quito Metropolitano/Universidad Politécnica Salesiana [UPS].
- \_\_\_ (1995). “Ecuador: Historia de reformas educativas inconclusas”. En Corporación de Estudios para el Desarrollo y BID, coords. *Educación, Crecimiento y Equidad*, 195-252. Quito.
- Parra Albarracín, Germán (1996). “La experimentación Educativa en el Ecuador”. En *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatoriano*. Quito: Abya-Yala/ICAM.
- Ponce, Juan (2000). “La educación básica en el Ecuador: problemas y propuestas de solución”. En *Documento de Trabajo del Sistema Integrado de Indicadores del Ecuador [Siise]* n.º 3: 1-32. Quito: Siise-Frente Social.
- Programa Subregional Andino de Servicios Básicos Contra la Pobreza [Proandes]-Ecuador y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unicef] (1997). *Los niños han sido nuestro espejo: Sistematización de una experiencia de mejoramiento de la calidad básica en cinco áreas rurales*. Quito, Ecuador.

- Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe [Proyecto EBI-GTZ] (1999). *Pueblos Indígenas y educación*. Quito: GTZ.
- Proyecto de mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica en la Provincia del Azuay [Promebaz] (2007a). *Módulo 1: Con nuevos lentes: Manejo curricular desde la mirada de los niños y las niñas*. Cuenca: Promebaz.
- \_\_\_\_ (2007b). *Módulo 2: El aula: un lugar de encuentro: Crear un ambiente favorable para el aprendizaje*. Cuenca: Promebaz.
- \_\_\_\_ (2007c). *Módulo 3: Un aula donde quepan todos: Adaptar el currículo a las posibilidades de los niños y las niñas*. Cuenca: Promebaz.
- \_\_\_\_ (2008). *Módulo 4: Un aula abierta a la vida: Acerca el currículo a la realidad de los estudiantes*. Cuenca: Promebaz.
- Proyecto de mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica en la Provincia del Azuay [Promebaz] y Programa de Cooperación a la Educación Técnica Agropecuaria [Procetal] (2008). *Hacia una educación de calidad en el Ecuador: Enfoques y experiencias innovadoras*. Cuenca, Loja, Quito: Promebaz y Procetal.
- Puertas Donoso, Benjamín (2003). “Promoción de la salud y participación social a través de la música (Prosamusa): experiencias en comunidades andinas indígenas del norte de Cotopaxi”. En *Memoria Tercera Reunión de la Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud*, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la OMS. WashingtonD. C.
- Quizhpi, Judith y Peter Van Sanden (2008). “Enfocar la calidad educativa con nuevos lentes. Experiencias con la innovación educativa desde concepciones de calidad centradas en el proceso de aprendizaje. La experiencia en Cuenca-Ecuador del Proyecto Promebaz. En *Hacia una educación de calidad en el Ecuador: Enfoques y experiencias innovadoras*. 165-189. Cuenca, Loja, Quito: Promebaz y Procetal.
- Radio Municipal de Quito [RMQ] (s/f). “Rehabilitación de escuelas y colegios”. Recuperado el 12 de diciembre de 2011 de [www.radiomunicipal.gov.ec/detalles.php?codigo=730](http://www.radiomunicipal.gov.ec/detalles.php?codigo=730).
- Raimundo, Loli, Ma. José Mares y Amaia Pérez (2004). *Guía para profesores y profesoras: Creando junt@s crecemos tod@s*. Valencia: AuxiliaValencia.

- Red Educativa Metropolitana de Quito [REMQ] (s/f-a). “Escuelas Saludables”. Recuperado de 19 marzo de 2011 en [www.remq.edu.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=108&Itemid=170](http://www.remq.edu.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=108&Itemid=170).
- (s/f-b). “Ejes transversales. Medio ambiente (Escuelas Verdes)”. Recuperado el 6 agosto de 2011 de [www.remq.edu.ec/innovaciones/ejes\\_transversales.pdf](http://www.remq.edu.ec/innovaciones/ejes_transversales.pdf).
- Red Educativa Metropolitana de Quito [REMQ] y Ministerio de Educación [ME] (2009). *Programa Nacional “Escuelas Solidarias”*. Quito: REMQ y ME.
- Reyes Pesantez, Gonzalo (s/f). “La innovación educativa desde el enfoque experiencial. La participación más que una metodología, una condición de empoderamiento y potenciación (La experiencia PROMEBAZ)”. Recuperado el 8 de marzo de 2012 de [www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/derechoshumanosystemascarcerarios/articulos/Actualidad/La%20innovacioneducativa-Reyes.pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/derechoshumanosystemascarcerarios/articulos/Actualidad/La%20innovacioneducativa-Reyes.pdf).
- Rivera, Jorge (1996). “La Cooperación Internacional en Educación”. En Paladines, Carlos, ed. *Experiencias Innovadoras en la Educación*. Vol. 9, 235-261. Quito: Abya-Yala/Instituto de Capacitación Municipal [ICAM]/Quito Metropolitano/Universidad Politécnica Salesiana [UPS].
- Rivero, José (1999). *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Sautu, Ruth, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert (2005). *Manual de Metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Clacso.
- Secretaría de Educación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito [Semdmq] (2010). *Programa “200 escuelas de calidad”: Lineamientos Generales año 2010*. Quito, Ecuador.
- Taisha, Juan (2003). “Programa de educación para la salud en la educación intercultural bilingüe”. En *Memoria Tercera Reunión de la Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud*. Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la OMS. Washington D. C.
- Torres, Rosa María (2001). “Comunidad de Aprendizaje. Repensando lo educativo desde el desarrollo local y desde el aprendizaje”. Recuperado el 26 septiembre de 2011 de [www.rsu.uninter.edu.mx/doc/marco\\_conceptual/RepensandoloEducativodesdeelDesarrolloLocal.pdf](http://www.rsu.uninter.edu.mx/doc/marco_conceptual/RepensandoloEducativodesdeelDesarrolloLocal.pdf).

- Universidad Andina Simón Bolívar [USAB] (s/f). “Programa ‘Escuelas Lectoras’ entrega bibliotecas de aula”. Recuperado el 30 de noviembre de 2011 de [www.uasb.edu.ec/contenido\\_area\\_academica.php?cd\\_area=9&pagpath=2](http://www.uasb.edu.ec/contenido_area_academica.php?cd_area=9&pagpath=2).
- (2005). “Memorias del I Congreso Internacional de Lectura y Escritura. La oralidad en los procesos de comprensión y producción de textos. 27, 28 y 29 de julio de 2005, Quito”. Recuperado el 4 de octubre de 2011 de [www.uasb.edu.ec/eventos/2005/07/Lectoescritura.pdf](http://www.uasb.edu.ec/eventos/2005/07/Lectoescritura.pdf).
- (2008). “Mario Cifuentes: ‘El Estado debe garantizar una educación de calidad’”. Recuperado el 8 julio de 2011 de [http://www.uasb.edu.ec/spondylus\\_conten\\_site.php?cd=1788&cd\\_boletin=13&sec=ENT](http://www.uasb.edu.ec/spondylus_conten_site.php?cd=1788&cd_boletin=13&sec=ENT).
- Whitman, Gordon (2008). “Esfero rojo, Esfero azul. Impacto de la reformas educativas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en el Ecuador”. En Arcos Cabrera, Carlos y Betty Espinosa, eds. *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. 67-153. Quito: Flacso- Ecuador.
- Yáñez Cossío, Consuelo (1994). “La educación indígena en Ecuador. Tomo V”. En Paladines, Carlos, ed. *La Educación Indígena en el Ecuador. Colección Historia de la educación y el pensamiento pedagógico ecuatorianos*. Quito: Abya-Yala/Instituto de Capacitación Municipal [ICAM]/Quito Metropolitano/Universidad Politécnica Salesiana [UPS].

## Segunda parte

- Anderson, J. A. (2005). “Accountability in Education”. Recuperado el 7 de noviembre de 2011 de [www.unesco.org/iiep](http://www.unesco.org/iiep).
- Asociación Kallpa (2002). “El caso de la escuelas promotoras de la salud en el Perú: la experiencia de Kallpa: Promoviendo la salud e higiene a través de la escuela”. En Bolaños Galdós, Fernando y Manuel Bello Domínguez, eds. *Escuelas que aprenden y se desarrollan*. 279-306. Lima: Facultad de Educación, Universidad Peruana Caetano Heredia.
- Banco Mundial [BM] (2001). “Global Education Reform”. Recuperado el 29 de agosto de 2011 de [www.worldbank.org/education/global\\_education\\_reform/](http://www.worldbank.org/education/global_education_reform/).



- Bolaños, Fernando y Manuel E. Bello (2002). "Escuelas que aprenden y se desarrollan: un reto para la educación peruana de hoy. Un aporte para la reflexión". En Bolaños Galdós, Fernando y Manuel Bello Domínguez, eds. *Escuelas que aprenden y se desarrollan: Primer Seminario Internacional Investigación para una mejor educación*. Lima: Facultad de Educación, Universidad Peruana Caetano Heredia.
- Bolívar, Antonio (1997). "Liderazgo, mejora y centro educativos". En A. Medina, coord. *El liderazgo en educación*. 25-46, Madrid: UNED.
- \_\_\_\_ (1999). "La Educación no es un Mercado. Crítica de la 'Gestión de Calidad Total'". En *Aula de innovación educativa* n.º 83-84: 77-82.
- \_\_\_\_ (2000). *Los centros educativos como organizaciones que aprenden: Promesa y realidades*. Madrid: La Muralla.
- Bracho González, Teresa (2009). *Innovación en política educativa: Escuelas de Calidad*. México D. F.: Flacso-México D.F.
- Braslavsky, Cecilia y Daniel Filmus (1988). *Respuestas a la crisis educativa*. Buenos Aires: Flacso/Clacso.
- Centro de Investigación y Documentación Educativa [CIDE] (2003). *La investigación sobre Eficacia Escolar en Iberoamérica. Revisión Internacional del Estado del Arte*. Bogotá: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España, Centro de Investigación y Documentación Educativa y Convenio Andrés Bello.
- Coleman, James et al. (1969), *Equality of Educational Opportunity*. Washington: US Government Printing Office.
- Elizondo Huerta, Aurora (2001). *La Nueva Escuela I: Dirección, liderazgo y gestión escolar*. México: Paidós.
- Escudero, Juan (1999). "Calidad de la Educación. Entre la seducción y las sospechas". En *Revista Heuresis*, vol. 2, n.º 5: 1-18.
- \_\_\_\_ (2002). *La Reforma de la Reforma: ¿Qué calidad, para quiénes?* Madrid: Ariel.
- Espínola, Viola (2002). "La autonomía escolar como estrategia de mejoramiento educativo". En Bolaños Galdós, Fernando y Manuel Bello Domínguez, eds. *Escuelas que aprenden y se desarrollan. Primer Seminario Internacional Investigación para una mejor educación*. 49-85. Lima: Facultad de Educación, Universidad Peruana Caetano Heredia.
- Jencks, C. (1972). *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*. Nueva York-Londres: Basic Books.

- Lavín Herrera, Sonia (2002). “Hacia una gestión de calidad de los centros educativos: aprendizajes desde la investigación y la acción”. En Bolaños Galdós, Fernando y Manuel Bello Domínguez, eds. *Escuelas que aprenden y se desarrollan. Primer Seminario Internacional Investigación para una mejor educación*. 189-208. Lima: Facultad de Educación, Universidad Peruana Caetano Heredia.
- López Rupérez, F. (1994). *La gestión de la calidad en educación*. Madrid: La Muralla.
- Luhmann, Niklas (1978). *Stato di Diritto e Sistema Sociales*. Napoli: Guida. [Traducción especial de Cecilia Gayet, Flacso-México, 1994: 1-31].
- Minteguiaga, Analía (2009). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México D. F.: Flacso-México D. F.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [OEI] (2008). “Metas Educativas 2021. La Educación que queremos para la generación de los bicentenarios”. Recuperado el 8 de octubre de 2011 de [www.oei.es/metas2021/libro.htm](http://www.oei.es/metas2021/libro.htm).
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2005). “Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005-2014)”. Recuperado el 11 de febrero de 2012 de [www.unesdoc.UNESCO.org/images/0014/001416/141629s.pdf](http://www.unesdoc.UNESCO.org/images/0014/001416/141629s.pdf).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco] (1990). “Declaración Mundial de Jomtien y Marco de Acción para la satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje”. Recuperado el 14 de junio de 2011 de [www.portal.UNESCO.org/geography/es/ev.php-URL\\_ID=9918&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://www.portal.UNESCO.org/geography/es/ev.php-URL_ID=9918&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).
- \_\_\_\_ (2000). “Marco de Acción de Dakar Educación para todos: cumplirnuestros compromisos comunes”. Recuperado el 28 de noviembre de 2011 de [www.unesdoc.UNESCO.org/images/0012/001202/120240s.pdf](http://www.unesdoc.UNESCO.org/images/0012/001202/120240s.pdf).
- \_\_\_\_ (2001). “Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural”. Recuperado el 8 de enero de 2012 de [www.portal.UNESCO.org/es/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://www.portal.UNESCO.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).
- \_\_\_\_ (2002). “Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe Prelac. I y II Reunión intergubernamental”. Recuperado el 29 de diciembre de 2011 de [www.portal.UNESCO.org/geography/es/ev.phpURL\\_ID=7464&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://www.portal.UNESCO.org/geography/es/ev.phpURL_ID=7464&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco] y Ministerio de Educación y Ciencia España [MEC-España] (1994). *Declaración de Salamanca y Marco de Acción Sobre Necesidades Educativas Especiales*. Salamanca: Unesco/MEC-España.
- Pedró, Francesc e Irene Puig (1998). *Las reformas educativas: Una perspectiva política y comparada*. Barcelona: Paidós.
- Romero, Leonor y Nelly Cáceres (2002). “Fe y Alegría: una alternativa educativa de calidad para los empobrecidos”. En Bolaños Galdós, Fernando y Manuel Bello Domínguez, eds. *Escuelas que aprenden y se desarrollan. Primer Seminario Internacional Investigación para una mejor educación*. 245-263. Lima: Facultad de Educación, Universidad Peruana Caetano Heredia.
- Zorrilla Fierro, Margarita y María Teresa Fernández Lomelín (2003). “Niveles de logro educativo de español y matemática en alumnos de escuelas secundarias en públicas”. En *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en educación*. Enero-junio, año/vol. n.º 1, 001. Recuperado el 23 de noviembre de 2011 de [www.re-dalyc.uaemex.mx/pdf/551/55110107.pdf](http://www.re-dalyc.uaemex.mx/pdf/551/55110107.pdf).

### Tercera parte

- Asamblea Constituyente de Montecristi (2008). *Constitución Política de la República de Ecuador*.
- Davini, María Cristina (2008). *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires: Paidós.
- Diker, Gabriela y Favia Terigi (2008). *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*. Buenos Aires: Paidós.
- Foucault, Michel (2003). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- Minteguiaga, Analía y René Ramírez (2007). “¿Queremos vivir juntos? Entrela equidad y la igualdad”. En *Revista Ecuador Debate* n.º 70: 107-128.
- Minteguiaga, Analía (2009). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México D. F.: Flacso-México D. F.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.



## Lista de siglas

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
Aldir	Alta Dirección, Consultores Asociados
AMER	Proyecto de Atención a la Marginalidad Escolar Rural
Anpee	Asociación Nacional de Planteles Educativos Experimentales del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CBFT	Centro Binacional Formación técnica
CEA	Centro de Estudios Ambientales
CECM	Centro Andino de Excelencia para la Capacitación de Maestros
CEGO	Centro de Educación Experiencial
CEM	Centros Educativos Matrices
CEPP	Centro de Educación y Promoción Popular
CETT	Center of Excellence in Training Teachers
Conesup	Consejo Nacional de Educación Superior
CTA	Colegio Técnico Agropecuario
DEDS	Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible
EASS	Programa Municipal Escuelas, Amigas, Saludables y Seguras
EBI	Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe
EB-Prodec	Proyecto Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad
EGC	Programa Escuelas Gestoras del Cambio
Eduat	Proyecto Educación para la Naturaleza

EPS	Escuelas Promotoras de la Salud
EPT	Educación Para Todos
EUFQM	European Foundation for Quality Management
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito
Dinamep	Dirección Nacional de Mejoramiento Profesional
Dineib	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
DNEB	Dirección Nacional de Educación Básica
DNES	División Nacional de Educación para la Salud
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Fonsal	Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural
GIA	Grupos de Interaprendizaje
GTZ	Agencia alemana de cooperación técnica (por sus siglas en alemán: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
Ireps	Iniciativa Regional Escuelas Promotoras de la Salud
Isped	Institutos superiores pedagógicos
Junapla	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador, creada en 1954 y reemplazada en la actualidad por la Senplades (ver siglas)
Llece	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
LOEI	Ley Orgánica de Educación Intercultural
LOES	Ley Orgánica de Educación Superior
MAE	Modelo Alternativo de Educación
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
MDMQ	Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
ME	Ministerio de Educación
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MECT	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina
Memisa	Misión de Cooperación Médica (por sus siglas en neerlandés: Medische Missie Samenwerking)

Modeib	Nuevo Modelo de Educación Intercultural Bilingüe
Moeib	Modelo de Educación Intercultural Bilingüe
Moseib	Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe
MSP	Ministerio de Salud Pública
NN.UU.	Naciones Unidas
OCAT	Organizaciones de Capacitación y Asistencia Técnica
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEI	Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OG	Organismos Gubernamentales
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
Orealc	Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe
Otides	Oficina Técnica Interministerial de Educación para la Salud
PASE	Plan Anual de Salud Escolar
PDI	Proyecto de Desarrollo Integral
PEI	Proyecto Educativo Institucional
Perce	Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
POP	Plan Operativo Anual
PPE	Proyecto Principal en la Esfera de Educación en América Latina y el Caribe
Prelac	Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe
Proandes	Programa Subregional Andino de Servicios Básicos Contra la Pobreza
Procetal	Programa de Cooperación a la Educación Técnica Agropecuaria de la Provincia de Loja
Promebaz	Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica en el Azuay
Promeceb	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica
Promeet	Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica

Prosamusa	Programa de Promoción de la Salud a través de la Música
PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
R-Cecib	Redes de Centros Educativos Comunitarios Interculturales Bilingües
RCEPS	Red Caribeña de Escuelas Promotoras de la Salud
REAR	Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales
RedPEA	Red del Plan de Escuelas Asociadas de la Unesco MDMQ
RESE	Recursos Efectivos en Salud Escolar
RLEPS	Red Latinoamericana de Escuelas Promotoras de la Salud
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SER	Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas
Serce	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
Siise	Sistema de Indicadores Sociales
Sinmla	Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos
Síprofe	Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (por sus siglas en holandés: Stichting Nederlandse Vrijwilligers)
Solca	Sociedad de Lucha Contra el Cáncer
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UAE	Unidad de Apoyo Educativo
UCP	Unidad Coordinadora de Programas
UEM	Unidad Educativa del Milenio
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por sus siglas en inglés: United Nations Children's Fund)
UNL	Universidad Nacional de Loja



Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (por sus siglas en inglés: United Nations Fund for Population Activities)
Unocanc	Unión de Organizaciones Campesinas del Norte del Cotopaxi
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WOB	Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y de Asistencia Técnica

Este libro se terminó de imprimir y  
encuadernar en noviembre de 2014  
en imprenta Aquattro. La edición  
consta de 600 ejemplares.