

# Investigación educativa y cambio social: estudio de caso en Ecuador

[Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), col. XII, núm. 3, 1982, pp. 37-56]

S. B. Bloomfield

## I. INTRODUCCIÓN

La historia de los esfuerzos por promover la justicia social a través de reformas educativas en los países en vías de desarrollo es larga y no muy feliz. Algunos proyectos caen por el peso de su propia burocracia interna; otros nunca logran vincularse con organizaciones que cuenten tanto con la voluntad como con los recursos para ofrecer algo más que un apoyo moral y financiero de corto plazo; otros más resultan ser vehículos de cambio tan exitosos que entran en conflicto directo con las estructuras de poder que pretenden desafiar, y son desmantelados y abandonados.

La manera más usual en que se expresan estos esfuerzos es mediante investigación llevada a cabo por agentes externos. Los académicos y profesionales internacionalistas —“expertos”— se involucran en el proyecto, sea para analizar una realidad actual con el fin de prescribir un cambio, o sea —y esto con menor frecuencia— para diseñar y poner en práctica su propio medio experimental creativo como modelo de cambio. En cualquier caso, la acción que sólo genera acción sin ningún tipo de reflexión o evaluación continua por parte de los expertos, parece

etérea y sin legitimidad, ya que carece del sello de aprobación que otorga una publicación.

De esta manera, la investigación educativa es actualmente un negocio grande y bien intencionado en el Tercer Mundo. Se impulsan iniciativas y se firman contratos con el fin de aprender lo que está sucediendo. Esto es a tal grado cierto que mucho de lo que está sucediendo es resultado de las iniciativas y de los contratos. La investigación genera movimiento. Por supuesto que puede ser utilizada como una justificación del estado actual de cosas o como una reacción al cambio. Pero para aquellos que perciben las realidades del mundo en desarrollo como opresivas, la investigación es a menudo necesaria para cuestionar el *statu quo*.

Durante los primeros años de la década de los 70 se llevaron a cabo en Ecuador dos investigaciones simultáneas tendientes a atacar el agudo problema de la injusticia social, patrocinadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y por el Ministerio Ecuatoriano de Educación. Ambas identificaron las áreas rurales de Ecuador como los principales objetivos de cambio, debido a las evidentes desventajas sociales y econó-

micas de estas zonas en comparación con las ciudades. Además, aunque ambas buscaban y recomendaban medios educativos para la promoción del cambio, los investigadores de ambos proyectos percibían que su trabajo era insuficiente sin la transformación de otra serie de aspectos de la vida ecuatoriana.

Los proyectos, sin embargo, eran bastante diferentes entre sí. Uno de ellos, el Análisis Sectorial de la Educación Básica (1972-1975), produjo un documento muy analítico y completo de alrededor de 1500 páginas. Su metodología deriva de una fe positivista en la posible solución de los problemas de la educación formal en Ecuador. Sus cuadros de datos y explicaciones subsiguientes muestran preocupaciones multivariadas y fuertes correlaciones, matizadas con la admisión ocasional de que algunos de los aspectos más críticos no pudieron ser cuantificados. El otro, denominado "Proyecto Ecuador" (1971-1975), ideado por los miembros del Center for International Education de la Universidad de Massachusetts, produjo una serie de documentos descriptivos, pero su esfuerzo principal se centró en generar un experimento educativo en poblados dispersos por todo el país con el propósito de dotar a los campesinos no necesariamente de habilidades funcionales, sino de una conciencia crítica a través de mecanismos de educación no formal. Menos seguros de su orientación, los organizadores del proyecto, los animadores y los estudiantes fueron buscando el camino durante cuatro años de arduo trabajo, en un intento por generar una transformación social fundamental en las zonas más necesitadas.

Mi propio interés y curiosidad sobre la investigación proviene de haber vivido y trabajado como voluntario del Cuerpo de Paz, entre 1978 y 1980, en el pueblo

El Placer, Cantón Quero, provincia de Tungurahua. Como extensionista agrícola, maestro de tercer grado de primaria, coordinador de un proyecto de construcción de una escuela e instructor de tiempo parcial en alfabetización de adultos, estuve involucrado muy de cerca con los agentes educativos de la comunidad. Durante mi permanencia ahí me enteré que ambos proyectos tuvieron alguna incidencia en la vida de los habitantes de El Placer, no mucho antes de mi llegada al poblado. Sin embargo, había poca evidencia de resultados, y menos todavía —en comparación con los relatos del desarrollo de otros pueblos— de que hubiera ocurrido algún cambio significativo.

No obstante, no parece haber habido fracasos rotundos. De hecho, los documentos hablan de muchos éxitos. Por tanto, la comparación de los métodos que a continuación se describe muestra que la investigación en sí, en ambos casos, fue llevada a cabo en forma responsable y honesta. Pero indica también otra cosa: que a pesar de las expectativas iniciales, sus esfuerzos no han redundado en cambios importantes, al menos en el corto plazo.

## II. ANÁLISIS SECTORIAL DE LA EDUCACIÓN

### A) Planteamiento de los problemas

Los problemas a los que se enfrentaba la nación ecuatoriana en la década del 70 se encuentran expresados claramente por el propio gobierno en su enumeración de metas y objetivos del "Plan de Transformación y Desarrollo Integral para 1973-1977" del "Plan de Desarrollo Educativo" formulado para el mismo periodo. El Análisis Sectorial

sintetiza sus preocupaciones de la siguiente manera:

- Aumentar la productividad y la eficacia en el sistema económico (crecimiento, expansión).
- Mejorar la distribución social e incorporar la mayor proporción posible de la población al desarrollo económico.
- Utilizar de una forma más equilibrada los espacios nacionales en términos de recursos y de distribución de la población.
- Difundir los valores y las actitudes necesarias para fortalecer la identidad nacional entre todos los miembros de la población.

Tratando de leer entre líneas la retórica política, esta lista revela las debilidades que el gobierno ecuatoriano reconoce oficialmente como problemas. Existe claramente un bajo crecimiento macroeconómico, una distribución desigual de los beneficios económicos y una falta de capacidad para incorporar a todos los miembros de la sociedad a la actividad económica; una concentración improductiva en el uso de la tierra con las consecuentes dificultades para desarrollar las zonas más aisladas de la nación, y diferencias sociales causadas por la insuficiencia de lazos patrióticos y culturales entre los ecuatorianos. El estudio no se aventura en ningún momento a hacer su propia evaluación de los problemas nacionales.

Sin embargo, este estudio sí revisa la bibliografía derivada de proyectos de investigación anteriores a su inicio. Como fruto de esta revisión se detectaron algunos beneficios fundamentales para la población, que podrían resultar de la extensión de la educación primaria y del fortalecimiento de sus contenidos. Estos son:

- La generación de un aumento en los salarios especialmente en las zonas rurales más desfavorecidas.

- El aumento de la productividad nacional.
- La promesa de una mayor movilidad social para las clases desfavorecidas.
- La resultante distribución del ingreso a escala nacional.

Éstas son expectativas optimistas no aceptadas por el Análisis Sectorial como un todo, fundamentalmente porque la economía ecuatoriana, inclusive en una etapa más productiva, no sería capaz de absorber a grandes números de trabajadores educados y capacitados. En efecto, tanto el desempleo como el subempleo causan hoy en día graves preocupaciones.

En virtud de los problemas que enfrenta Ecuador y de los resultados de investigaciones anteriores que mostraban que la educación podía contribuir a su solución, el Análisis Sectorial se abocó a la tarea de descubrir cómo podía alcanzarse dicha meta.

## **B) Los objetivos de investigación**

La metodología del análisis sectorial puede lograr cinco tareas complementarias fundamentales tendientes a la formación de un análisis de alternativas de política en el área de la educación básica. Las personas involucradas en este Análisis Sectorial no expresaron sus propias metas sino hasta después de que el proyecto se encontraba en una fase bastante avanzada. Las que finalmente se definieron permanecieron como tales hasta el término del estudio. Fueron las siguientes:

- Identificación de los objetivos sociales fundamentales de la política nacional.
- Especificación y medición de los resultados directos de la educación, es decir, de aquellas variables especialmente sensibles a las políticas desarrolladas por las autoridades educativas, y cuya relación con los

instrumentos de política pueda reconstruirse.

- Análisis e inventario del sistema educativo.
- Recopilación de información técnica y conductual.
- Examen sistemático de políticas de educación alternativas y proyección de su impacto sobre los resultados directos de la política y sobre el rendimiento social; en otras palabras, análisis de políticas.

El principal objetivo del Análisis Sectorial es claramente el cuarto (recolección de información) y le sigue en importancia el tercero (análisis e inventario). Uno esperaría, sin embargo, que en vista de la naturaleza acumulativa del primero al último de los pasos, se trataría de alcanzar sistemáticamente un objetivo tras otro. Pero esto no ocurrió, debido, al parecer, a limitaciones organizativas fuera de todo control posible.

Los investigadores comprendieron su papel sólo como una primera etapa en el desarrollo y la evolución de reformas efectivas. Se esperaba que, una vez terminada la investigación, se procediera a la planificación de programas concretos a partir de las políticas recomendadas. Y, una vez turnados los resultados de la investigación al aparato encargado de la toma de decisiones y revisado desde una perspectiva política, se empezarían a tomar decisiones programáticas que comenzarían a ser puestas en práctica.

Al parecer, este procedimiento es erróneo. Un análisis sectorial que se divorcia de la toma de decisiones políticas hasta el momento en el que se entrega al Estado como hecho terminado, es un documento estéril, cuyas recomendaciones de política difícilmente podrán liberarse de las páginas de la teoría. Es ingenuo esperar para la acción el suficiente consenso por parte de funcionarios

gubernamentales, supervisores educativos regionales y maestros en ejercicio, a no ser que éstos se sientan parte significativa del proceso de planificación y no meros cómplices de los esfuerzos de medición y de recopilación de información. El ambiente de las oficinas de la USAID y del Ministerio aparecerá como demasiado lejano al "campo de batalla" cuando se requiera la acción.

En Ecuador, como en muchas otras partes, hay divisiones sociales significativas que obstruyen la aplicación de planes racionales. Los maestros de educación primaria reaccionan en forma negativa prácticamente a cualquier directiva procedente de las oficinas provinciales de educación. Consideran que no hay razón para seguir las órdenes dictadas por personas que no experimentan la realidad cotidiana de enseñar en el campo. Y, puesto que su aislamiento impide un contacto cercano y frecuente con autoridades que pudieran exigir el cumplimiento de las mismas, casi siempre pueden escapar a las sanciones establecidas. Los objetivos y las políticas nacionales son asuntos que se discuten en Quito, pero tienen poca relevancia para la situación imperante en la escuela rural. Los resultados de un análisis amplio de la educación en Ecuador podrán ser interesantes para que un práctico los lea, pero las limitaciones sociales y económicas al cambio son demasiado fuertes como para esperar algún efecto a partir de una actividad tan estéril.

La discusión de los objetivos en el Análisis Sectorial sí incluye una preocupación por la experimentación selectiva, que fue el foco del trabajo del "Proyecto Ecuador" que discutiremos más adelante. "El único método disponible para predecir con algún grado de confianza el resultado de la mezcla de recursos y procesos que no han sido previamente aplicados a poblaciones

específicas, es el de proceder con la experimentación a pequeña escala bajo un diseño adecuado”, dice la sección sobre el marco conceptual del Análisis Sectorial. Más adelante se indica que éste puede ser el método para llegar a las áreas donde la educación primaria ha funcionado tradicionalmente de manera deficiente, es decir, a los niños de las zonas rurales y a las minorías etnolingüísticas. Pero si esto significa que el grueso del Análisis Sectorial sólo puede afectar a los más favorecidos, ¿cómo se puede esperar que tenga algún efecto duradero sobre las personas que más necesitan el cambio? Parece claro que el Análisis Sectorial es un instrumento esencialmente conservador.

### **C) Métodos de recopilación de información y de análisis**

En el largo proceso requerido para la producción masiva de documentos del Análisis Sectorial, intervinieron una gran variedad de métodos para la evaluación de la educación primaria en Ecuador. El documento bosqueja en sitios dispersos dentro de sus 1 500 páginas las formas en las que fueron analizados los datos. Para efectos de claridad y organización, en esta sección y en las dos que siguen se hará referencia a cada uno de los cuatro componentes básicos de la investigación, que son: aspectos del rendimiento escolar del proceso de enseñanza-aprendizaje en las escuelas (que incluye las características básicas de las personas y de los edificios escolares), funciones administrativas de la escuela, currículum y consideraciones financieras y económicas del sistema.

Para evaluar el rendimiento, se eligió una muestra aleatoria de 440 escuelas, el 6% del total nacional. Estas estaban distribuidas en las tres regiones continentales del país (se excluyeron las

Galápagos) dando peso adecuado a su representación proporcional respecto a su ubicación rural-urbana y respecto al tipo de escuela (un maestro para todos los grados, menos de seis maestros para los seis grados, un maestro por grado, etc.). Sólo se evaluaron el primero, el cuarto y el sexto grados para generar datos longitudinales

El rendimiento académico se midió mediante pruebas estandarizadas de vocabulario y gramática, comprensión de lectura y conocimiento, y comprensión y aplicación de relaciones matemáticas. El currículum ecuatoriano pone énfasis especial en idioma nacional y matemáticas, por lo que fueron éstos los indicadores lógicos de los niveles generales de aprovechamiento. Las pruebas llamadas “instrumentos”, fueron desarrolladas por un equipo de maestros bajo la dirección del Ministerio de Educación.

Los documentos del Análisis Sectorial explican en detalle los diversos métodos empleados. También admiten su enfoque fundamentalmente subjetivo y su valor meramente aproximativo a la estimación de la realidad escolar. Los factores sociales y personales que los alumnos traen a la escuela, por ejemplo, fueron evaluados mediante el Cuestionario socioeconómico y de ambiente familiar, la prueba Guille Mosaic (primer grado) y la prueba de habilidades generales (*General Ability Test*) para nivel elemental del Interamerican Series (para el cuarto y sexto grados). El personal del proyecto Análisis Sectorial diseñó otros cuestionarios actitudinales y factuales para medir factores personales y profesionales de los maestros y directores, factores del clima organizativo de la escuela, aspectos de la tecnología educativa y los aspectos económicos de la educación. Es evidente que el personal del estudio esperaba que, mediante

la aplicación de una gran constelación de instrumentos a la muestra, se lograra capturar la esencia de la educación primaria sin recaer en metodologías meramente descriptivas o experimentales.

Las funciones administrativas de las escuelas fueron evaluadas de cuatro maneras. La primera fue un cuestionario distribuido a 115 supervisores de educación primaria en las regiones geográficas de la Sierra y del Oriente. La segunda fue una evaluación de documentos legales, reglamentos y apoyos técnicos que sirven a los administradores escolares. La tercera fue un estudio de los planes y programas de la educación normal en lo relativo a administración. Y la cuarta fue una evaluación de las funciones administrativas reales en las escuelas, basada en entrevistas con los propios directores. No hay indicaciones por parte de los autores anónimos de estos capítulos de que hubieran usado algo diferente de sus propias aproximaciones subjetivas al tema.

Las variables relativas al currículum vigente en las escuelas primarias ecuatorianas fueron los objetivos y actividades de aprendizaje del programa llamado "Planeación de la Educación Primaria". Además, los evaluadores revisaron las técnicas de los exámenes usuales en las escuelas, el proceso de enseñanza-aprendizaje en clase y los recursos de material didáctico disponibles en las escuelas. Estos aspectos fueron comparados con modelos similares y procedimientos evaluativos de un marco de referencia teórico desarrollado por el personal del proyecto como guía para la realización del trabajo. Lo anterior fue complementado con un estudio histórico-descriptivo de los planteamientos generales de objetivos curriculares señalados por los coordinadores del sistema de educación primaria ecuatoriana en va-

rios momentos históricos. Se abandonó el uso de otros instrumentos de medición debido a las limitaciones financieras y de tiempo del proyecto.

Por último, la evaluación de la administración financiera del sistema de educación primaria como un todo se llevó a cabo mediante tres encuestas aplicadas a muestras aleatorias de escuelas y maestros, con el fin de descubrir las fuentes del financiamiento escolar, los costos de la educación para las familias (y la relación de los costos con el ingreso familiar), y los costos de personal, construcción, mantenimiento y equipo, entre otras consideraciones económicas. Los textos de las encuestas se incluyen en el documento del Análisis Sectorial. La tercera encuesta se aplicó en forma oral, ya que estaba destinada a los padres de familia, muchos de los cuales eran analfabetos.

Tomada como un todo, la metodología de la investigación es impresionante en cuanto a su complejidad y sensibilidad. Las personas que desarrollaron los diversos instrumentos y que adaptaron otros a la realidad ecuatoriana conocían el medio que tenían a su cargo analizar. Como un ejemplo de la ciencia positivista aplicada a la búsqueda de soluciones nacionales, esta metodología agregada parece no perder aspecto alguno.

## **D) Los resultados**

Un enfoque tecnocrático de gran escala aplicado a cualquier tipo de problemas producirá, claro está, kilos de resultados cuantitativos. En esto no nos decepciona el Análisis Sectorial. Sin embargo, los tres volúmenes que conforman el estudio no están ni correctamente ordenados ni editados, de manera que no hay un sitio en el que los resultados fundamentales

sean accesibles al lector. Ésta no es la mejor manera de atraer a un burócrata semi-interesado que podría beneficiarse de la información. No obstante, del denso y extenso texto pueden extraerse algunos resultados útiles.

El rendimiento relativo de los estudiantes en cuanto a su aprovechamiento académico muestra diferencias considerables. Lo más importante es que los estudiantes urbanos que asisten a escuelas que tienen más de siete maestros generalmente logran mejores resultados que los estudiantes rurales o que aquellos que asisten a escuelas más pequeñas. La ventaja de los estudiantes que asisten a escuelas mayores en las áreas metropolitanas es evidente, por ejemplo, en la prueba de aritmética suministrada al primero, cuarto y sexto grados en escuelas de todo el país. La posición socioeconómica relativamente elevada de los habitantes del área metropolitana tiene mucha relación con este resultado.

Los resultados de la investigación sobre las características socioeconómicas de los alumnos de las escuelas ecuatorianas muestran una tendencia particularmente clara, y es que los estudiantes que permanecen en la escuela hasta el sexto grado proceden de familias más acomodadas, más aventajadas culturalmente (me imagino que desde el punto de vista de la alfabetización). Prácticamente la mitad de los alumnos de primer grado viven en casas con pisos de tierra. Esto ocurre sólo en un poco más de la tercera parte de los alumnos de sexto grado. De la misma manera, prácticamente la mitad de los alumnos de primer grado dicen que sus padres leen bien, mientras que esto mismo lo afirman casi tres cuartas partes de los alumnos de sexto grado. Además, hay muchas estadísticas generales que indican diferencias regionales y

entre metrópoli, pueblo y campo. Pero lo que aquí aparece claro es que existe en general un bajo nivel de infraestructura sanitaria, material de lectura y consumo de proteínas en todos los grados, y sobre todo en las áreas rurales de las tres regiones. El autor de esta sección hace notar, sin embargo, que debido a una formulación errónea de algunas preguntas del cuestionario, estos resultados son algo imperfectos.

La administración de las escuelas aparece como deficiente en muchas zonas. No hay suficiente apoyo para asegurar el logro de los objetivos nacionales explícitos. Debido a los altos costos de los recursos que serían necesarios para hacer más efectivos los procesos administrativos actuales, los directores de las escuelas dedican poco tiempo a los propósitos fundamentales de la educación. En efecto, y dado que la mayoría de ellos desempeña funciones docentes, se encuentran sobrecargados de responsabilidades. Pero además, los administradores carecen generalmente de la capacitación y de la información necesaria para las funciones que desempeñan. Su preparación práctica y su "activismo" enmascaran su ignorancia teórica. En las zonas rurales de la Sierra es especialmente evidente la presencia de administradores sobrecargados y poco experimentados (en El Placer, todas las funciones administrativas eran llevadas a cabo por el maestro director de segundo grado, cuyo tiempo destinado a la administración era tiempo perdido en la docencia).

La investigación sobre el currículum de las escuelas primarias señala algunas omisiones graves en el programa escolar ordinario. Los resultados fundamentales son los siguientes:

- "En general, los maestros y los directores no conocen el significado

de 'currículum' y lo asocian con la elaboración de programas". (Esto se entiende, pues la frase más usada en el español ecuatoriano para designar "currículum" es "programa de estudios").

- "Los objetivos generales y específicos de los niveles y los ciclos reflejan la intención de informar más que de formar, enfatizando los contenidos de aprendizaje en detrimento de la forma en que éstos deben ser aprendidos".
- "Hay una deficiencia en la formulación de objetivos, pues el comportamiento esperado del estudiante no responde a una elección clara en el campo de la psicología educativa".
- "No hay congruencia entre las actividades sugeridas y los objetivos de la materia, porque las asignaturas están referidas fundamentalmente a los contenidos del programa y no a las situaciones en las que pueden aplicarse los objetivos".

El capítulo menciona también que se carece de los recursos escolares que pudieran enriquecer el currículum, que los exámenes no parecen ser parte del proceso de planificación y de aprendizaje, y que el tradicional estilo autoritario en la relación maestro-alumno y su manifestación en el proceso de enseñanza-aprendizaje se verifican con la observación. Todos estos resultados se relacionan con las preocupaciones curriculares —y con la falta de ellas— en El Placer.

En el campo de las finanzas, aparecen tres problemas. El más importante se refiere a una pobreza general de recursos financieros. Es difícil tener ideas claras de las grandes directivas de un sistema educativo cuando existe la amenaza continua de recortes presupuestales. Además, la toma de decisiones relativa al volumen y a la distribución del presupuesto educativo se da en la

Oficina Nacional de Presupuestación, separada por completo del Ministerio de Educación, quien debiera tener mayor incumbencia sobre los insumos si se pretende que tenga control sobre los resultados. Por último, la planificación nacional parece no tener una aplicación normativa sustancial a nivel provincial, y el resultado de ello es que los departamentos provinciales de educación hacen poco más que mover papeles. Estas limitaciones económicas y burocráticas logran impedir en buen grado el proceso de educar a los alumnos de las escuelas primarias de Ecuador.

### E) Recomendaciones

La meta última del proceso de análisis sectorial es formular una serie de recomendaciones concretas de política basadas en los resultados de la investigación. Ninguna política puede ser aplicada para afectar directamente los resultados de las pruebas académicas y de las mediciones socioeconómicas, ni se buscaría una preocupación excesiva con estas herramientas meramente diagnósticas. Sin embargo, en las áreas de las consideraciones administrativas, curriculares y financieras, el aparato encargado de la toma de decisiones puede dictar cambios internos que pueden llegar a alterar las realidades escolares. En muchos casos, independientemente del nivel de desarrollo del país de que se trate, las fuerzas contextuales sociales y económicas que condicionen un sistema educativo pueden ser tan fuertes que el análisis de políticas resulta ser un instrumento demasiado impreciso para lograr cambios significativos. Aparecen pocas consideraciones de este tipo en el documento.

El Análisis Sectorial recomienda que se pongan a disposición mayores recursos para aligerar la carga de los maestros y directores de las escuelas, con el fin de que las órdenes adminis-

trativas puedan cumplirse con mayor eficiencia. Sugieren que la puesta en práctica de sistemas de capacitación formal y en el trabajo a nivel de ciencias y técnicas administrativas, podría ser un apoyo efectivo. Y los departamentos provinciales de educación podrían ayudar en los aspectos organizativos de las escuelas. Se recomienda la contratación de personal auxiliar para algunas funciones (supuestamente secretariales), con el fin de que los administradores no destinen tanto tiempo a las mismas. Parece que el principal énfasis es sobre la especialización: con más personal y con la oportunidad de proporcionar una atención más completa al trabajo necesario, un director podrá efectivamente dirigir, en lugar de preocuparse por la realización de funciones docentes.

Respecto al currículum, el problema es fundamentalmente conceptual. Los maestros deben obtener una idea más clara de su significado. El Plan Educativo y todos los demás documentos que señalan preocupaciones básicas sobre el contenido de la escolaridad deben formar parte también de sus expectativas. Deben explicitarse una serie de directrices con el fin de orientar a los maestros con mayor precisión hacia una planificación efectiva. Deben establecerse talleres y seminarios con el propósito de que los maestros discutan aspectos relevantes acerca del currículum y elaboren sus propios materiales didácticos. Por último, debe enfatizarse que las evaluaciones de los estudiantes no tienen como propósito único determinar su promoción o reprobación, sino que constituyen un elemento sustancial del propio proceso iterativo de planificación.

Quizá las recomendaciones más importantes son las que se hacen en las áreas de finanzas y administración central del sistema. Los instrumentos

de macro-política son los más efectivos en la producción de cambios en instituciones macro-políticas. Aunque es dudoso que los maestros y los directores obedezcan las órdenes procedentes de Quito tendientes a modificar sus *roles* funcionales y conceptuales, los hilos de lo que sucede en las escuelas pueden manejarse desde lejos.

Las recomendaciones más sobresalientes son:

- Debe hacerse un uso eficiente de todos los recursos incluyendo los del Ministerio de Educación y los de otras agencias que pueden ser utilizados para fines educativos, con el fin de ofrecer mejores servicios educativos a las áreas rurales.
- Las preocupaciones cuantitativas respecto a la cobertura del sistema y a la retención de los alumnos, deben matizarse con un énfasis mayor sobre los resultados cualitativos.
- La planificación debe representar un esfuerzo conjunto de los niveles nacional, provincial y local.
- La planificación financiera debe hacerse con un énfasis mayor en criterios de eficiencia.
- La capacitación del magisterio para elevar la calidad del aprendizaje, el mejoramiento de los libros de texto y la disminución de su costo, ya que actualmente todos los padres de familia tienen que comprarlos.
- Deben iniciarse programas de nutrición suplementaria, especialmente en las áreas más pobres.
- El personal de las escuelas rurales debe ser más responsable y productivo. Los incentivos financieros y las evaluaciones pueden auxiliar en este propósito.
- Las asignaciones presupuestas deben condicionarse al buen ejercicio profesional.

La gran esperanza del Análisis Sectorial respecto a la educación primaria en Ecuador es que el Ministerio pueda mantener las riendas mediante un estricto control burocrático sobre todas las partes del sistema. Si la capacidad y respuesta de los educadores puede mejorarse, entonces la educación podrá promover cambios en la sociedad ecuatoriana. Las razones por las cuales esta meta es extremadamente difícil de lograr no son desconocidas por los investigadores, pero el Análisis Sectorial es un arte de lo posible. Si presta demasiada atención a los condicionamientos estructurales, se hunde. Es, después de todo, una parte de la misma estructura.

## II. EL PROYECTO ECUADOR

### A) Planteamiento de los problemas

Aunque no formó parte de la estructura, el Proyecto Ecuador fue auspiciado por ella. Se distingue fundamentalmente por su aproximación directa a la problemática, una especie de recomendación en la acción a los problemas de justicia social en Ecuador.

Los problemas sociales y económicos que el Proyecto buscó atacar son más "ambientales" que aquellos que preocupaban al Análisis Sectorial. No es que los problemas sean menos reales, sino que son del tipo que requiere una acción política en la "base" de la sociedad, más que actividad política en la cúspide.

El problema fundamental puede ser considerado como de estratificación social. Los documentos del proyecto señalan que el 60 a 65% de la población ecuatoriana habita en áreas rurales y sobrevive de la agricultura de subsistencia o del trabajo asalariado en las haciendas. De esos 5 millones de campesinos ecuatorianos, el 40% es indígena.

Todos los indicadores de bienestar social y económico expresan el carácter de clase oprimida de este sector

rural. Los niños tienen bajos índices de asistencia a la escuela, y sólo el 13% de los que inician su primer grado logran llegar a sexto. Los hombres, que tienen que trabajar con herramientas primitivas con el fin de obtener un ingreso mínimo para mantener a sus familias, cultivan tierras que requieren muchos más insumos para que la agricultura sea productiva, insumos que los campesinos no pueden comprar. Las mujeres no gozan de derechos legales como esposas y, tanto en trabajo como en responsabilidad, parecen llevar la mayor carga. La vida de pobreza se encuentra exacerbada por las dificultades de mercadeo de los productos agrícolas provenientes de sitios aislados, por una inequitativa distribución de la tierra y por la escasez de recursos disponibles para ofrecer crédito a bajas tasas de interés. Las altas tasas de mortalidad y la escasa infraestructura en servicios sanitarios se añaden a lo anterior para definir lo arduo de la vida en el campo.

Una práctica usual para intentar escapar de tales circunstancias es la inmigración a la ciudad. Pero la mayoría de los inmigrantes campesinos que no han sido capacitados en las destrezas necesarias para ingresar al mercado de trabajo urbano y que desconocen las costumbres de la ciudad, padecen desempleo y desnutrición. Sus hijos se inician con pequeños robos y, finalmente, caen en la delincuencia.

Las escuelas formales no pueden promover cambios sociales significativos, dicen los reportes del Proyecto. Dadas las limitaciones de la economía nacional, ningún incremento presupuestal para las escuelas puede ser de tal magnitud como para mejorar la vida de los campesinos. Las escuelas, tal y como están, no pueden proporcionar un camino para un crecimiento educativo efectivo. Más aún, la escuela es sólo un apéndice de la amplia red de operación rural.

Aquellos que asisten a la escuela se enfrentan a un currículum académico tradicional, a maestros que están poco capacitados y que carecen de conocimientos sobre la cultura y el idioma locales. Hay escasez de libros y de otros apoyos al aprendizaje. Los materiales utilizados en el salón de clase rara vez tienen algo que ver con la vida y la experiencia de los niños rurales. En sus textos se encuentran escenas ciudadinas que refieren una vida desconocida para la mayoría de los niños (Evans y Hoxeng, Notes, p. 4).

Todo esto es cierto. La escuela en El Placer, que era “típica” desde muchos puntos de vista en relación con las escuelas rurales, hacía poco por aumentar las oportunidades de los niños del campo. Ahí aprendían muchos a leer y a escribir y a calcular con cierta facilidad, en ocasiones a pesar del denso currículum, pero nunca se les desafiaba a pensar por su cuenta o a ser creativos en relación con su medio. Los maestros no estaban bien preparados ni simpatizaban con la vida en el campo. Algunos se encontraban enajenados por completo respecto a los campesinos, debido a las diferencias culturales que opacaban su comprensión y que los llevaban a esperar liberarse de sus plazas rurales para lograr una plaza urbana en la que podrían enseñar más cómodamente.

En síntesis, la escolaridad formal en las áreas rurales de Ecuador, más que una solución, es parte del problema.

## **B) Los objetivos del proyecto**

El objetivo principal del Proyecto Ecuador fue crear y poner en práctica una forma de educación que liberara al campesino de los efectos de la estratificación social. Liberar significa generar en los campesinos una conciencia de su papel en el mundo que les rodea y una actitud básica de solidaridad comunitaria, y proporcionarles lo necesario para

que lleguen a dominar las habilidades funcionales que requieran. Ésta es la esencia de una aproximación no formal a la educación, que se llevó a cabo de manera independiente del Estado y que era al mismo tiempo dialógica y dinámica. La educación no formal, en este sentido, representa un objetivo más que un método.

En las primeras formulaciones del proyecto, algunas personas del equipo de la Universidad de Massachusetts y otras del Ministerio de Educación desarrollaron la siguiente lista de características ideales de la educación no formal, de acuerdo con su concepción de la misma. Algunos aspectos de lo que aquí se transcribe fueron más tarde eliminados o reformulados, pero mantuvieron su función de servir de guía para la comprensión y la acción. La educación no formal:

1. Respecto a su enfoque prioritario sobre la comunidad:
  - Fomenta la solidaridad y el compañerismo.
  - Genera canales de comunicación con la comunidad.
  - Se orienta hacia el análisis crítico de la realidad política, social y económica.
  - Dirige su acción hacia el trabajo grupal y la auto-crítica.
  - Promueve tanto el crecimiento comunitario como el crecimiento individual de los integrantes de los grupos primarios.
  - No discrimina a ningún individuo ni jerarquiza sus necesidades.
2. Respecto a su relevancia y su humanismo:
  - Su contenido tiene una utilidad en el corto plazo y es la propia comunidad quien lo determina.

- Desarrolla una conciencia crítica y comprometida con la transformación del medio físico y social.
- Utiliza metodologías que privilegian la participación de todos en un proceso creativo.
- Fomenta la auto-estima.
- Toma en cuenta los diferentes estilos de aprendizaje y las diversas necesidades de los individuos.
- Respeta la identidad individual sin perder los objetivos del grupo.
- Estimula el liderazgo y comparte la responsabilidad en la acción.

### 3. Respeto a su adaptabilidad:

- Puede darse en cualquier sitio.
- Tiene un horario abierto y el tiempo de aprendizaje es ilimitado.
- Inventa sus propios recursos para el aprendizaje.
- Crea conceptos y redefine constantemente las situaciones de los participantes.
- Evita el uso de un currículum preestablecido. (*Nonformal Education in Ecuador: 20*).

Algunos pueden decir que los objetivos del Proyecto son meramente utópicos. Sin duda, existe un tinte profético en los primeros escritos del Proyecto. Los miembros del equipo, sin embargo, no se proponían rehacer el mundo. Retuvieron su equilibrio intelectual con cierta dosis de precaución saludable, especialmente después de que tuvieron oportunidad de poner a prueba en el campo sus objetivos y teorías. Pero sus metas a lo largo del Proyecto reflejan una sensación casi "misionera" de que había mucho por hacer.

En contraste con estas metas altamente humanistas producidas en el ámbito universitario y en el campo, resulta iluminador incluir en esta sección la lista "oficial" de objetivos tal y como fueron

formulados en el contrato firmado por el Center for International Education, la USAID y el Ministerio de Educación. Los objetivos ahí señalados son los siguientes:

- Crear y probar en campo una serie de técnicas de educación no formal utilizando a las instituciones locales para poner en práctica y apoyar estas técnicas en situaciones reales.
- Desarrollar metodologías de educación no formal que puedan ser usadas por las actuales instituciones ecuatorianas.
- Poner en práctica metodologías seleccionadas con algunas instituciones, incluyendo al Ministerio de Educación, con un sistema continuo de evaluación diseñado para proporcionar evidencia, tanto formativa como terminal, sobre el impacto del programa.
- Poner estas metodologías a disposición de otras agencias interesadas y apoyar sus esfuerzos.
- Diseñar y probar procedimientos de capacitación para la utilización de estas metodologías y para el uso de materiales de apoyo.
- Proporcionar asistencia técnica en educación no formal al Ministerio de Educación. Auxiliar al gobierno de Ecuador y a otras instituciones ecuatorianas en el desarrollo de proyectos de educación no formal (Swanson, 1973:2-3).

La naturaleza esquizofrénica de los dos planteamientos amerita ser mencionada, porque la necesidad dual de salvar conciencias y de respetar los términos del contrato se refleja en los reportes y en los resultados. No queda claro si en algún momento se logró un consenso político sobre la mejor forma de abordar el Proyecto. Alguno de los planteamientos y actividades son auténticamente antiautoritarios, pero era imposible ignorar la presencia de los

gobiernos que auspiciaban el proyecto. (Durante los años en que el Proyecto fue desarrollado, Ecuador tenía un gobierno militar que había llegado al poder mediante un golpe de estado contra un presidente que había sido electo democráticamente). Dada la aparente contradicción en los objetivos, es lógico suponer una contradicción en acción.

### **C) Métodos de instrucción dialéctica y de acción**

El equipo del Proyecto Ecuador procuró inicialmente establecer canales de comunicación con una serie de comunidades mediante la presentación de sus planes y materiales a organizaciones ecuatorianas en sesiones demostrativas. Estos grupos, a su vez, llevaron estas ideas a comunidades rurales accesibles con el fin de determinar cuáles responderían más favorablemente a la puesta en práctica de los cursos y de los proyectos de desarrollo comunitario. Después de algunos meses de prueba y selección, las preocupaciones, tanto geográficas como metodológicas, se restringieron a dimensiones manejables, con datos que aseguraban ciertas probabilidades de éxito. Los modelos más prometedores fueron el empleo de animadores no profesionales para la coordinación de las actividades en clase y el uso de materiales didácticos autoformativos y reproducibles. Más adelante se hizo uso de la radio como herramienta de aprendizaje.

Hubiera resultado excesivamente caro contar con personal capacitado y pagado en cada comunidad, y este procedimiento habría tendido a reforzar la idea de que la educación es una actividad de agentes "externos". Por tanto, se desarrolló un modelo de "animadores" con la ayuda de la agencia ecuatoriana CEMA (Centro de Motivación y Asesoría). El CEMA y el personal del Proyecto reclutaron a habitantes de las comunidades que mostraban capacidad de liderazgo e imaginación. Su entrenamiento giró en torno a la animación de tres capacidades básicas:

1. Proporcionar información sobre:
  - salud, higiene, nutrición
  - cómo obtener información para la toma de decisiones y para la acción
  - cómo usar de manera efectiva la información
  - cómo separar información útil de información inútil
  - cómo sacar ventajas de los sistemas político y legal existentes.
  
2. Proporcionar entrenamiento en las siguientes áreas:
  - alfabetismo funcional
  - trabajo en grupos
  - comunicación
  - solución de problemas
  - pensamiento crítico.
  
3. Enfatizar la racionalidad en el planteamiento de los pasos necesarios para la satisfacción de necesidades:
  - planteamiento de objetivos
  - planificación
  - estrategias para la predicción de obstáculos y avances (Hoxeng, 1973:77).

Los escritos de Paulo Freire y de Sylvia Ashton-Warner fueron discutidos y utilizados como lineamientos fundamentales para las actitudes y las actividades del aprendizaje en clase.

Los animadores regresaron a sus comunidades de la Sierra, encontraron a individuos que mostraban interés por el proyecto y comenzaron sus cursos. El CEMA y el equipo del proyecto estaban disponibles sólo en forma limitada en las oficinas y en visitas de campo. La alfabetización y el cálculo aritmético fueron las metas seleccionadas por la mayoría de los animadores. Como resultado de estas clases, se alentaban discusiones que ayudaban a fomentar en los campesinos la habilidad de pensar

con criterio propio sobre su papel social y económico en el mundo y sobre las causas por las que jugaban ese papel. Algunos grupos se propusieron la meta de lanzar proyectos de desarrollo comunitario, tales como la construcción de escuelas, la electrificación y la introducción de sistemas de agua potable. (Uno de los poblados, Puñachisac, del otro lado de la barranca de El Placer, inauguró su sistema de agua potable en noviembre de 1978, después de varios años de un trabajo que se inició en las clases del Proyecto Ecuador). En cada comunidad los campesinos iban y venían, pero lograron formarse núcleos de individuos que se reunían y estudiaban juntos durante varios meses.

Los materiales de instrucción utilizados en estas sesiones fueron muchos y muy variados. Todos compartían las características de ser baratos y de fácil fabricación, además de ser relevantes de manera inmediata a la situación de los usuarios y de estar relacionados (en la mayoría de los casos) con la cultura popular; de ser auto-explicativos y auto-generados (no eran productos manufacturados terminados). El propósito de la educación no formal en este aspecto era propiciar el aprovechamiento de los recursos locales, así como desarrollar una conciencia de que el aprendizaje podía darse con materiales y recursos humanos disponibles. Entre estos materiales estaban los juegos de fluidez, los juegos de simulación, los materiales expresivos y los materiales basados en medios de comunicación masiva.

Los juegos de fluidez consistían en dados o cartas con letras o números. Una serie de reglas muy simples proporcionaba la oportunidad, a cada jugador, de crear palabras o de resolver problemas aritméticos sencillos. Las variaciones incluían una lotería de números y de palabras, una ruleta y algunas derivaciones de los juegos de azar tradicionales

en Ecuador. No está en duda la popularidad de estos materiales. Durante mi estancia en El Placer, la gente los mencionaba con nostalgia. Todos se habían perdido con el tiempo.

Los juegos de simulación hacían uso de situaciones conocidas por los jugadores. "La hacienda" es un juego situado en un pueblo rural de los Andes y tiene relación con ciertos aspectos de tenencia de la tierra, tecnología agrícola y el papel de las autoridades locales. "La feria" simula el mercado y las variaciones cíclicas de los precios. "El robo" se refiere a la desaparición de cierta cantidad de dinero de la tesorería municipal. En cada caso, la diversión del juego debía propiciar una discusión seria sobre las lecciones derivadas del mismo.

Los materiales expresivos consistían en teatro, títeres, periódicos comunitarios y sellos de goma. El énfasis de los mismos radicaba en la expresión por parte de los propios campesinos, de las ideas que ellos consideraban importantes pero que no se manifestaban en las discusiones grupales.

Los materiales basados en los medios de comunicación masiva incluían formas tanto orales como escritas. Las fotonovelas se publicaron en formatos tipo pasquines, pero utilizaron fotografías de campesinos en situaciones de la vida rural. Cuentan historias de sus luchas derivadas de incidentes pasados. Estos materiales habían sido utilizados como forma de esparcimiento en Ecuador, y, dado su vocabulario sencillo y su interesante trama, tuvieron éxito en esta nueva modalidad.

El proyecto radio consistió en proporcionar una grabadora de cassette a los pueblos donde había grupos de radioescuchas vinculados con estaciones de radio locales. A la estación local se le enviaban los cassettes completos para su difusión. En las comunidades se es-

cuchaba este programa tres veces por semana durante casi un año.

El uso ecléctico de metodologías que implican el uso de recursos tanto humanos como materiales, tenía la intención de establecer sistemas sencillos de distribución del material a través de los cuales se pudieran transmitir conocimientos y elevar los niveles de conciencia. Se esperaba que surgieran redes institucionales, no institucionales e inclusive comerciales como resultado de las iniciativas del Proyecto, y que estas redes se fueran incorporando a la vida cotidiana de los campesinos. Esto no sucedió. En Cantón Quero resultó claro que una vez que el Proyecto fue desmantelado, el presupuesto agotado y el personal despedido, no hubo el interés suficiente o la iniciativa dentro de los pueblos para seguir por su cuenta. Los métodos resultaron divertidos. Funcionaron cuando fueron novedosos. Pero los campesinos los usaron en todos los casos durante un periodo muy corto. La ambiciosa esperanza del Proyecto de que las actividades desembocaran en una metodología auto-generadora no se cumplió.

#### **D) Los resultados**

Con base en evaluaciones realizadas tanto por personal del Proyecto como por agentes externos, el Proyecto Ecuador llegó a una serie de conclusiones acerca de la viabilidad de llevar a la práctica programas de educación no formal de adultos para la promoción del cambio en Ecuador. Su principal inquietud es que el alto grado de compromiso de quienes originaron y administraron el proyecto nunca pareció traducirse del todo en cambios perceptuales o conductuales significativos entre los maestros, animadores y estudiantes que trabajan en los sitios de mayor interés. El eslabón

más débil resultó estar en los educadores profesionales que debían asumir e incorporar a su trabajo los métodos de educación no formal. Por varias razones relacionadas con sus hábitos como educadores y con la ausencia de estímulos económicos a su trabajo, no tuvieron éxito. Es cierto también que el enfoque de educación no formal fracasó en su intento por llegar a aquellos campesinos —y eran muchos— que buscaban formas más tradicionales de aprendizaje que consideraban como más efectivas para su progreso individual. La mayor fuerza del Proyecto fue su habilidad para reunir en torno a una causa común a cientos de personas de diversos antecedentes que buscaban respuestas.

Las metas teóricas y conductuales del Proyecto en general se alcanzaron, aunque en circunstancias aisladas y en momentos específicos. Se lograron los resultados esperados en todos los frentes gracias a un esfuerzo genuino por parte del personal. Lo difícil fue lograr que el cambio fuera duradero, y la finalidad, al depender demasiado de personas carismáticas y comprometidas, desafió la institucionalización.

Los resultados oficiales del propio equipo del proyecto concluyen que:

- Existe una gran laguna entre el cambio en las actitudes de toma de decisiones y el cambio en el comportamiento.
- Debe ser considerado como un todo el conjunto de componentes del sistema de educación no formal. Para que sea efectivo, no puede atomizarse en sus elementos constitutivos.
- Los maestros que proceden de las escuelas formales son los que más se resisten a desprenderse de su formación previa.
- Es necesario buscar nuevas fuentes de financiamiento para estimular el trabajo de los maestros.

- No puede esperarse que los educadores no formales tengan éxito dentro de los límites de un sistema formal.
- Debe desarrollarse un programa intensivo más que extensivo. Sólo deben hacerse inversiones fuertes en unas cuantas provincias.
- La capacitación y la supervisión deben enfocarse a apoyar a los maestros rurales que proceden de otros medios a adaptarse al nuevo ambiente físico y cultural.
- Los maestros requieren un apoyo comunitario a su trabajo. El respeto mutuo es un aspecto crítico.
- "Se plantearon metas conductuales optimistas e incluso irreales para este programa. En futuros planteamientos de objetivos, se debe resistir la tentación de impresionar a los burócratas y enfocar los esfuerzos hacia (...) realizaciones más prácticas" (*Nonformal Education: 233*).

Por servir a dos amos, el personal del Proyecto Ecuador llegó a caer en situaciones conflictivas e incómodas. Servir a los campesinos y a miembros de la élite al mismo tiempo no deja de ser frustrante cuando se persigue lograr metas concretas. Si a esto se le añade la previsible incompreensión y temor de muchas de las comunidades rurales, era difícil esperar que las batallas se siguieran ganando. Los resultados del equipo muestran su falta de confianza en que los programas ecuatorianos de educación no formal lleguen a sus últimas consecuencias. Las condiciones de éxito resultaron ser demasiado difíciles de reproducir.

## E) Recomendaciones

Si la educación no formal ha de poder funcionar algún día en Ecuador, necesita un apoyo institucional sólido, un alto nivel de participación de campesinos de comunidades cuidadosamente se-

leccionadas y animadores confiables, capacitados y bien seleccionados. Así lo manifiesta el equipo del Proyecto y los evaluadores independientes que fueron a Ecuador bajo contrato con la USAID, con el fin de evaluar los esfuerzos del Proyecto. Dentro del marco adecuado y con una atención consciente a los detalles, se dijo, pueden elevarse los niveles de alfabetismo y conciencia en las comunidades rurales.

Con estas palabras de ánimo, lo que el equipo del Proyecto propone específicamente es el establecimiento de "centros de intercambio de recursos" en las oficinas provinciales del Ministerio de Educación. Los centros deberán contar con equipos adecuados para la capacitación de personal de campo en dinámica de grupos cultura campesina y métodos y técnicas de educación no formal. Deberán contar también con la capacidad de intercambiar información con grupos interesados y de producir material didáctico. Más concretamente:

- Deberán ofrecerse cursos de entrenamiento cuatro o cinco veces al año, pero manteniendo una política de puertas abiertas, de manera que se pueda proporcionar asesoría constante.
- La información a intercambiar deberá estar disponible para todo tipo de grupos que trabajan en las áreas rurales de la provincia, trátense de agencias privadas o públicas. Además, deberán celebrarse seminarios para discutir problemas comunes, soluciones y necesidades.
- El desarrollo y la producción de material deberá constituir parte del trabajo ordinario del centro, de manera que puedan ponerse a la disposición nuevos juegos y apoyos. La radio, para propósitos de educación comunitaria, deberá ser un servicio permanente del sistema. El Ministerio de Educación requerirá apoyo financiero y la asesoría de expertos

si desea tener éxito en esta empresa. Aunque el equipo del Proyecto hubiera preferido un modelo menos institucionalizado, esto resulta imposible por motivos políticos y financieros.

Como posdata a estas recomendaciones:

En agosto de 1979, Jaime Roldós ocupó el cargo de presidente de Ecuador. Su vice-presidente, Oswaldo Hurtado (actualmente presidente desde la muerte de Roldós), tomó a su cargo la puesta en práctica de una campaña nacional de alfabetización. Después de varios meses de planificación a nivel nacional, se contrataron maestros profesionales para la alfabetización a nivel provincial. Las comunidades podrían seleccionar a sus propios maestros, miembros de su propia comunidad, si así lo deseaban. Se proporcionaron los materiales y se ofreció la capacitación necesaria. Sin embargo, tanto el enfoque como el currículo fueron bastante formales. La provincia de Tungurahua sí estableció un centro de alfabetización en las oficinas del Ministerio de Educación, pero los materiales proporcionados y las relaciones establecidas con los campesinos tenían reminiscencias sólo del modelo tradicional. En tres ocasiones distintas los miembros del consejo del pueblo El Placer rechazaron tanto al maestro profesional de alfabetización como la oportunidad de designar a uno de sus propios elementos para que recibiera la instrucción indicada. Aunque algunas comunidades vecinas sí aceptaron tanto los materiales como el maestro, observé poca movilización hacia el tipo de actividades que podrán ser indicativas de un nuevo vigor en el campo de la educación de adultos. Los habitantes de El Placer, al darse cuenta que no se trataba de nada nuevo, decidieron no tomar parte.

## IV. CONCLUSIÓN

### A) Obstáculos al cambio

En ocasiones se escucha a un maestro de una escuela oficial comentar que sus estudiantes o los padres de sus estudiantes no están motivados ni interesados en la escuela. Los datos de las actitudes de los alumnos, sin embargo, muestran que los niños responden con sorprendente entusiasmo ante casi cualquier cosa relacionada con la escuela (*Sector Analysis*, cap. V-5, p. 40).

En el país donde las escuelas formales para la educación de los subprivilegiados, son supervisadas por los privilegiados, es de esperarse un alto grado de incoherencias entre ellos. Éste es el obstáculo más significativo al cambio, y es un hecho de la educación en Ecuador. Las escuelas oficiales son escuelas de los pobres. Los ricos mandan a sus hijos a las escuelas privadas. Su esperanza, expresada institucionalmente, aunque no retóricamente, es que los pobres logren obtener las destrezas rudimentarias para sobrevivir y para producir para la sociedad más amplia. No es meta de las escuelas oficiales la de "liberar" a los individuos de manera que puedan competir libremente por los beneficios que ofrece la nación.

El sistema de educación formal solamente refleja los valores de quienes lo controlan. No puede ser un vehículo para la liberación mientras opere dentro de un contexto de opresión. Los maestros de los pueblos no podrían entender el modo de vida de los habitantes del campo, a no ser que logren desprenderse de su socialización y sean sensibilizados en una nueva ética. Una tradicional orientación paternalista de la educación sólo puede lograr alinear a los estudiantes de cualquier edad. Pero la cultura "nacional" ecuatoriana no posee

tal comprensión. Los obstáculos sociales al cambio son reflejos de nuestras propias terquedades y temores.

La investigación de los equipos del Análisis Sectorial y del Proyecto Ecuador estaba comprometida desde el principio. No era posible que surgieran recomendaciones verdaderamente liberadoras de métodos —fueran éstos positivistas o dialécticos— que a la larga chocarían con quienes se oponen al cambio —fueran éstos del gobierno nacional o de las escuelas rurales— y perderían. El Análisis Sectorial no pretendía hacer recomendaciones fuera de la estructura social establecida. El proyecto Ecuador sí lo pretendió durante algún tiempo, y a juzgar por algunas referencias en los documentos del Proyecto, es seguro que se desataron fuertes discusiones por este motivo. Pero sus esfuerzos nunca pudieron haber sido promotores importantes del cambio, porque tuvieron que responder a estructuras paralelas dentro del gobierno que se oponían a sus avances. Sin embargo, hay una manera mediante la cual la investigación, ya como la del análisis sectorial o bien como la de educación no formal, puede tener fuerza: mediante la negociación con y el triunfo sobre la oposición.

## **B) La naturaleza de la reforma educativa**

La creación de consenso y la organización práctica son las actividades que determinan en forma crítica el éxito del cambio educativo. Para que un movimiento de reforma pueda enraizarse y florecer, es necesario que cumpla los siguientes cuatro pasos:

- Desarrollar la lealtad de un cuerpo de individuos comprometidos que serán activos en todos los niveles de la reforma propuesta.

- Establecer una red de contactos que apoyen el proyecto y que sean representativos de todas las organizaciones que trabajan en el ámbito en cuestión.
- Penetrar el grupo “cliente” con programas experimentales que otorguen poder a los individuos para luchar por su propia causa.
- Obtener reconocimiento del Estado.<sup>1</sup>

Las actividades orientadas hacia el cambio de la política de investigación en Ecuador no cumplieron con estos requisitos de manera satisfactoria.

El Análisis Sectorial se encontraba débil en casi todas las áreas, careció de apoyos amplios, tanto horizontales como verticales. La investigación representó una actividad aislada en la que vivieron involucrados individuos que formaban un grupo elitista. No hubo intento alguno de allegarse “socios” a la tarea, ni se enfatizó ningún tipo de actividad práctica. Aunque los vínculos organizativos promovidos por el Análisis pueden parecer fuertes —hablan de altos niveles de cooperación interinstitucional en el proyecto— y a pesar de que operaron con la bendición del Estado, esto no fue suficiente.

El Proyecto Ecuador tuvo un éxito admirable como resultado de sus esfuerzos por derivar apoyos de un equipo de individuos que operaban en los diversos niveles de trabajo. Lograron también un cierto grado de penetración vertical del Estado. Hicieron intentos audaces por vincularse con todo tipo de agencias que pudieran mostrar interés. Fallaron, sin embargo, en la penetración efectiva del grupo cliente, sobre todo si suponemos que éste podría haber asumido

<sup>1</sup> Parte de la inspiración para este análisis proviene del trabajo de Samuel Valenzuela sobre movimientos obreros.

las iniciativas originales del *Center for International Education* como propias. Esta incapacidad de crear un consenso y de organizar a los campesinos es resultado del mismo obstáculo socio-cultural al cambio que constriñe a las instituciones de educación formal. La investigación que sea incapaz de salvar esta barrera, que es la más fuerte de todas, no puede abrigar esperanzas realistas de producir cambios.

La lección principal de estas experiencias es que la investigación educativa no puede ser efectiva sin un fuerte contenido de vigilancia y de agudeza política. La investigación académica aislada, que sólo pretende recolectar y

analizar información, logrará sólo eso y permanecerá aislada y académica. La investigación-acción, que se genera en el laboratorio de la experimentación social y que descuida las realidades políticas y sociales, se derrumbará como fruto del propio movimiento que ha generado. Únicamente aquella investigación que esté dispuesta a entrar en el juego político y que muestre audacia en sus intentos por involucrar la cooperación de personas de una gran variedad de orígenes y clases sociales, podrá tener éxito en sus intentos por resolver problemas. Algunos le llaman a esto un "proceso transaccional". En realidad, no hay otro camino.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AHMED, Manzoor y P. Coombs (eds.)  
1975 *Case Studies for Planners*. New York, Praeger Publishers.
- CENTER FOR INTERNATIONAL EDUCATION  
1975 *Nonformal Education in Ecuador, 1971-1975*. Amherst, School of Education, University of Massachusetts.
- COOMBS, Philip H.  
1973 *New Paths to Learning for Rural Children and Youth*. New York, International Council for Educational Development, 1973.
- COOMBS, Philip H. y M. Ahmed  
1974 *Attacking Rural Poverty: How Nonformal Education Can Help*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- ETLING, Arlen Wayne  
1975 *Characteristics of Facilitators: The Ecuador Project and Beyond*. Amherst, School of Education, University of Massachusetts.
- EVANS, David R. y J. Hoxeng  
1972 El proyecto de educación extra escolar en Ecuador, Nota técnica no. 1. Amherst, School of Education University of Massachusetts.
- HOXENG, James  
1973 *Let Jorge Do It: An Approach to Rural Nonformal Education*. Amherst, School of Education, University of Massachusetts.
- LA BELLE, Thomas J.  
1975 *Educational Alternatives in Latin America: Social Change and Social Stratification*. Los Angeles, UCLA Latin American Center Publications.
- 1976 *Nonformal Education and Social Change in Latin America*. Los Angeles, UCLA Latin American Center Publications.
- Office of Evaluation, Research and Sector Analysis of the Ministry of Education, and the Ecuadorian Office of the Agency for International Development.
- 1975 *Sector Analysis of Elementary Education*. Washington, DC United States Agency for International Development.
- SWANSON, D. A.  
1973 *The University of Massachusetts Project: An Evaluation of Nonformal Education in Ecuador*. Quito,

- Ecuador, United States Agency  
for International Development.  
UNESCO.
- 1974 *Education in a Rural Environment*,  
París, UNESCO.
- WHITE, Peter y P. Núñez
- 1978 “Análisis y conclusiones del pro-  
yecto de educación no-formal en  
el Ecuador”, en *Revista del Cen-  
tro de Estudios Educativos*, vol.  
VIII, no. 4, México.