

HISTORIA DE LA EDUCACIÓN  
Y DEL PENSAMIENTO  
PEDAGÓGICO ECUATORIANOS

---

Carlos Paladines Escudero





*Historia de la educación y el pensamiento pedagógico ecuatorianos.*  
Carlos Paladines Escudero

Sexta edición

© 1998 Carlos Paladines Escudero

© 2018 Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Primera Edición: (1998)

Segunda Edición: (2002)

Tercera Edición: (2005)

Cuarta Edición: (2010)

Quinta Edición: (2017)

Centro de Publicaciones PUCE

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

Quito, Av. 12 de Octubre y Robles

Apartado n.º 17-01-2184

Tel.: (5932) 2991 700

e-mail: [publicaciones@puce.edu.ec](mailto:publicaciones@puce.edu.ec)

Dr. Fernando Ponce, S. J.

Rector

Dr. Fernando Barredo, S. J.

Vicerrector

Dra. Graciela Monesterolo Lencioni

Directora General Académica

Mtr. Santiago Vizcaíno Armijos

Director del Centro de Publicaciones

Diseño de portada y diagramación: Roxanna Olabarrieta

Corrección: Centro de Publicaciones

Foto de portada: Colegio 24 de Mayo 1941.

ISBN: 978-9978-77-340-6

Depósito legal:

Derecho de autor:

Tiraje: 300 ejemplares

Impreso en Ecuador. Prohibida la reproducción de este libro, por cualquier medio, sin la previa autorización por escrito de los propietarios del Copyright.



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
CAPÍTULO I:	
Pasado y presente del movimiento pedagógico ilustrado (1779 – 1847)	
• Los antecedentes remotos: la educación en la etapa pre-hispánica y colonial	27
• El escenario: la crisis de final de siglo	33
• Pasado y presente del movimiento pedagógico ilustrado	35
• Los primeros brotes del pensamiento pedagógico ilustrado	36
• El descubrimiento de la ciencia moderna	37
• La edad de oro	43
• La propuesta universitaria	51
- Universidad privada o pública	52
- Las nuevas cátedras	55
- El nuevo catedrático	56
- Los nuevos libros	57
- La nueva metodología	58
- Los conocimientos útiles	61
- Educación y lectura	62
• El reconocimiento de “lo propio”	65
• La instauración de la crónica y la narración histórica	67
• Educación, “progreso” y desarrollo histórico	72
• La construcción de la identidad nacional	75
• Anocheció a la mitad del día	79
• Educación ciudadana: la valoración y la expansión de la educación primaria	81
• La educación secundaria: primeros brotes	84
• Manuela Espejo y el “olvido” de la mujer en la educación	89
• El primer Presidente Educador: Vicente Rocafuerte	91
• La institucionalización de la escuela	95
• Educación y periodismo: la comunicación alternativa	99
• El descubrimiento del niño y su defensa	105
• Balance de una ilusión	108
CAPÍTULO II:	
La conformación del estado nacional y sus alternativas en educación (1820 – 1895)	
• El escenario: las primeras décadas de vida republicana	115
• La educación en el Distrito Sur de Colombia	117
• Las demandas de los nuevos tiempos	119
• El proyecto de una “educación social”	121
- Orientaciones de educación sociales	129
- Los aspectos metodológicos	134

-Consejos de Amigo dados al Colegio de Latacunga	140
- El proyecto de educación nacional	143
- El escenario Nacional en el siglo XIX	145
- El modelo de una educación y cultura nacionales	148
- La política educativa nacional	157
• Pedro Fermín Cevallos y la enseñanza de la historia	160
• El proyecto de “educación confesional”	166
- El escenario la conflictividad social y nacional	166
- La articulación del Estado Nacional	166
- La iglesia católica moderadora de la Nacionalidad	170
- Doctrinas Estratégicas de legitimización	171
- El proyecto de “educación confesional”	173
- La enseñanza del castellano	182
• El proyecto de educación Cosmopolita	185
- Introducción	185
- El liberalismo en ascenso	186
- Marco histórico: Juan Montalvo y el enfrentamiento con el régimen garciano.	188
- La Política Cosmopolita	190
- La propuesta educativa de Juan Montalvo	194
- Balance educación nacional y cosmopolita en un mundo globalizado	196

### CAPÍTULO III:

Antecedentes, nacimiento y primeros pasos del laicismo en el Ecuador (1895 – 1925)

• El escenario: Los antecedentes inmediatos del Estado Moderno	201
• La construcción de un “Estado moderno” en el Ecuador	203
• La confrontación entre liberales y conservadores	204
• El proyecto liberal	218
- Integrar el país en cuanto a sus regiones y población	219
- Dar al Cesar lo que es del Cesar y a la Iglesia lo que es de la Iglesia	223
- Instaurar un sistema jurídico que garantice la continuidad del proceso liberal	225
- Conformar una cultura y educación laicas	228
- La legitimación de la educación laica: José Peralta	230
- Organizar un Estado unificado en su gestión y administración	234
- Coadyugar a la generación de una geopolítica latinoamericana	240
• La consolidación de la legislación educativa y el Plan de Estudios	251
• Las Misiones Pedagógicas	254

### CAPÍTULO IV:

Expansión, limitaciones y vigencia de la educación laica (1925 – 1941)

• El escenario: las crisis del liberalismo	261
• El predominio de la plutocracia	262
• La expansión de la educación laica	268
- La implantación de la “Escuela Nueva”	268
- Un Sujeto social: las egresadas y egresados de los Normales	274

- La formación y actualización del profesorado de primaria	282
- La orientación hacia prácticas de higiene	285
• Las limitaciones de la educación laica	284
• Vigencia de la educación laica	289

## CAPÍTULO V:

### Agotamiento y crisis del modelo laico - Los avances de la modernización y el desarrollismo (1942-1978)

• El escenario general	295
• El siglo de las crisis	302
• Guayaquil Capital Económica del País	317
• Constitución y Consolidación de la matriz agro-exportadora	328
• La formación y actualización del profesorado de secundaria	331
• La transformación de la educación en pedagogía	338
• La planificación educativa	346
• El discurso social en educación	352
• Planes y programas de estudio	356
• La reforma censurada de 1996	364
• La educación Técnica y la formación laboral	371
• La educación de adultos y la capacitación profesional	377
• Educación fiscal y educación católica	391
• Educación gratuita y educación pagada	400
• El desarrollo de la educación indígena	405
- Inicios de la república	406
- El siglo XX	407
- La primavera intercultural bilingüe	410
- Indigenismo e Indianismo	417

## CAPÍTULO VI:

### Las últimas décadas del siglo XX (1980 - 2000)

• El escenario: las décadas perdidas	425
• Reformas educativas inconclusas	428
- La reforma del 79-84	431
- Las reformas posteriores	432
- Formación por competencias	436
- El caso Ecuador	439
• Educación inicial	445
• Educación musical	452
• Los últimos días del siglo xx	455
- La crisis en algunas de las áreas del sistema	458
• Los "sueños" y las "utopías" en el discurso educativo de finales de siglo	497
- Financiamiento	499
- Legislación educativa	499
- Desarrollo institucional	500
- Participación ciudadana	500

- Educación y trabajo	501
- Proyectos Emergentes	502
- Estado y sociedad civil	502
• Los Proyectos “Internacionales”	506
- Las políticas neoliberales, en Ecuador, en educación	506
- Acotaciones generales sobre los proyectos	507
• El sistema jurídico de la educación y su colapso	524
- Estructura del sistema jurídico	524
- El nivel de la praxis	524
- El nivel Constitucional	528
- El nivel de las leyes	534
- El colapso jurídico	539
- Los recursos económicos y financieros para la educación	543
- El nivel reglamentario	545
- Conclusión	547

## CAPÍTULO VII:

### El nuevo Siglo XXI, Educación y democracia en un escenario mundial

• El escenario mundial	550
• Las macro tendencias mundiales y su impacto en la educación	555
- Los estudios en sociedades de la información y la comunicación	557
- El conocimiento desde la ultra ciencia y la meta tecnología	561
- La construcción y producción del conocimiento en el siglo xxi	562
- La conquista de calidad, aprendizaje y competencias	563
- Hábitat y formación ciudadana	566
• Los estados latinoamericanos en el nuevo contexto internacional	569
• El fin de siglo y sus retos en educación	570
- Inversiones en educación	577
- Calidad en la educación fiscal y particular	579
- Expansión de la educación en las grandes ciudades	581
- Ingovernabilidad e inestabilidad del sistema educativo	585
- Educación municipal	586
- Desarrollo de género	590
- Educación intercultural bilingüe	592
- Recursos Union Nacional de Educadores, UNE	598
- Lectura de datos	599

## CAPÍTULO VIII:

### Perspectivas de cambio en la educación 2006-2016

• Finales de siglo: el crepúsculo	606
• Inicios del siglo xxi: una corta primavera	607
- Inversiones en educación	612
- Estabilidad de programas y autoridades	614
• La propuesta pedagógica	616
- Evaluación y calidad de la educación	624
- Gestión y administración educativa	639

- Acreditación de las facultades de ciencias de la educación	646
• Balance general: los nudos críticos de siempre	649
- Recursos para la educación	649
- Reconocimiento docente	652
- Formación y capacitación docente	653
• Prospectiva	661
• Conclusión	668
• Bibliografía	669
Documentos de Apoyo	671

## ANEXOS:

• Organigrama 1931	685
• Organigrama 1962	686
• Organigrama 1996	687
• Organigrama 2002	688
• Organigrama 2014	685



## PRESENTACIÓN

En las últimas décadas, por diversas circunstancias, me he visto obligado a investigar sobre el desarrollo del pensamiento pedagógico ecuatoriano y sobre la historia de nuestro sistema educativo, en buena medida urgido por las responsabilidades que me ha tocado cumplir desde que inicié mi tarea docente, allá por 1974, como por las funciones que en diversas instituciones educativas tuve que desarrollar.

Luego, a inicios de la década de los noventa coordiné la edición, en el Instituto de Capacitación Municipal -ICAM-Quito- de una colección sobre Historia de la Educación en diez volúmenes: Pensamiento pedagógico Ilustrado, Estado moderno y educación, El laicismo: consolidación y crisis, Educación Indígena, Educación Municipal, etc. Era una obra de un conjunto de especialistas en educación para los maestros del sistema educativo municipal. Con esta colección se puso al alcance de los maestros materiales, metodologías, experiencias y enfoques, al menos sobre algunos de los principales modelos o arquetipos discursivos que se habían formulado sobre la marcha de la educación en el país. A inicios del 2002 colaboré en la formulación del Currículo de educación en la práctica de valores para la Educación Básica Ecuatoriana (Ministerio de Educación 2008: 5ta. Ed.).

Esta obra recoge una buena parte de dichos trabajos y sus días. Para dar unidad a este conjunto de experiencias, investigaciones, clases y trabajos desperdigados en el tiempo y también en cuanto a sus temáticas, se los ha organizado de la siguiente manera:

En primer lugar, se han unificado trabajos de investigación que intentaron recrear la historia de la educación y el pensamiento pedagógico ecuatorianos en diversos momentos de su evolución: al concluir la etapa colonial e iniciarse la vida republicana, al conformarse el Estado Nacional, al florecer la educación confesional e irrumpir la educación laica y en la crisis del modelo desarrollista de educación, esto último ya en el Ecuador contemporáneo. Solo en la última década he tenido la oportunidad de dedicar mayor tiempo al análisis del desarrollo de la educación en la etapa de consolidación y crisis del laicismo: 1941-1978, en las dos últimas décadas del s. XX y en las dos primeras del s. XXI, limitación que el lector sabrá disculpar.

Esta obra se desarrolla en ocho capítulos y en cada uno de ellos se presenta una etapa del desarrollo de la historia de la educación del país: el escenario o contexto de la educación; los conceptos, temas, categorías, prácticas y metodologías educativas; las instituciones y maestros más destacados... A este recorrido histórico acompañan algunas formas o tipos de discursos que cual ejes transversales penetraron en la teoría y en la práctica educativa correspondiente a cada época, también esos discursos educativos con notas peculiares en los diferentes momentos de la historia del país.

En segundo lugar, contiene una serie de ejes temáticos que florecieron al fragor de las responsabilidades y la participación en procesos como la reforma educativa y la reforma curricular de 1979-1984; el Plan Nacional de Alfabetización de 1980-84; el desarrollo de la capacitación docente a través de mi participación tanto en la creación de la Dirección Nacional de Capacitación DINACAPED, 1984, como del Instituto de Capacitación Municipal, ICAM-Quito, 1989, y la formación de los maestros en mi calidad de Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Católica del Ecuador, 1998 y de Decano de la Facultad de Ciencias Humanas y de la Educación de la Universidad Técnica de Ambato, 2013.

En tercer lugar, a lo largo de la obra son abundantes las notas bibliográficas y de referencia, al igual que la recomendación de obras, artículos, preferentemente de autores ecuatorianos conocidos y los aún no reconocidos, a los que el maestro podría recurrir sea para profundizar en el tema, sea para orientar a los alumnos interesados en desarrollar investigación o para sopesar las diversas perspectivas que los discurso sobre educación han tejido al respecto. Los anexos estadísticos y cuadros respaldan el análisis desarrollado y aportan evidencias de corte matemático. También hay limitaciones. Esta obra recoge materiales utilizados en la docencia como apuntes de clase para los estudiantes, trabajos más especializados que alcanzaron su edición en Ecuador o en otros lares, capítulos de libros y hasta editoriales que se escribieron en Diario Hoy hace algún tiempo, lo que hace que en algunas ocasiones el lenguaje sea menos formal que en otras páginas en que predomina la orientación para revistas especializadas. Las citas y referencias también corresponden a diversos momentos y a las normas que en aquellos años se exigían. Las citas de los trabajos últimos siguen el formato contemporáneo. No he tenido ni la paciencia ni el tiempo para un trabajo de homogenización. El lector sabrá disculpar esta mezcla de estilos. Frecuentes también son las preguntas al inicio de algunos temas, no tanto como recurso retórico cuánto para provocar la reflexión y el <<asombro>>, fuente insoslayable para desencadenar la investigación y dar nacimiento al quehacer filosófico. También en forma reiterada se recurre a los ejemplos. Se pueden dar

muchas razones para recurrir a ellos y más en una obra que tiene una clara orientación didáctica. Los ejemplos coadyuvan a mostrar la validez de lo que se quiere probar o se juzga ha sido ya probado. En adelante, al iniciar ejemplos se utilizará la abreviatura: (p. ej.)

En fin, son varios los recursos metodológicos para provocar la reflexión de maestros y estudiantes sobre la historia de la educación y que ellos saquen sus propias conclusiones. No es este un libro para la “academia” sino para la docencia.

En cuarto lugar, se presenta en calidad de anexos, en el Vol. II, la normativa constitucional sobre la educación y algunos organigramas sobre la estructura del Ministerio de Educación. También podrá apreciar el lector, a lo largo de toda la obra, cortas biografías sobre las principales figuras de nuestro devenir educativo, las mismas que van acompañadas de su producción bibliográfica. Un trabajo más exhaustivo acerca de los diez más connotados maestros ecuatorianos desarrollé en *Pensamiento pedagógico de los grandes educadores de los países del Convenio Andrés Bello* (1995), posteriormente se incrementó esta historia con *Rutas al siglo XXI: Aproximaciones a la historia de la educación en el Ecuador* (1998), y con la obra *Figuras y símbolos de la Educación en el Ecuador* (2002).

En quinto lugar, en relación a los sujetos o actores de un universo discursivo, una barrera difícil de franquear tiene que ver con la sobrevaloración de los individuos transformados en héroes y santos; con el culto a la personalidad de caudillos, maestros, obispos, presidentes, militares,... considerados como los gestores de la historia y los modelos a seguir. Esperamos en alguna medida superar esta limitación y no cargar el énfasis en el género biográfico que caracteriza tanto a historiadores como educadores y es otra manifestación de este culto a los héroes. Llevados por el predominio de lo biográfico se ha reducido el análisis histórico: su periodización, sus explicaciones, sus hitos fundamentales, incluida su comprensión al comportamiento de estos individuos extraordinarios causantes únicos de los bienes o de los males de la sociedad. Esta visión de la historia que exalta a los héroes no deja de ser una tentación actual y tal vez se ha convertido en uno de los mayores venenos que afecta a la democracia pues renace al igual que una hidra de diez cabezas cuyas cabezas y brazos brotan sin cesar en igual número, imponiendo una visión de carácter acrítico, moralista, pasiva y mágica de los acontecimientos históricos.

Quién creyera que la “antigua escuela” pródiga en la exaltación de los próceres de la independencia, de los libertadores de España, de los conductores del país en el período conservador o en el liberal, de los maestros o de los líderes populistas... a través del culto a los héroes

también nos ha conducido, en la vida cotidiana, en nuestros diarios análisis de los acontecimientos históricos: políticos, sociales, educativos e incluso familiares, a descargar en estos seres extraordinarios la responsabilidad primera y última de todo lo que acontece. Ellos resultan ser los responsables, causantes últimos y primeros de todos los bienes o de todos los males que nos rodean. La exaltación de los individuos al grado de transformarlos en héroes o santos, “caudillos”, nos habría conducido, consciente o inconscientemente, a prescindir de nuestra responsabilidad y de la responsabilidad de las instituciones en el desarrollo de los acontecimientos vigentes. El sentido de crítica y auto-crítica a nuestras acciones “desaparece” al depositar en las espaldas de los “conductores” el peso de las acciones históricas. Tanto o más grave que la corrupción individual o de las personas es la corrupción de las instituciones. Los individuos no son nunca tan inmorales como las situaciones sociales o institucionales en que se ven envueltos y que ellos concretan y simbolizan. En otras palabras, la minus-valoración y el “olvido” tanto de los actores sociales: etnias, movimientos sociales, clases, comunidades, instituciones... como de las condiciones de posibilidad de algo o de los factores estructurales son clave para la transformación de una educación que ha reducido nuestra responsabilidad a los marcos del moralismo y el individualismo.

Nos ha animado a caminar por este complejo laberinto, la ilusión de facilitar a los maestros el acceso a un campo teórico clave para su labor docente: la historia de la educación y del pensamiento pedagógico; ofrecerles avances en cuanto a información y metodologías de trabajo que podrían serles de utilidad para su diario ejercicio en el aula. Admito que estas plausibles aspiraciones y “sueños” encierran demasiadas dificultades no fáciles de superar. Pensar y escribir sobre la historia de la educación me ha resultado una tarea descomunal. Parafraseando al Padre de la Historia Ecuatoriana puedo afirmar que muchos años a que comencé a escribir esta historia de la educación por mandato de colegas y amigos; que no ha mucho, tres o cuatro años la reasumí en los intervalos que me concedía el trabajo universitario, no tanto por interés personal cuanto por hacer un pequeño obsequio no tanto a la Nación y a la Patria cuanto a mis colegas maestros.

“Sólo el dulce amor de la Patria podrá excusarme la nota de temario, en dar un embrión mal formado de Historia y en salir al campo contra gigantes en literatura, sin más armas que las verdades sin adorno, pero de peso, piedras, que como pequeño David pude hallar a mano” (*Juan de Velasco 1968:1*).

En definitiva, se trata de una recopilación de experiencias, investigaciones e informes, lo cual ha ocasionado más de una repetición; en otras palabras, ésta no es una obra que fue escrita desde el inicio con el propósito claro de dar una visión general de la historia de la educación en el Ecuador; pero, a pesar de tratarse de trabajos que no se proponían un acabado histórico sistemático, su recopilación y ordenamiento sí ha tenido un hilo conductor capaz de integrar los múltiples y complejos componentes del sistema educativo: esto es la perspectiva adoptada, la cual nos permitió aproximarnos a la reconstrucción de la historia de la educación, con especial énfasis en la historia de sus ideas y corrientes pedagógicas.

En el epicentro de esta metodología para reconstruir la historia de la educación, para ordenar e intentar explicar innumerables materiales, actores, instituciones, períodos, obras, leyes y más elementos tangibles e intangibles que componen el centenario edificio educativo, estuvo de por medio la opción por asumir tales materiales al interior de determinados modelos o prototipos educativos.<sup>1</sup> Es a partir de los paradigmas que alcanzan vigencia histórica, diríamos hoy en día siguiendo a Kuhn,<sup>2</sup> que los sujetos o actores al igual que los procesos y los más diversos materiales y elementos de que está compuesto el rico y complejo universo discursivo sobre la educación cobran sentido, es decir, ordenamiento y explicación. En otros términos, es al interior de los modelos discursivos sobre educación que se puede delimitar, con mayor precisión, a los actores sociales y a cada período de su desarrollo y, a su vez, relacionar las partes e individuos con la totalidad social que ellos expresan en forma polifacética y compleja. Incluso actores y temas ‘excluidos’ u ‘olvidados’, consciente o inconscientemente, también pueden ser asumidos, aspecto este último sobre el cual no hemos avanzado aún lo suficiente.

Bajo tal perspectiva, los modelos discursivos en educación toman en cuenta los contenidos específicos de un proceso especializado como

---

1 Durante los últimos años se ha registrado un notable enriquecimiento del concepto de “modelos educativos”; al respecto puede consultarse la obra de Gregorio Weimberg, Modelos educativos en la Historia de América Latina, particularmente las consideraciones Preliminares en que se examina el problema epistemológico que implica la utilización de este concepto. Buenos Aires, Editorial, Kapeluz, Unesco-Cepal-PNUD, 1984. De especial utilidad también nos ha sido el trabajo de Juan M. Escudero, Modelos Didácticos, España, Ed. Oikos-tau, 1981.

2 Al término paradigma se lo define comúnmente como un principio o principios de aceptación general en una comunidad científica correspondiente a un área determinada de las ciencias. En filosofía de las ciencias, el concepto de paradigma fue utilizado por Tomas Kuhn en su Estructura de las Revoluciones Científicas de 1962. Kuhn argumenta que la mayor parte del trabajo científico es un intento por forzar que la naturaleza entre en un paradigma, en lugar de un intento por probar el paradigma en sí mismo, lo cual reduce considerablemente la probabilidad de obtener innovaciones substantivas. Cf. Paladines E., “El Paradigma de la Maximización del Bienestar Social en la Teoría Utilitarista Moderna de la Imposición Óptima”, Tesis del Master; “Historia del pensamiento económico”, en Maison des Sciences Economiques, París, Universidades Sorbonne, 2009.

es el de enseñanza-aprendizaje, como también su vinculación con los subsistemas políticos, productivos y culturales con los que necesariamente guardan insoslayable relación. La vinculación del texto o discurso educativo con el contexto o escenario nacional y con la realidad misma, sea ésta de carácter social, económico o político e incluso religioso, redefine los términos tradicionales de análisis y permite, a partir de consideraciones estructurales, superar lo individual y dar cuenta de los cambios que ha ido sufriendo la sociedad ecuatoriana y su sistema educativo, por diversas causales pero también por el esfuerzo tesonero de innumerables maestros responsables del quehacer educativo del país.

De este modo, el análisis conjunto e interactivo tanto de los actores o sujetos como de las estructuras, procesos, instituciones y contenidos educativos permite reconstruir la compleja y rica realidad de la educación, por una parte; por otra, superar la concepción positivista de la pedagogía como ciencia, en el mejor de los casos como “ciencias de la educación”, por el de campo del saber, en el que toca integrar al menos tres dimensiones: la teoría -las ciencias-, las especificidades prácticas -la praxis educativa cotidiana- y la dimensión sociopolítica-cultural. Más al detalle, entre las notas o parámetros constitutivos de los modelos específicos utilizados, cabe rescatar como los más relevantes los siguientes elementos:

- El marco de actuación<<contexto histórico o escenario>>del discurso educativo en cada fase de su evolución;
- Los diversos participantes<<sujetos o actores>>incluidos o excluidos del quehacer educativo, sin desconocer los actores ocultos o subalternos que no faltan;
- El carácter teleológico de dicha participación<<objetivos, motivaciones y políticas>>, fruto de las metas y aspiraciones «soñadas» para el área en mención (funciones del discurso), y al mismo tiempo de las rupturas y superación del modelo anterior o vigente;
- Las propuestas específicas de implementación o desarrollo de los «ideales»<<mediaciones institucionales, proyectos y programas >>incluyentes y excluyentes, en sus múltiples formas de concreción o actualización;
- Y, finalmente, la gestión, control y evaluación del proceso<<Administración, gestión e institucionalización>>del modelo educativo.

En fin, con esta compleja metodología de trabajo que se ha manifestado fecunda en otros campos es que se pretende abordar la temática de la historia de la educación y es a través de moldes o estructuras, tipos o constelaciones discursivas que se ha establecido, al menos las principales propuestas educativas a lo largo de nuestra historia. Como ya se ha señalado, no es posible abarcar todo el amplio mundo tanto de la

producción teórica y práctica como sobre aspectos metodológicos; como tampoco se puede tratar todos los temas ni cubrir todos los tiempos y autores que se han ocupado de esta problemática. Es necesario establecer delimitaciones o cortes que reduzcan tan amplio abanico de posibilidades. Solo entonces la dimensión diacrónica se conjugará con la sincrónica, y si la una ofrece los 'acontecimientos históricos' en cuanto se extienden en el tiempo desde su aparición hasta su declinación; la otra permite profundizar en cada uno de ellos al vincular su producción o emergencia, con las fuerzas propias y los actores de ese momento histórico. Presento mis disculpas a las instituciones, maestros y obras educativas cuya labor no ha sido debidamente ni examinada ni resaltada

En esta tarea también nos ha animado diversas exigencias. Por una parte, el hecho sorprendente de que aún es poco lo que se ha develado en Ecuador acerca del proceso histórico de su pensamiento pedagógico, de sus instituciones y de su praxis educativa, a pesar del interés que ofrece en sus principales momentos y autores, y de la utilidad que podría prestar para la reforma del sistema educativo, para la gestación de una nueva praxis educativa, aspecto este último que requiere hoy en día urgentemente el proceso de enseñanza - aprendizaje a lo largo y ancho del país. También incidió la 'sospecha' de que el desarrollo de nuestra propia valoración e identidad como docentes, es condición sine qua non para el progreso del país, especialmente en un momento en que los procesos de planetización de la cultura, mundialización de la información y globalización de la economía y las finanzas amenazan, de no ser asumidos correctamente, con borrar las regiones y países cuya identidad sea débil.

Además, importante para nosotros ha sido la idea de que el devenir de la educación ecuatoriana en general y especialmente del pensamiento pedagógico y otras áreas de la educación, ha pasado por momentos de gloria, de crisis y de esplendor. Corrientes y movimientos, connotados maestros, misiones y modelos pedagógicos, instituciones y establecimientos educativos: fiscales, particulares y municipales florecieron incluso en condiciones adversas. Muchas de estas obras alcanzaron gran difusión y honran tanto a sus gestores como a los grupos sociales a los cuales supieron expresar y servir.

Este legado histórico -con los actores sociales y las correspondientes estructuras y limitaciones; con las personas, grupos, símbolos e imaginarios y el peso de las instituciones y normas educativas- condensa los sueños e ilusiones, las batallas que por décadas se empeñaron en llevar a cabo en sí mismos, en los establecimientos educativos y en su país, cientos de hombres y mujeres y algunos abnegados e ilusos maestros, padres de familia, investigadores, próceres, literatos, políticos e historiadores que hicieron de la educación eje importante de su compromiso de vida. Expresado en otros

términos, en el legado histórico, especialmente en el educativo, se esconde un tesoro que toca rescatar y reconstruir, transformar en un legado vivo. Es una experiencia humana sumamente compleja lo que se intenta asumir y visibilizar; es una experiencia vivida y padecida, con máxima intensidad, por muchos de ellos, ya sea de cara a las horas de crisis y angustia como a las de éxito y avance en que les tocó actuar. Ellos estuvieron presentes: p. ej. al brotar los primeros gérmenes de la cosmovisión moderna que aún tiene vigencia entre nosotros (s. XVIII); cuando se conformó el ideario político de la mayoría de los guerreros de la emancipación de España y se escucharon las primeras campanadas de la Independencia de América; cuando surgieron los primeros esfuerzos de los constructores de las nacientes repúblicas por edificar un Estado Nacional y Soberano (s. XIX).

También ellos coadyuvaron a la consolidación tanto del régimen conservador de mediados del XIX como al triunfo e implantación del laicismo, que no ha dejado de latir a lo largo del s. XX. Por otra parte, ellos levantaron permanentemente una serie de banderas o referentes que posteriores generaciones sucesivamente se esforzaron, en algunos casos con gran entusiasmo, por implantarlas en la realidad: educación para todos, igualdad de derechos y oportunidades, respeto a la persona, modernización del país, libertad de pensamiento y expresión, separación de la Iglesia y el Estado, educación laica, desarrollo científico y tecnológico, progreso y desarrollo, redistribución de la riqueza, justicia social, participación ciudadana.

Pero además, a través del sistema educativo ellos dispersaron, a los cuatro vientos, las primeras semillas del pensamiento moderno, con la esperanza de que todas las instituciones y actividades sociales, políticas, económicas y culturales se constituyeran bajo la égida de la razón, de la autonomía y de la igualdad, y se concretasen a lo largo del país, tanto en los individuos como en nuestras instituciones. Se esforzaron ellos en concebir y en concretar el reino de la libertad, de la fraternidad y la igualdad, condiciones éstas necesarias para que tanto los pueblos como las personas puedan desplegar todas sus posibilidades inmanentes y conquistar su humanidad esencial.

Incluso ellos al ser testigos y acompañar a procesos históricos grandiosos, tuvieron que ver con su gestación y construcción a través de las diversas obras educativas que edificaron para apuntalar las transformaciones producidas. Maestros y maestras fueron parte de la tarea de dar nombre y bautizar a frescas realidades históricas que la educación debía asumir y que carecían de nombre propio y por supuesto, a ellos también les tocó sufrir, la minusvaloración, el “olvido” y la opresión propia de una sociedad autoritaria, inequitativa, injusta y machista.

En definitiva, en la educación se expresan los pueblos, pues ella en el fondo no es ni más ni menos que el instrumento a través del cual la sociedad y las personas conservan y transmiten sus “sueños” y sus obras, sus peculiaridades físicas y culturales, su quehacer institucional, así como también sus referentes, emblemas, limitaciones, tradiciones y deficiencias. La escuela fue el espacio en el que se acrisolaron los mejores materiales de que estamos hechos y, a su vez, se transmitieron y consolidaron valores y estructuras de dominación y de esa lucha y tensión saldrán los sujetos que conformarán aquello con lo cual levantaremos el Ecuador del próximo milenio.

Por todo ello, su enfoque se ha encaminado a ser ‘interdisciplinar’ y ‘transdisciplinar’; a recurrir a las ciencias de la educación, pero también a las estadísticas, al análisis social y político, a la epistemología, al estudio del pensamiento y filosofía ecuatorianos, sin desconocer el peso de la experiencia y el devenir histórico, y la correspondiente sabiduría que ellos suelen generar. Se trata de superar miradas sesgadas o parciales al fin de poder enfrentar un fenómeno humano tan vasto y diversificado. La Historia de las Ideas es un espacio de encuentro y desencuentro pero también de convergencia con otras disciplinas: sociología, historia, antropología,...y con ámbitos en que se cruza lo eidético con los imaginarios colectivos, con biografías personales, con estudios culturales, con movimientos sociales,... La educación más que una ciencia es un campo del saber. En cuanto saber, en la historia de la educación, como en ningún otro lugar o área, se expresa lo mejor de los pueblos, su experiencia humana e histórica, a la vez que sus mayores debilidades, desigualdades y exclusiones; como también adquiere mayor dimensión la tarea de esclarecimiento de parte tan significativa y compleja de la vida cultural.

Razones éstas más que suficientes para emprender una tarea insoslayable: aprender a leer este complejo proceso de formación de las personas y del país desde la perspectiva educativa; proceso discontinuo, con grietas y rupturas, imposible de captar desde una sola mirada o perspectiva. Hacía falta junto a los procesos de inclusión e identidad sumar los de heterogeneidad y diversidad, si bien estos últimos no han recibido aún entre nosotros el tratamiento que permita describir en mejor forma un universo tan complejo como es el educativo.

Por otra parte, como la historia se escribe desde el presente, no solo para conocer hechos del pasado sino también para responder a demandas inmediatas que nos plantea el trabajo y la vida, se cruzan y confluyen en esta obra temáticas, escenarios y problemáticas correspondientes a diversos tiempos y lugares. Ambas experiencias: la pasada y la contemporánea, se alimentan mutuamente; ambas perspectivas, con sus respectivos discursos, imágenes, personajes, actores y símbolos, tienen mucho de común, ya que

en ambos casos: el pasado y el presente, aunque el tiempo los separe, en múltiples aspectos coinciden. Así, por ejemplo, algunos de los problemas de finales de la Colonia son parecidos a los actuales, al menos en lo que al atraco de los fondos públicos se refiere; las escasas remuneraciones y recursos del área de la educación es un drama que desde antaño no hemos podido superar; la deficiente preparación de muchos maestros preocupó tanto a finales de la Colonia como en los tiempos garcianos y también una vez que se consolidó la revolución liberal. Se trata, en definitiva, de superar la visión tradicional sobre el tiempo, visión lineal y ascendente (cartesiana) y ofrecer más bien una concepción del tiempo cíclica, con rupturas y retornos (nietzscheana). En el área de la educación se ha vivido dramas similares y conflictos profundamente enriquecedores en más de una ocasión. A lo largo de los diferentes capítulos se pone énfasis en la contemporaneidad de problemáticas ubicadas a décadas de nosotros.

En esta perspectiva también conviene situar el mundo de las sombras y limitaciones que afean a la cenicienta de las ciencias sociales, a la educación: al escaso desarrollo de la investigación empírica, la minusvaloración de lo propio y la sobre valoración de lo extranjero que aún campea al interior del ámbito educativo –neo colonialismo educativo– Otra limitación proviene del limitado tratamiento a dos períodos históricos del desarrollo de la educación: la educación en el mundo indígena prehispánico y la educación en el periodo colonial. No podremos tener una visión omnicomprendensiva de la educación en la Audiencia de Quito y en la República del Ecuador, mientras este vacío no sea llenado. En cualquier caso, se ha logrado ensanchar considerablemente el horizonte de posibilidades para la investigación de algunas etapas de la historia de la educación.

Finalmente, esta edición se diferencia de anteriores no solo por un cierto número de correcciones y aclaraciones, sino también por la exposición más detallada de algunas secciones y la revisión de otras. El acápite referente al s. XX ha sido motivo de especial reformulación y se ha añadido una rápida visión de la educación en estas ya dos primeras décadas del s. XXI.

Si estas páginas sirven, especialmente para que los alumnos de Ciencias de la Educación puedan valorar los grandes avances que en determinados momentos supo realizar el sistema educativo y para hacer renacer en ellos la reflexión e investigación pedagógica, nos daríamos por satisfechos, ya que al escribir esta obra se ha intentado, preferentemente a ellos darles a conocer la riqueza de nuestra historia educativa en cuanto a autores, corrientes, desarrollos institucionales, reformas, avances teóricos y metodológicos a pesar de todo tipo de limitaciones y de todo género de barreras, que se supo superar.

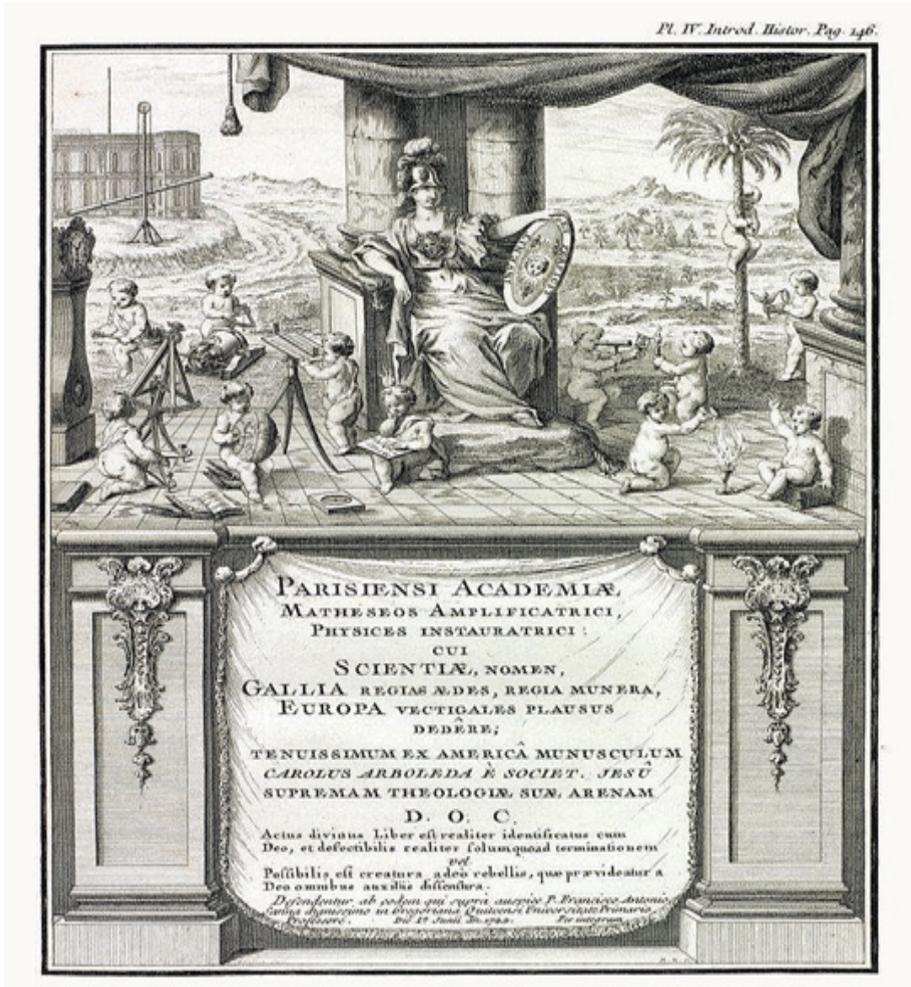
El autor de una obra, como leal mediador, pretende acortar la distancia que nos separa de una época o de un pensador, distancia que no se mide por patrones de tiempo de la física sino por la capacidad de entrar tanto en el orden, en el sentido y en las dimensiones de las obras heredadas, cuanto en el enriquecimiento del caudal de nuestras experiencias frente a la realidad circundante y aquella por construir, tareas todas ellas que caracterizan a la reflexión filosófica y son indispensables para entrar con pie firme al siglo XXI.

Carlos Paladines  
Enero del 2017.



## CAPÍTULO I

### LA EDUCACIÓN EN EL PERÍODO PREHISPÁNICO Y EN EL SISTEMA COLONIAL



Charles Marie de La Condamine, Diario del viaje al Ecuador, Quito, Ed. Coordinación General del Coloquio Ecuador 1986, p. 124.

Período: 1779 -1847.

Etapas:

- Periodo aborigen y colonial
- Periodo ilustrado
  - 1779-1809, el movimiento ilustrado: ascenso y edad de oro.
  - 1810-1847, consolidación y declive.

Lineas de fuerza:

- La educación en el período prehispánico y en el colonial
- Los primeros brotes del pensamiento pedagógico ilustrado. La reforma integral del sistema educativo colonial. La reforma de la universidad: las nuevas cátedras; el nuevo catedrático; los nuevos libros; la nueva metodología.
- El reconocimiento de “lo propio”. El descubrimiento de las ciencias. La instauración de la crónica y la narración histórica. Educación, “progreso” y desarrollo histórico. La construcción de la identidad nacional. El enfrentamiento entre la educación privada y la pública.
- La educación responsabilidad de Estado. El primer Presidente Educador: Vicente Rocafuerte. La enseñanza de las primeras letras. Educación y periodismo: la comunicación alternativa. El descubrimiento del niño y su defensa.
- Pasado y presente del movimiento pedagógico ilustrado.

Corrientes pedagógicas:

Escolástica, ilustración e inicios del romanticismo.

Autores representativos:

Juan Magnin, Juan de Hospital, Juan Bautista Aguirre, José Pérez Calama, Manuel Caicedo, Eugenio Espejo, José Mejía Lequerica, Manuela Espejo, Fernando Vivero, Sebastián Mora Bermeo, Isaac Wheelright, José María González, Vicente Rocafuerte.

## LOS ANTECEDENTES REMOTOS: LA EDUCACIÓN EN LA ETAPA PRE-HISPÁNICA Y COLONIAL

Si bien las primeras manifestaciones del quehacer educativo se pueden rastrear en el Ecuador prehispánico e incluso pre inca,<sup>3</sup> no hay duda que una organización más sistemática e institucional de la educación, tanto de primaria como de secundaria e incluso del nivel universitario se alcanzó recién a mediados del siglo XVI.

Pero si bien desde el siglo XVI florecen autores y obras, instituciones educativas y puntos de vista sobre la educación entendida como una organización sistemática y estable de tal tipo de quehacer; esto no obsta reconocer que en el mundo pre-hispánico y en tiempos de la colonia se desarrollaron ciertas formas de educación, aún no suficientemente investigadas.

En cuanto al **primer período, el aborigen**, a falta de investigación empírica se puede extraer algunas conjeturas en base a los vestigios de aquellos tiempos. Por ejemplo, dado que las comunidades indígenas habían logrado avances significativos en diferentes campos, es de presumir que la transmisión de los mismos debió haberse realizado gracias a un sistema educativo que garantizaba su continuidad. En otras palabras, como lo ha señalado Gustavo Larrea,

*Si algunos de los pueblos indígenas había logrado dominar el clima y el relieve de los distintos niveles ecológicos, en un afán de complementariedad económica; si habían conseguido cultivar diversas plantas; si sabían domesticar llamas y alpacas y aprovechar su lana en fina artesanía; si eran especialistas en tecnologías como: hidráulica, cerámica, curtiembre y uso del cuero, construcción y uso de la piedra, preparación y conservación de alimentos, cestería, textilería; si dispusieron de plantas medicinales, tratamientos terapéuticos, sistemas de salubridad beneficiosos; si construyeron edificios públicos y religiosos, pirámides y caminos que perduran hasta el presente, tal cúmulo de conocimientos y experiencias no se hubiese mantenido y desarrollado sin sistemas de transmisión a la generación siguiente.<sup>4</sup>*

3 Véase Juan León Mera, Ojeada histórico-crítica sobre la poesía ecuatoriana, Quito, Clásicos Ariel, No. 23. Primer Tomo, p.30. s.f. También ver "Discurso del cacique Piro Upataraniba" (1695), en Arturo Roig, Humanismo en la segunda mitad del siglo XVIII, Quito, Edt. Banco Central del Ecuador – Corporación Editora Nacional, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Vol. 18, 1984, pp. 303-ss. Carlos Paladines: "Discurso indígena y discurso de ruptura", en Simposio Panamericano de Historia, Quito, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1988.

4 Algunas universidades cuentan con extensiones o sedes en diferentes provincias.

Pero no solo el nivel de conjeturas justifica tal tipo de supuestos, también los informes de los primeros cronistas (Álvarez Chanca, Miguel de Cúneo, Bernardino de Sahagún, Pedro Cieza de León, Cabello Balboa, Felipe Guamán Poma de Ayala, Garcilaso de la Vega, Bartolomé de las Casas, ..) sumados a visibles restos materiales, como es el caso, por poner un ejemplo, de las pirámides y tolas, conducen a la probable existencia de sistemas educativos o de transmisión de conocimientos y de preparación de la población para al menos los oficios que implicaba levantar tales obras. Baste recordar que el Códice Mendocino presentaba a los padres transmitiendo a sus hijos sus oficios de carpintero, pintor, platero. Los informes de otro religioso, Fray Bernardino de Sahagún, dejaron testimonios sobre la habilidad para aprender los oficios mecánicos y usarlos, tanto en la experiencia que tenían antes de la llegada de los españoles, como la que después han adquirido.

## Cuadro No. 1: Educación Pre-colombina

<p><i>El carpintero</i> El carpintero es de su oficio hacer lo siguiente: cortar con hacha, hender las vigas y hacer trozos y aserrar (...) El buen carpintero suele medir y compasar la madera con nivel, y labrarla con la juntera para que vaya derecha, y acepillar, emparejar y entarugar, y encajar unas tablas con otras, y poner las vigas en concierto sobre las paredes; al fin ser diestro en su oficio. (p. 554)</p>	<p><i>El albañil</i> ...tiene por oficio hacer mezcla, mo-jándola bien, y echar tortas de cal y emplanarla, y bruñirla o lucirla bien. El mal albañil por ser inhábil, lo que encala es atolondrado, ni es liso, sino hoyoso, áspero y tuerto. (p. 554)</p>
<p><i>El médico</i> El buen médico entendido, buen conocedor de las propiedades de las yerbas, piedras, árboles y raíces, experimentado en las curas, el cual también tiene por oficio saber concertar los huesos, purgar, sangrar y sajar, y dar puntos, y al fin librar de las puertas de la muerte. El mal médico (...) en lugar de sanar empeora a los enfermos con el brebaje que les da, y aún a las veces usa hechicerías y supersticiones para dar a entender que hace buenas curas. (p.555)</p>	<p><i>El oficial mecánico</i> El buen oficial mecánico es de estas condiciones, que a él se le entiende bien el oficio en fabricar e imaginar cualquier obra, la cual hace después con facilidad y sin pesadumbre, al fin es muy apto y diestro para trazar, componer, ordenar, aplicar cada cosa por si, a propósito. El mal oficial es inconsiderado, engañador, ladrón y tal que nunca hace obra perfecta. (p. 553)</p>
<p><i>El sastre</i> El sastre sabe cortar, proporcionar y coser bien la ropa. El buen sastre es buen oficial, entendido, hábil y fiel en su oficio, el cual sabe muy bien coser, juntar los pedazos, repulgar y echar ribetes, y hacer vestidos conforme a la proporción del cuerpo, y echar alamares y caireles; al fin hace todo su poder por dar contento a los dueños de las ropas. (p.556)</p>	<p><i>El pintor</i> El buen pintor tiene buena mano y gracia en el pintar (...) El mal pintor (...) no responde a la esperanza del que da la obra, ni da lustre a lo que pinta. (p. 554)</p>

Carlos Alberto Suárez, "Sobre la educación pre colombina", en *Revista Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, Nro. 6, Mérida, 2001.

Tampoco cabe olvidar las dificultades de marginación y rechazo a que se vieron sometidos a raíz de la conquista los diversos sistemas indígenas: el religioso, el jurídico, el político, el moral o el educativo, etc., A sectores mayoritarios de la población indígena no les fue fácil conservar sus propias normas o costumbres y defender su identidad. Su historia ha de ser vista como un hilo continuo de resistencia a la imposición de formas ajenas y la educación española más que conducir a la expresión de sus usos y prácticas se transformó en un aparato de dominación y hasta de destrucción de sus culturas y del elevado sentido de comunidad que caracterizaba a la misma. En cualquier caso, aún es muy poco lo que conocemos sobre el desarrollo de la educación:

*...en los varios pueblos pre-incásicos de lo que hoy es el Ecuador, así como de la educación que habrían implantado en el país los nueve administradores cuzqueños, después de la conquista de Huaynacapac. Tenemos muy poca información al respecto, y a pesar de que los cronistas hablan de la educación a diferentes niveles de edad y según los variados grupos sociales del Tahuantinsuyo, los datos concretos son sumamente escasos y esperan ser investigados con nuevo enfoque y a base de las nuevas fuentes.<sup>5</sup>*

En relación a los inicios del segundo período: el colonial, la educación indígena en estas primeras décadas del “descubrimiento” español, se desarrolló en medio de un conflictivo proceso de dominación y expoliación. Pese a ello, no faltaron, por ejemplo, acciones educativas de carácter eminentemente informal, a través de las cuales los padres indígenas enseñaban a sus hijos y estos aprendían en el contexto de la vida de la comunidad. Incluso floreció una ‘conciencia lingüística’ que supo valorar los lenguajes vernáculos. En Quito, constituyeron valoraciones de lo indígena el desarrollo de escuelas artesanales, las cátedra de quechua, los escritos de humanistas como Fray Gaspar de Villarroel, la primera gramática en dicho idioma escrita por Fray Martín de Victoria, el Sínodo de Quito de 1595 presidido por el Obispo de la Peña y la exigencia del aprendizaje del idioma quechua, el cañari, el panzaleo, el quillasinga, entre otros, dentro de la formación sacerdotal. Un hecho social de relevancia constituía el acto académico por el cual a una persona, el Presidente de la Audiencia y los Oidores le daban la *posesión de la dicha cátedra de la lengua de los indios*, como lo testimonia el acta redactada por escribano, el 16 de noviembre de 1581.<sup>6</sup>

Figura descollante en esta primera fase fue el fraile franciscano Jodoko Ricke de Gante, protector de los indios y el primero en ocuparse de su educación, en la época colonial. A él se debe la primera escuela en Quito

---

5 Cfr. Matthias Abram, “Historia de la educación indígena en el Ecuador”, en Revista Pueblos Indígenas y Educación, No. 11, Quito, Edt. Abya-Yala, jul-sept. 1989, p. 129.

6 El Sínodo de 1595 fue un evento de valoración del mundo indígena y del trabajo artesanal.

abierta para indígenas, hijos de la nobleza local e incaica y jóvenes del pueblo. Según documento anónimo de 1575, Fray Jodoko:

*Enseñó a arar con bueyes, hacer yugos, arados y carretas (...), la manera de contar en cifras de Guarismos i Castellano (...) además, enseñó a los indios a leer i escribir (...) i tañer los instrumentos de música, tecla i cuerdas, sacabuches i cheremías, flautas i trompetas y cometas, y el canto de órgano y llano (...) enseñó a los indios todos los géneros de oficios, los que aprendieron muy bien, con los que se sirve a poca costa y barato toda aquella tierra, sin tener necesidad de oficiales españoles, (...) hasta muy perfectos pintores y escritores y apuntadores de libros: que pone para gran admiración la gran habilidad que tienen i perfección en las obras que de sus manos hacen: que parece tuvo este fraile profético.<sup>7</sup>*

Lastimosamente, conforme avanzó el s. XVII se acentuó el proceso de ‘colonización’, y creció la minusvaloración de la producción cultural del ámbito indígena y la pérdida de la conciencia lingüística y, en general, se generó la oposición a la cultura nativa y a sus múltiples y ricas manifestaciones. Este proceso alcanzó su clímax, cuando se impuso, con diversos matices, políticas y programas la defensa y valoración del castellano como lengua imperial (s. XVII). La opresión del indígena tomó cuerpo hasta imponerse el irrespeto y el desprecio de las lenguas aborígenes y su sistema educativo. Así, por ejemplo en la Real Cédula de 1685 se quejaba el Monarca de que se viera

*“tan conservada en estos naturales la lengua india, como si estuvieran en el Imperio del Inga”.*

En Quito, su primer Obispo, García Días Arias, buscó por todos los medios impedir a los niños indígenas asistir a clases.<sup>8</sup> En pocas palabras, los tiempos de la conquista y colonización hispánica, con su carga de violencia y dominación, marcaron con su sello a todas las áreas del mundo indígena y por supuesto a la educación.

En cuanto a la enseñanza de los hijos de los españoles y de los criollos, un *Informe del Cabildo de Quito de 1769*, indica que la enseñanza de las primeras letras mostraba una estratificación bien precisa, pues los hijos de la aristocracia criolla y los de los altos funcionarios reales, tenían tutores; los padres de “medianas conveniencias”, que no podían imitar aquel sistema, pagaban maestros para la enseñanza a sus hijos y familiares en sus casas; luego venían los que, teniendo por lo menos cómo vestir a sus hijos, los enviaban a

7 Matthias Abram, art. cit., p. 130.

8 Cfr. Arturo Roig, “*Conciencia Lingüística y Nacionalidad (IV)*”, Quito, Diario El Comercio, Suplemento Cultura, 24 de octubre de 1982.

una de las once escuelas públicas; en cuarto lugar, los que no teniendo cómo vestir a sus niños, no los enviaban a ninguna escuela y los que, a pesar de aquella situación, lograban ser aceptados en una de las tres escuelas de caridad existentes. Allí: “escriben en el suelo y en tablas sobre las rodillas para la comodidad de la luz”. Según el mismo informe, de esas escuelas, tanto de las públicas como de las caritativas, los niños salían a los “oficios”, entre ellos, al de escribientes en oficinas de notarios y abogados.<sup>9</sup>

Aliados de las escuelas de *primeras letras*, en aquellos tiempos (finales del s. XVI), los conventos mantuvieron regularmente algunas actividades de tipo educativo. El Convento de Santo Domingo, por ejemplo, sostuvo la enseñanza de gramática, lectura, escritura, canto y el aprendizaje de diversos instrumentos (artes) en una escuela anexa al colegio. En el Capítulo Provincial de los dominicos de 1598 se ordenó a los religiosos de los conventos de Loja y Cuenca que mantengan también la enseñanza de algunas materias. A este tipo de materias se integró como fundamental cuestión las clases de catecismo a fin de hacer arraigar la doctrina cristiana entre los indígenas.

A nivel de las ciudades del interior las limitaciones fueron mayores. En Loja, por ejemplo, entre 1773 y 1780, la inestabilidad del profesorado hizo que el Cabildo anualmente tratara sobre la *falta de enseñanza que tenían los muchachos de los estudios de gramática* y al maestro Dn. Vicente Pérez le sucediera Pedro de Barragán y a éste Don Simón de Torres, quien a su vez fue reemplazado por José Chico de Mora. En 1779 un nuevo maestro: Juan Manuel de la Peña comenzó a actuar. A la inestabilidad de los maestros habría que añadir su nivel de remuneración, que no era más que de ciento cincuenta pesos anuales. A estas limitaciones también se suma el escaso interés de los mismos padres de familia en la educación de sus hijos, por lo que planteó el Cabildo la necesidad de amonestarles, debido a que “

*... se ve que los vecinos de esta ciudad no aplican a sus hijos a que aprendan gramática y mandaron se fije cartel, previniéndose que si no destinasen los vecinos a sus hijos a dicha gramática, se suspenderá la enseñanza”.*<sup>10</sup>

A pesar de estas y otras limitaciones, la fundación de colegios regentados por las órdenes religiosas fue el camino que se siguió en Quito y posteriormente en otras ciudades para la difusión de la enseñanza. Más la acción de las órdenes religiosas siempre fue insuficiente, se tuvo que recurrir a mecenas de la educación quienes donaron terrenos, haciendas, herencias y edificios que coadyuvaron a mantener a las instituciones educativas.

---

<sup>9</sup> Arturo A. Roig, *Humanismo en la segunda mitad del siglo XVIII*, vol. 19, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Quito, Edt. Banco Central del Ecuador, 1984, p. 33.

<sup>10</sup> Ídem.

Con la expulsión de los jesuitas (1767) los colegios que ellos regentaban en diversas ciudades se vieron afectados tanto en personal como en recursos. En Loja salvó la situación una *trina donación*, como la denomina Pío Jaramillo Alvarado, que otorgaran para educación los señores Cueva, Rodríguez y Valdivieso, “Las haciendas de Hatillo y Viña (Trapichillo) para la escuela de primeras letras; las haciendas de La Toma, Alamala, Ucaranga, Punzara y las casas de la ciudad, para el Colegio”, no hubo nada más. Aunque, a todo esto se sumó, años más tarde, el rico legado dejado por don Bernardo Valdivieso.<sup>11</sup> Situación similar se vivió en otras ciudades y soluciones parecidas fueron las que se arbitraron.

### Cuadro No. 2: Cronología de los primeros centros de educación: escuelas – colegios.

<p>Escuela-Colegio de San Juan Evangelista, posteriormente de San Andrés:1554 (NB.1)                  Escuela-Colegio de San Nicolás Tolentino:1581 (NB.2)                  Seminario y colegio de Quito (de San Luis):1591-1774-1784.                  Seminario y colegio de San Fernando:1598 (NB.3)                  Colegio de Cuenca: 1633.</p>	<p>Colegio de Latacunga: 1668-74.                  Colegio de Ibarra: 1684.                  Colegio de Riobamba: 1689 la autorización real.                  Colegio San Javier de Guayaquil: 1705                  Escuela – Colegio de Loxa, regentado por los jesuitas: 1727(NB.4)                  Colegio de Ambato: 1747.</p>
---	--

José María Vargas, *Polémica universitaria en Quito Colonial*, Quito, Edt. Universidad Católica, 1983, pp. 1-ss. Julio Tobar Donoso, *Las Instituciones del Período Hispánico*, especialmente en la Presidencia de Quito, Quito, Edt. Ecuatoriana, 1974, pp. 127-ss. NB.1 Este centro escolar, denominado de S. Carlos según otros historiadores y regentado por los franciscanos, fue el primer plantel de enseñanza de Quito; a él concurrieron incluso indígenas, pero el nivel de colegio lo adquirió ya avanzado el siglo XVIII. Cfr. Museo Histórico, No. 25, p. 157-ss, Edt. Municipio de Quito, 1956. NB.2 Este centro escolar, de los agustinos, duró poco; reemplazó al de San Andrés de los franciscanos. NB.3 Jacinto Jijón y Caamaño también habla de la universidad de los Agustinos, erigida en 1596. NB.4 Ver Félix Paladines, *Loja de arriba abajo*, Loja, Industria Gráfica Amazonas, 2006, pp.157-ss.

11 Ver Pío Jaramillo Alvarado, *Historia de Loja y su provincia*, Loja, Edt. H. Consejo Provincial de Loja, 1982, p. 221.

## EL ESCENARIO: LA CRISIS DE FINAL DE SIGLO

Los más antiguos pobladores de la Audiencia no recordaban años más difíciles y décadas tan llenas de pesadillas, como aquellas de finales del s. XVIII y comienzos del XIX y, especialmente, los últimos años de ese siglo. Además, los ochenta y los noventa, las 'décadas perdidas', parecían no tener fin. En forma parecida a lo que acontece hoy, todos se quejaban y sufrían o decían padecer la más amarga y profunda de las crisis.

En aquellos tiempos terminaron por hacerse pedazos y volar por el aire la mayoría de los componentes del sistema colonial; en días tan deprimentes como aquellos, no solo las condiciones sociales, económicas, financieras, educativas, de trabajo o políticas destruían todo género de esperanza, sino que hasta los elementos naturales: terremotos, incendios, epidemias, erupciones e inundaciones hicieron su agosto a lo largo y ancho de toda la Provincia. Fue un final de siglo lleno de polvo, corrupción y ceniza. En otras palabras, la última década del siglo colmó toda medida. En palabras de E. Espejo, la Corona recogió vía impuestos como nunca antes lo había hecho hasta dejar esquilmada de recursos a la Provincia. Así, por ejemplo:

*Se permitió que se remitieran a Cartagena, con nombre de situado, caudales inmensos, respecto de los que antes se despachaban, y que aún se remiten hoy. Este producto, fue el efecto de la que se puede llamar, con toda prolijidad, última diligencia. En adelante, todos los esfuerzos de acopiarlos, serán frustráneos, y una triste y fatal verdad, hará ver en lo posterior, la miseria postrimera de esta Provincia.<sup>12</sup>*

En otro lugar Espejo señala que todo ello afectó tan seriamente a las arcas fiscales que se quedaron sin fondo alguno para los pagos mínimos. La moneda prácticamente desapareció.

*La Provincia de Quito se veía sin sangre, esto es sin moneda que es el espíritu que conserva la vida de las repúblicas. (...) Quince o diez y seis años hace que en la casa de la moneda se mudó el cuño al de cordoncillo, y en tanto tiempo se hallarán en el distrito de la Real Audiencia mil pesos de este sello; lo que hace ver demostrativamente la carencia de la moneda. (...) Terminó por imponerse "el trueque de mercancías, ante la fuga de monedas a otros centros de negocios."<sup>13</sup>*

---

12 Eugenio Espejo, citado por Carlos Paladines, en "Eugenio Espejo: el pensamiento económico, político y social", en Espejo: conciencia crítica de su época, Quito, Edc. de la Universidad Católica, 1979, p. 178 – ss.

13 Ídem, p. 180.

En definitiva, se dio un brutal descenso en el crecimiento de la economía en sus más diversas manifestaciones: comercio, agricultura, manufacturas, minas; se depreció el valor de la tierra y casi desapareció la moneda y las posibilidades de inversión; se deprimieron algunas zonas de la Audiencia, especialmente la región centro norte; se redujeron las fuentes de trabajo y se empobreció la gran mayoría de los miembros de la Audiencia de Quito.

## PASADO Y PRESENTE DEL MOVIMIENTO PEDAGÓGICO ILUSTRADO

A finales de la época colonial e inicios de la república emergió un movimiento intelectual, tal vez el más importante del que tengamos memoria: el ilustrado; movimiento que sirvió de inspiración y apoyó a la gestación y triunfo de nuestra mayor gesta libertaria; coadyuvó al proceso de modernización de la Audiencia de Quito - proceso aún inconcluso -, y posteriormente a la constitución de la República del Ecuador. Además, al concluir las guerras de la independencia es innegable su decisivo aporte a la empresa de constitución y organización de la nueva república. En pocas palabras, el movimiento ilustrado coadyuvó a enfrentar los nuevos tiempos, a conformar el ideario político de la mayoría de los guerreros de la emancipación, a estructurar la cosmovisión de los primeros ideólogos y constructores del flamante aunque embrionario Estado-Nacional y cooperó con el centenario proceso de constitución y modernización del Ecuador, bautizado con el término de “progreso” a lo largo del s. XIX.

Ahora bien, en movimiento de tan larga duración y trascendencia, que compartió las ilusiones, triunfos y limitaciones propios de proceso tan significativo como fue el de la Independencia, la conformación de la República del Ecuador y la modernización del país, no deja de llamar la atención el que haya sido la educación uno de los principales canales de expresión, difusión y concreción. La educación, por regla general constituye un eficaz mecanismo de penetración y fortalecimiento de las ideas y valores al interior de una sociedad. Para los ilustrados fue no solo un instrumento más de trabajo, sino el principal y más importante medio para hacer de sus *sueños e ilusiones* una realidad. En otras palabras, no es comprensible ni la génesis ni el desarrollo del movimiento ilustrado sin la praxis pedagógica y la teoría educativa que supo desarrollar; e incluso sus propuestas sociales o políticas, al igual que la acción de sus protagonistas no puede entenderse si se la desvincula del pensamiento y acción pedagógica.

Por los motivos expuestos, el rescate de actores, corrientes, escritos e instituciones que florecieron incluso en medio de las condiciones más ad-

versas, está indisolublemente unido a la reconstrucción de su obra educativa, que alcanzó gran difusión en su tiempo y hoy, a pesar de que dicha producción es de difícil acceso o consta en ediciones ya agotadas, toca rescatar, no tanto por conservadora *veneración del pasado*, cuanto para enriquecer el caudal de ideas y experiencias educativas que podrían ser útiles para enfrentar la actual realidad circundante y aquella por construir.

## LOS PRIMEROS BROTES DEL PENSAMIENTO PEDAGÓGICO ILUSTRADO

Fue en las últimas décadas del s. XVIII que la teoría y praxis pedagógica ya de claro cuño moderno, estuvieron vinculadas al interés de generar algunas mejoras en el ámbito educativo y de alterar el sistema en sus mismas bases institucionales, metodológicas, de contenidos y hasta en los fines, aspectos todos ellos que contrastaban claramente con la educación que los ilustrados habían recibido y que juzgaban había que reformar por sus bases.

Pero para llegar a tal grado de madurez hubo que recorrer un largo trecho, no exento de dificultades. Así, por ejemplo, la ciencia moderna en la Universidad de San Gregorio emergió y se consolidó gracias a un pequeño grupo dedicado a su cultivo y al influjo y relaciones que supo establecer con la Misión Geodésica de 1736. No se ha hecho aún la debida justicia y es necesario hoy destacar a los docentes y egresados, a los textos y manuales, a los experimentos, sabatinas, defensas e investigaciones que desde la Universidad de San Gregorio jugaron, en medio de críticas y tensiones, rol importante para la implantación de la ciencia moderna.

Por supuesto, en la universidad el paso de la ciencia medieval a la moderna, además de lento e interminable, estuvo lleno de sobresaltos, sudor y lágrimas, en medio de avances y retrocesos que obligaban, una y otra vez, a retomar la causas de la modernidad que por algunos años se abandonó e incluso se excluyó de su enseñanza en la universidad, por el vano intento de las fuerzas conservadoras de reimplantar la ciencia tradicional.

Los historiadores calculan que transcurrieron no menos de cinco o seis décadas, desde que se lanzó la primera piedra contra el vetusto edificio de la ciencia aristotélica - tomista hasta su caída final. Pocas instituciones sobrevivieron y se resistieron tanto a los vientos de la modernidad, como la universidad, que incluso en las primeras décadas de vida republicana y hasta mediados del s. XIX seguía defendiendo y difundiendo, si no en todas las áreas al menos en algunas como la de Derecho, Ciencias de la Naturaleza, física, estética, etc., los viejos patrones medievales. En esta larga y tediosa batalla de ruptura epistemológica, de generación de nuevos paradigmas

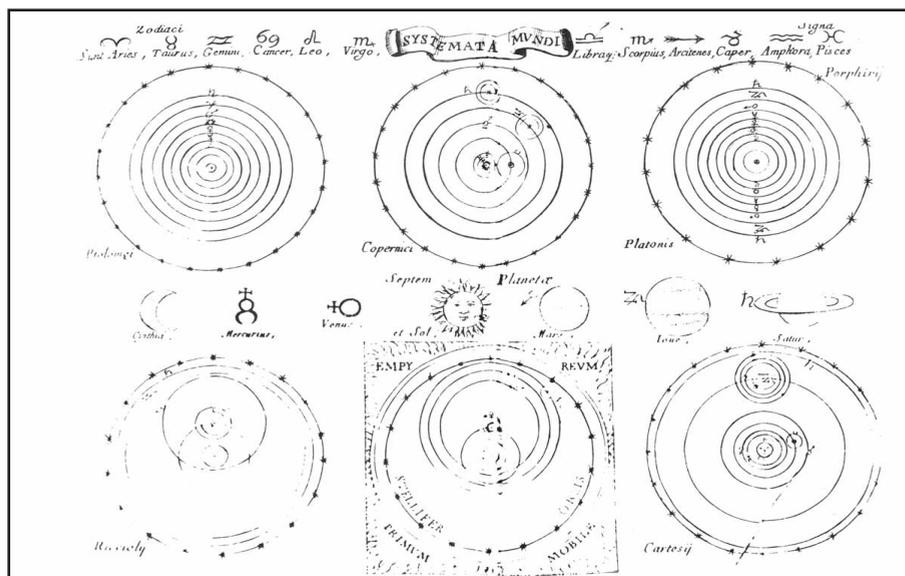
habría que situar de un lado a quienes, en las aulas de San Gregorio, junto a la Plaza Central de la ciudad, como Marco de la Vega (1745 – 1748); Joaquín Álvarez (1747 – 1750); Pedro Garrido (1750 – 1753), se manifestaron reticentes a aceptar la nueva física. Junto a ellos actuó una abigarrada hueste de corifeos celestiales, obispos y monjas, que no descansaron y se afanaban por defender lo indefendible, aplaudir las tesis ya insostenibles, difundir la literatura caduca o elaborar manuales obsoletos pero enjundiosos por su número de páginas. En el Archivo Nacional de Historia reposan textos de esta clase de más de 300 folios cada uno.

No faltaron quienes trataron de contemporizar con las nuevas corrientes pero manteniendo el espíritu y las principales tesis de la ciencia antigua. Tal fue el caso de Francisco Xavier de Aguilar (1753 – 1756), quien pretendió integrar lo principal de la nueva corriente, pero sin abandonar el sistema de Tolomeo, inclinándose más bien a la propuesta de Ticho Brahe, en un claro esfuerzo por conciliar las Escrituras con la Nuova Scienza. Con Juan Bautista Aguirre (1756 – 1758), *personaje mayor en nuestras letras nacionales* y con Juan de Hospital (1759 – 1762), se abrieron definitivamente grietas considerables en el edificio aristotélico - tomista, que en adelante resultaron difíciles de cerrar. En cuanto a los textos anónimos de los primeros cursos que al respecto se dieron en la universidad, constan en ellos, por ejemplo, explicaciones gráficas de los sistemas en disputa: Tolomeo, Ticho Brahe y Copérnico; tablas con el aparato matemático y geométrico necesario para mediaciones de astronomía y hasta dibujos correspondiente a experimentos al vacío.

La universidad contó con la participación de los geodésicos en diferentes actos académicos. Además, según La Condamine, durante más de siete años en América española, no pasó tiempo más agradable que aquel en que estuvo hospedado en la residencia de la Universidad.<sup>14</sup>

---

14 Charles - Marie de La Condamine, Diario de viaje al Ecuador, Introducción Histórica a la Medición de los tres primeros grados del Meridiano, Quito, Edt. Coordinación Coloquio "Ecuador 1986", pp. 124 y ss.



Phisica, Doc. 40, No. 74, Archivo Nacional de Historia, Quito

## EL DESCUBRIMIENTO DE LA CIENCIA MODERNA

No se puede pasar por alto el hecho de que algunas décadas antes, en forma aún tímida, algunos profesores de filosofía prepararon el terreno a la revolución copernicana al introducir los estudios sobre Descartes. El Curso de Artes de Sebastián Luis Abad (1681) constituyó ya un primer esfuerzo por deslindar, dentro de los estrechos límites de la escolástica y la religión, lo filosófico de lo científico, lo racional de lo revelado. Más abiertamente se expusieron las ideas cartesianas en la Sectio II de la Disputatio I, del Libero I, Physicorum, de José Nieto Polo (1712 – 1715) y aún con mayor desenvoltura se realizaron los cursos de Esteban Ferriol (1718 – 1722) quien se mostró muy conocedor de las nuevas corrientes. Tampoco hay que olvidar que la introducción de Descartes supuso avances y retrocesos. Muchos miembros de la Compañía de Jesús fueron amigos de Descartes y uno de ellos, el P. Mesland, simpatizó y propagó personalmente por América su doctrina, aunque con algunos reparos. Los superiores jesuitas, en diferentes reuniones, revisaron el sistema copernicano, elaboraron catálogos de proposiciones que no debían sostenerse bajo ningún concepto en sus aulas y en algunos casos llegaron hasta a prohibir, no solo el sistema cartesiano sino también los sistemas atomistas propugnados por Maignan, Saguens y Tosca.

Pero fueron finalmente los profesores que detentaron la cátedra a partir de 1740, hasta su expulsión por la Pragmática de Carlos III, en 1767,

quienes consolidaron el amplio movimiento filosófico y también científico, ya de claro cuño moderno.

De especial significación en el proceso de ruptura de los marcos aristotélico tomista y construcción del nuevo estatuto epistemológico fue la labor de Aguirre y de Hospital. El primero trató innumerables cosas nuevas, como no lo había hecho ninguno de sus predecesores. El curso de Juan Bautista Aguirre es una verdadera enciclopedia de nombres y opiniones que revela los conocimientos ingentes de su autor, tanto de los clásicos como modernos. El segundo, Juan de Hospital (1759–1762) fue el último profesor de quien consta que difundió, consolidó y llevó aún más adelante las conquistas de sus predecesores, al defender el sistema copernicano a base de las leyes de la gravedad, que sostienen que cualquier cuerpo celeste en movimiento elíptico no puede encontrar su centro, en otro cuerpo celeste menos pesado que él. Tesis por la cual quedaron refutados el sistema ptolemaico y el ticono.<sup>15</sup>

Más de todos ellos, la figura clave para la reorientación de los estudios tradicionales hacia las nuevas concepciones fue Juan Magnin, el *Precursor de la ciencia moderna en la Audiencia de Quito*, a quien le tocó explicar al detalle y defender los conceptos base de la nueva física, ciencia que sirvió de punta de lanza para la ruptura del edificio aristotélico tomista. Magnin, *de la orden de los Jesuitas, oriundo de Hauteville, Friburgo, antes miembro de la Provincia de Alemania Superior, misionero de Borja, en Mainas, a orillas del Marañón o Río Amazonas*, como él mismo se presenta al iniciar su obra: *Descartes reformado*, fue el ‘heraldo’ del cartesianismo en tierras de la Audiencia de Quito; primero en el tiempo y en la comprensión de Descartes, a mediados del s. XVIII, no fue sin embargo primero en la divulgación del mensaje cartesiano. La primera transcripción de su obra data de 1744, pero se extravió al naufragar el navío que la llevaba muy cerca de las costas europeas. La segunda, corregida y aumentada por el mismo Magnin, fue concluida en Quito, el 12 de septiembre de 1747 y remitida poco después hacia Europa.<sup>16</sup>

En todo caso, la fatalidad histórica por la cual la obra de Juan Magnin, ya desde su primer naufragio quedó negativamente marcada y por más de dos siglos no ha logrado ser editada, a pesar de constituir uno de los más importantes instrumentos para orientar e impulsar la tarea filosófica de racionalización del hombre y su mundo en nuestro continente, sería injustamente valorada de no recordarse que décadas después los planteamientos de Magnin fueron reasumidos por algunos de sus compañeros

15 Cfr. Ekkehart Keeding, “*Las ciencias naturales en la antigua Audiencia de Quito: el sistema copernicano y las leyes newtoneanas*”, en Boletín de la Academia Nacional de Historia, Nro. 122, junio - diciembre de 1973.

16 Cfr. Samuel Guerra, “*La filosofía escolástica en Quito Colonial*”, 1537-1767, tesis doctoral, PUCE, Quito, 1976. pp. 219 – ss.

de cátedra: Juan Bautista Aguirre, profesor entre 1756 - 1758 y Juan de Hospital, 1759 - 1762, en un primer momento y posteriormente por el quiteño Miguel Antonio Rodríguez, 1795. En tal sentido, la obra de Magnin no quedó en la penumbra ni sucumbió ante la fuerza de los acontecimientos. Todo lo cual no impide reconocer el "olvido", consciente o inconsciente, a que quedó sometida dicha obra por aproximadamente medio siglo, al imponerse en la Audiencia de Quito las corrientes conservadoras que a partir de la expulsión de los Jesuitas, 1767, relegaron las enseñanzas de la *Nueva Ciencia*.<sup>17</sup>

En esta compleja tarea de constitución de la Ciencia Moderna en la Audiencia de Quito y de develamiento de la Audiencia bajo la nueva perspectiva científica, la obra de Juan Magnin fue múltiple: una *Breve descripción de la Provincia de Quito, en la América meridional, y de sus Misiones*;<sup>18</sup> un Mapa que da testimonio irrecusable de la extensión de la Provincia de Quito, hoy República del Ecuador, al señalar los asentos y caminos que conducían al ámbito misionero de franciscanos y jesuitas, y, sobre todo, su tratado de *Física o Descartes Reformado*, obra que plantea sistemáticamente las relaciones y el debate entre ciencia y filosofía, tanto en su nivel teórico,<sup>19</sup> como en el práctico, a través de sus descripciones de la Provincia de Maynas: sus usos y costumbres, especialmente en el campo de la medicina;<sup>20</sup> sus informes sobre el flujo y reflujo del mar en la punta de San Francisco, la línea equinoccial,... sus mediciones sobre la altura de ciudades, poblaciones y montes de la Audiencia, como su informe sobre la labor realizada por los geodésicos franceses y todo lo que lograron determinar a lo largo de su permanencia en Quito.<sup>21</sup>

La exhaustiva obra de Magnin, además puede ser vista al interior del proceso de emancipación del pensamiento que la renovación de los estudios de filosofía trató de acelerar en Quito a partir de un doble desafío: el de la filosofía moderna y el de la ciencia experimental. A partir de 1740, desde la cátedra, no un solo científico o pensador sino todo un compacto grupo de jesuitas de la Universidad de San Gregorio inició el desmoronamiento, lento pero inexorable, de caducos aspectos de la enseñanza tradicional; con todo lo cual se elaboró una nueva visión de la vida y del cosmos, de acentuado carácter antropocéntrico, cuyas repercusiones se hicieron sentir años más tarde en las dramáticas luchas por nuestra emancipación política

17 Cfr. Carlos Paladines, *Pensamiento ilustrado ecuatoriano*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1981, p. 39.

18 Cfr. Julio Tobar Donoso, "*Un nuevo mapa de misiones ecuatorianas*", en *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, vol. XXXV, Nro. 85, enero 1955.

19 Este aspecto hemos tratado de mostrar a lo largo de nuestro Estudio Introdutorio a la obra de Juan Magnin, *Descartes reformado*, Quito, FONSA, 2009.

20 Juan Magnin, op. cit., pp. 264 - ss.

21 Ídem, pp. 447 - 448.

en las primeras décadas del s. XIX.<sup>22</sup> Entre los conceptos o categorías que revolucionaron la física de aquel entonces y que sirvieron para trastocar la comprensión de otras ciencias y realidades, cabe destacar los debates sobre el movimiento, el vacío, la gravedad, la creación y conformación del universo; además de la fundamentación de categorías filosóficas claves para el desarrollo del pensamiento moderno: *res cogitans*—*res extensa*, autoconciencia y autodeterminación, metodología de las ciencias, autonomía en los campos del saber, etc.



Mitad del mundo, Blog Un mundo por recorrer

## Los Geodésicos

Las misiones científicas y las sociedades instauradas para el desarrollo de la agricultura y la economía, las ciencias y las artes, la industria y el comercio, la política y las buenas letras, tanto en Quito como en Guayaquil,

---

<sup>22</sup> En el plano artístico, el momento histórico que hemos tratado de reseñar quedó grabado magistralmente en una plancha de plata, dedicada a los geodésicos franceses, con motivo de la defensa de tesis que sostuvo un joven jesuita, el primero de junio de 1743, en la Universidad “San Gregorio” de Quito. Bajo el encargo y la dirección de un profesor de filosofía P. Pierre Milanezio, se esculpió a Minerva en el centro superior del grabado, acompañada de diez ingenios, que bajo la figura de infantes se entretienen con los instrumentos de las ciencias matemáticas y físicas que de tanta significación fueron para los Académicos: lupa, brújula, compás, telescopio, globo terrestre y más tablas e instrumentos de medición y experimentación. .

constituyeron otro de los mecanismos institucionales de que se dispuso en aquellos tiempos para el desarrollo de la educación y la cultura en general. En términos actuales, a estas dos mediaciones correspondió el desarrollo del área no formal de la educación, de honda repercusión al interior de todo el sistema. En efecto, las misiones científicas: la de los académicos franceses (1736-1747); la de los oficiales españoles Jorge Juan y Antonio de Ulloa (1772); la expedición botánica de Nueva Granada (1783-1816); la Real Expedición Botánica de finales de siglo; la actividad científica desplegada por Francisco José de Caldas (1801-1805); el *re-descubrimiento científico de América* efectuado por Humboldt y Bonpland (1799-1804); la visita de Juan Boussingault (1831); el *descubrimiento* para la ciencia del archipiélago de Galápagos de parte de Charles Darwin (septiembre – octubre de 1835); al igual que la Sociedad de Amigos del País de Quito, (1791) y la Sociedad Económica de Amigos del País de Guayaquil (1823),<sup>23</sup> permitieron, más allá de los méritos personales de tan ilustres científicos y del valor de sus misiones, informaciones y descubrimientos, que al interior de la Audiencia se despertase un vivo interés por este tipo de actividades y la ciencia iniciara su fase de hechizo y fascinación.

Junto al embeleso que despertaron estos adelantos, también se suscitó el *asombro* y la *admiración*,<sup>24</sup> lo cual permitió que a poco tiempo en la Audiencia se dieran avances significativos, al menos en dos frentes: en primer lugar, en la mentalización de un grupo de quiteños que supieron avizorar y valorar las perspectivas y adelantos de que eran portadores estos hombres de ciencia, y, en segundo lugar, en la orientación de un buen número de quiteños hacia la observación, estudio y experimentación científica, que permitió paulatinamente vaya germinando en tierra del actual Ecuador un conjunto de trabajos ejemplares sobre cartografía, geografía y topografía de la Audiencia de Quito, así como también sobre historia natural, en sus tres ramas: mineralogía, zoología y botánica.

Entre los geógrafos y naturalistas precursores destacaron Pedro Vicente Maldonado<sup>25</sup> y Juan Magnin, quienes mantuvieron estrechas relaciones

---

23 Cfr. Carlos Paladines, “Los Estatutos de la Sociedad de Amigos del País”, en Jorge Núñez, ed., Eugenio Espejo y el pensamiento precursor de la independencia, Quito, 1992, p. 147. Eduardo Estrella, desde el Museo Nacional de Medicina de la Universidad Central realizó una encomiable, y todavía poco valorada, labor de investigación en este campo.

24 Utilizamos los términos “asombro y admiración” en la acepción que les otorgara Hernán Malo González en Pensamiento filosófico, Quito, Edt. Universidad del Azuay y Corporación Editora Nacional, 1989, pp. 205-206. H. Malo retoma de Aristóteles la clásica concepción que de “en virtud de la ‘admiración’ los hombres comenzaron a filosofar y siguen filosofando”.

25 Entre los méritos y servicios que Nicolás de la Peña, prócer de la Independencia, señaló sobre su abuelo, extractamos los siguientes: “Haberse aplicado desde sus primeros años a la adquisición de las “Ciencias”, cuya ambición, y la del servicio público, fueron toda su vida su pasión dominante (...) sus investigaciones por la Historia Natural, sus preciosos manuscritos sobre política y diversas ramas de la literatura, su colección de varias preciosidades, que había recogido, los planos exactos, que había levantado, las mejoras que había hecho

de amistad entre sí y con La Condamine; además de José Dávalos, José Villavicencio, Fernando Guerrero, Manuel Freire y Diego Navas, los jesuitas Milanesio, Velasco, Aguirre y Hospital, el dominico Terol y otros más. A comienzos del s. XIX, alimentaron un poco más este fuego Manuela Espejo y José Mejía Lequerica, este último introdujo en el plan de estudios de la Universidad, por vez primera, la cátedra de Botánica, y, posteriormente, fray Vicente Solano, quien realizó diferentes viajes a la provincia de Loja, con el intento de observar las especies de quina, los minerales, los animales de la zona y las condiciones del aire y del agua. Además, numeró las plantas que podrían servir para fines medicinales con su nombre vulgar y técnico, hizo observaciones sobre el clima de Cuenca, los grados de calor que pueden soportar los animales y sobre los caracteres de las plantas andinas.

En esta forma, en un país en donde habían sido poco cultivadas las ciencias, un corto número de personas se transformaron en los depositarios de este *fuego sagrado*, a decir de La Condamine, y una vez asimilado lograron conducirlo a sitios que honran tanto a sus maestros como a ellos mismos, transformados en los primeros científicos modernos que, con los ojos atentos del investigador y con el método, los instrumentos y el lenguaje de la nueva ciencia, se dedicaron a desbrozar un universo hasta entonces desconocido en la Audiencia de Quito.

Bien podría afirmarse que con la conformación de las sociedades de amigos del país y el arribo de estas misiones y visitas se favoreció *el descubrimiento del Ecuador por las ciencias naturales* y, simultáneamente, la práctica de éstas en el país; y aún hay quienes confieren mayor trascendencia a dichas misiones, al señalar que su presencia también marcó de manera indeleble la conciencia criolla con lecciones de libertad e independencia.

---

a la geografía, los útiles trabajos en compañía de La Condamine, que este mismo juzgó necesario para el Río de las Amazonas (...) Pero el mayor y el más interesante objeto de sus deseos, y sus servicios, es el importante de haber abierto un camino transitable, fácil y cómodo de comunicación, comercio, industrias y demás auxilios entre estas Provincias y la Costa de Panamá". Cfr. José González Rumazo, Documentos para la historia de la Audiencia de Quito, T. III, Madrid, Afrodiseo Aguado Edt., Madrid, 1949, pp. 347-351.

## LA EDAD DE ORO<sup>26</sup>



Eugenio Espejo

*Este hijo del pueblo, este hombre de la democracia, tenía ambiciones de conquistador, y en sus venas circulaba sangre de héroes (...). El ecuatoriano más célebre y más extraordinario, sin duda alguna, entre todos cuantos ecuatorianos se han hecho famosos en la política; Espejo fue uno de esos ingenios superiores, cuya visión intelectual se dilata mucho más allá del horizonte de las ideas comunes, creídas y aceptadas como verdades indiscutibles en su tiempo.*

Federico González Suárez Figura clave en esta fase del proceso fue Eugenio Espejo (1747-1795)<sup>27</sup>, el Precursor de la Independencia del Ecuador, quien inició sus estudios en las aulas abiertas, para niños pobres, por la Orden de Predicadores. Se graduó de doctor en medicina en 1767, aunque el título no le fue concedido por el Cabildo sino en noviembre de 1772. Años más tarde, en 1779, se licenció en Derecho Civil y Canónico. Ambas profesiones: la de médico y la de abogado, las ejerció hasta vísperas de su muerte, acontecida luego de un año de cárcel, diciembre de 1795, en la que fue su tercera orden de prisión. En su vasta producción intelectual constan: escritos de autoría propia y anónima 8; de autoría propia y pública 5; de autoría privada 11; de defensa 10 y por encargo 8; un total de 6 libros, 13 cartas, 2 pasquines, 5 sermones y panegíricos, 18 demandas, representaciones y oficios, y varios pasquines, prólogos, discursos y memorias.

26 Para este acápite y el siguiente nos ha sido de especial utilidad Federico González Suárez, *Historia general de la República del Ecuador*, Quito, Edt. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1970, pp. 372-377. Así como también: *Escritos del Dr. Francisco Javier Eugenio Santa Cruz y Espejo*, obras a las cuales nos referiremos reiteradamente.

27 Para una requisita bibliográfica, tanto de las obras de Espejo como de los escritos sobre Espejo, puede consultarse, Carlos Paladines, *Juicio a E. Espejo*, 2da. ed., Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2009.

Cabe destacar su producción especializada en educación. Años claves en esta fase de maduración de su crítica educativa fueron los de 1779-1780, en que hizo irrupción su primera obra: *El nuevo Luciano de Quito, la más antigua obra de crítica compuesta en la América del Sur, seguida a pocos meses por Marco Porcio Catón y la Ciencia Blancardina*, en calidad de complemento, explicación y defensa de lo sustentado en la primera y con las cuales dispuso el movimiento ilustrado con cerca de ochocientas páginas de análisis pormenorizado del sistema cultural y educativo de la Audiencia; así como también de alternativas y posibles soluciones a la crisis desatada al final del período colonial.

Mas el enfrentamiento que comenzó por pasar revista a todos y cada uno de los males y atropellos en que había caído el sistema educativo vigente, posteriormente llegó a conformar una denuncia fundamentada y sistemática de las deficiencias estructurales de la educación colonial. Espejo mostró especial preocupación por los problemas de la enseñanza en *Primicias de la cultura de Quito*, el primer periódico de la Audiencia, para el que escribió varios artículos dedicados a la educación de los niños. Además participó en la adecuación de la Biblioteca Publica en 1791 y fue su primer director; dirigió el primer periódico de la Audiencia y actuó como Secretario de la Sociedad de Amigos del País. En otros términos, con el *Despertador de los ingenios quiteños*, se destaparon con osadía y claridad todos y cada uno de los fracasos y limitaciones de todas y cada una de las áreas educativas y culturales de la Audiencia, y, por vez primera, se alcanzó una visión omnicompreensiva de la situación vigente, como también de las posibles alternativas renovadoras.

En el desarrollo de esta tarea crítica, jugó rol importante la abundante literatura que al respecto corría por las bibliotecas y conventos de la Audiencia, a pesar de la prohibición que pesaba sobre varios de esos libros. Consta que en Quito, en ese entonces, se dispuso de varios ejemplares de la obra del Padre Feijóo: *Teatro Crítico Universal y Cartas Eruditas y Curiosa*; del trabajo del sacerdote lusitano Luis Antonio Verney, *El Barbadino, sobre el Verdadero Método de estudiar para ser útil a la República y a la Iglesia*, e incluso de obras como las de Voltaire, Rousseau, Raynal, Montesquieu, Diderot, etc. a las cuales recurrieron nuestros ilustrados en más de una ocasión, coincidiendo con los mismos en su crítica a los centros de estudio, por haber quedado anquilosados en arcaicos cánones y aferrados a una escuela que tenía como eje de su método de enseñanza la lectura de textos anticuados, el rígido ejercicio del silogismo y la razón especulativa, el recurso permanente al principio de autoridad como base de su argumentación y hasta el desprecio a los autores modernos, a priori calificados de heréticos.

Al atacar acremente estas y otras deficiencias que en materia de educación se daban en la Audiencia de Quito, particularmente en su Universidad, a través de un diálogo imaginado entre un representante de la posición

ilustrada: Dr. Mera y un médico chapado a la antigua y teólogo: Dr. Murillo que condensaba la posición tradicionalista-escolástica de la sociedad quiteña, E. Espejo no solo rompió el cerco académico en que se había tratado de mantener a las letras; cerco predominantemente conventual y de los pocos privilegiados que tenían acceso a él, para empezar a abrir las puertas de la educación a otros sectores sociales, sino que además dio inicio a la plasmación de un nuevo humanismo, a la constitución de una nueva visión de la vida, del cosmos y de la historia, de marcado carácter antropocéntrico, que habría de irse extendiendo paulatinamente a lo largo del s. XIX y aun hasta mediados del s. XX.

Por supuesto, esta tarea se fue transformando en una batalla, en una abierta pugna, cuyos resultados últimos les tocó vivir años más tarde a los discípulos del Precursor, pero cuyas reacciones inmediatas enfrentó y sufrió en carne propia el mismo Espejo, al desatarse una furiosa campaña en su contra de parte de la élite conservadora.<sup>28</sup>

Sería pretencioso tratar de describir el amplio abanico de posibilidades que ofrece Espejo a lo largo de su crítica a la educación colonial; en todo caso, por somero que este análisis pretenda ser, no puede prescindir de tocar al menos el objetivo último de esta crítica, así como también el lugar específico desde el que dicha crítica supo asumirse.

En cuanto a lo primero, el propósito de la crítica ilustrada, baste recordar que en las tres primeras conversaciones o capítulos de *El Nuevo Luciano*, en los primeros diálogos de *La Ciencia Blancardina*, al igual que en los capítulos décimo a décimo tercero de *Marco Porcio Catón* y aun en capítulos posteriores y últimos de estas tres obras, Espejo concentra el análisis en una serie de elementos referidos a la reforma del hecho literario, especialmente de la *retórica*. Con justa razón se ha señalado que la meta final que confiere sentido a la multiplicidad de denuncias y a las exigencias de reforma en aquella época: reforma de la enseñanza de las humanidades y las ciencias mayores, del latín, de la poesía, del estilo, de la oratoria sagrada, del buen gusto, del hombre de letras, de la crítica literaria,... no eran más que parte de una vasta problemática resumible en la reforma de la retórica vigente, hecho que a su vez estuvo envuelto en otra problemática aún más amplia que el mismo hecho literario, pues hundía raíces en la rica y compleja urdimbre de la vida social, política y cultural de la Audiencia de Quito, que Espejo procedió a denunciar, con los nombres y apellidos tanto de las instituciones como de los actores responsables de dicha debacle.

---

28 La Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión ha procedido a preparar la edición del *Juicio a Espejo* que le siguiera María Chiriboga y que condensa la feroz oposición sufrida por el Precursor de parte de la aristocracia de Chimborazo y de la capital.

Por ejemplo, en las conversaciones (capítulos) primera y segunda de *El Nuevo Luciano*, arremete contra el método jesuítico aplicado a la enseñanza de la ortografía, de las humanidades, la gramática latina y en general de todas las ciencias mayores por cuanto no lograban formar al estudiante quieto en el uso adecuado de la lengua y porque no producían oradores que hablasen sin rodeos, dando su propia significación a cada cosa, sino más bien declamadores llenos de *hinchazón, pompa y fanfarronadas*, sin conocimiento ni uso de la propiedad de las voces latinas o de la naturaleza del estilo. En la conversación tercera del *Luciano*, segunda de la *Ciencia Blancardina* y en el capítulo décimo segundo de *Marco Porcio Catón* se desentraña la enseñanza de la retórica, que de modo similar al de otras ciencias, no había hecho más que producir *agudezas, hablar al aire hiperbólicamente, sin un átomo de persuasiva, de método o de juicio*. En el capítulo quinto se critica a la filosofía imperante en Quito, que en vez de ser una indagación exacta de la verdad se había vuelto una eterna disputadora de sutilezas despreciables e incomprensibles; a la vez que se censura la falta de interés por las ciencias experimentales, y hasta la teología es puesta entre paréntesis en la conversación sexta, porque los maestros escolásticos juzgaban que ella se hizo para sutilizar sobre las materias más augustas o para inventar y entretener y, en algunos casos, para hacer carrera con el único interés y preocupación de *lisonjear los propios apetitos*.

Si se examinaran otros capítulos como el referente al *buen gusto*, conversación cuarta de *El Nuevo Luciano* o la conversación novena sobre la *oratoria sagrada* o el diálogo sexto de la *Ciencia Blancardina* sobre la *oración fúnebre*,... fácil será colegir la importancia asignada, al menos cuantitativamente, al problema de la retórica, ciencia que habría "olvidado" la verdadera realidad hasta terminar prisionera de *hipérboles desmesuradas*, distantes de toda *verosimilitud*, como también de lo *brillante más que de lo sólido, de lo metafórico más que de lo propio y de la imitación de autores más que del arte mismo*. En pocas palabras, la crítica a la retórica vigente, cual leit motiv atraviesa a las tres obras que dedicó Espejo a la crítica de la educación.

Mas volviendo al punto de partida, desde el que se organizó la crítica ilustrada a la educación: la retórica, es hora ya de preguntarnos por su sentido, por las razones y motivos que se 'ocultan' detrás de tan acre y abundante polémica, que la historiografía tradicional ha sabido constatar pero sólo en contadas ocasiones interpretar.

Para el rescate de tal sentido toca necesariamente recurrir a la orientación imperante en la producción cultural de la Audiencia en aquellos tiempos, la misma que ha sido caracterizada como eminentemente *persuasiva* y hasta *apologética*, como puede apreciarse en cualquier fachada, retablo, pintura, escultura, pieza de oratoria o poema que no pretendían más que "convencer" sobre un ideal religioso y civil que se había convertido en norma de la vida social; maridaje entre la cruz y la espada que caracterizó a la sociedad de ese

entonces y que se trató de implementar en todos los niveles y esferas de la realidad, en algunas ocasiones incluso con medios no tan santos. En otras palabras, el barroco trató de convencer a la sociedad sobre la justicia del sistema existente y la necesidad de someter toda realidad e institución a los parámetros sacrosantos vigentes. Le inspiraba un estilo de vida y un conjunto de valores cívico-religiosos. *Todo el arte barroco, dice un autor, se lo entenderá como una gran unidad si, tomando en cuenta la relación entre obra de arte y público, se lo mira desde esta perspectiva del convencimiento. El rasgo fundamental del pensamiento artístico del barroco es la retórica; su finalidad: convencer, persuadir.*<sup>29</sup>

Por lo anotado, fácil es de colegir que al apuntar la crítica ilustrada contra la retórica imperante, lo hizo contra el pilar u orientación directriz de la cultura toda vigente, y que al socavar tal cimiento el edificio íntegro hubo de venirse abajo. Por otra parte, al atentar contra la columna vertebral, el pensamiento ilustrado se vio abocado a esbozar al menos las nuevas líneas de fuerza y a tratar de determinar los parámetros requeridos en el campo literario y artístico, para superar la realidad denunciada. Espejo, por poner un ejemplo, al exponer la doctrina del *buen gusto*, adscrita a la cual hay que situar la tesis sobre el *buen espíritu* y la *crítica literaria*,... especialmente en la cuarta conversación de *El Nuevo Luciano* y en diferentes diálogos de *La Ciencia Blancardina*, no hizo más que describir los nuevos parámetros sobre los cuales habría de levantarse y distinguirse en el futuro, la antigua de la moderna realidad cultural, la de un barroco ciertamente pervertido por ampuloso, exagerado y deforme, que nuestro autor denomina *blancardo* y que tenía las mismas limitaciones o vuelos del *gerundianismo* que criticara el maestro Isla y que será motivo de tantas burlas por parte de los ilustrados y la de una retórica moderna, orientada más bien por la claridad y la razón, sinónimos de una nueva eficacia cognoscitiva, más cercana a las normas neoclásicas, que desde el clasicismo renacentista se había comenzado a cultivar.

Sobre la base de estos criterios se dibujaron las líneas de fuerza que lentamente fue conformando el rostro de la nueva orientación. Para empezar, cabe resaltar: p. ej. la acepción que supieron imprimir los ilustrados a su llamado a la *observación*, entendida esta como re-visión del mundo físico pero además del universo espiritual e institucional creado por los hombres, pero bajo el amparo de instrumentos físico-matemáticos: máquinas, artificios y experimentos mediante los cuales era factible demostrar la validez o verificación de las hipótesis.

*La Geometría y la Álgebra aplicadas a la Mecánica y a las demás partes de la Física abren el camino a su conocimiento. ¿Sin esto cómo se po-*

---

29 Cfr. Juan Valdano, citado por Carlos Paladines en *Pensamiento Pedagógico Ecuatoriano*, vol. 33 de la Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Quito, Edt. Banco Central del Ecuador-Corporación Editora Nacional, 1988, p. 30.

*drán entender las leyes del movimiento en general, la fuerza elástica de los músculos, el resorte del corazón y de las arterias, el círculo progresivo de la sangre y el intestino de las partes que lo constituyen, en una palabra, todo el mecanismo de una máquina tan compuesta y maravillosa como el cuerpo del hombre.*<sup>30</sup>

Armados con el arsenal de la observación y experimentación de carácter científico, los ilustrados se lanzaron a conquistar el mundo circundante, a través de una gran abundancia de trabajos dedicados a describir en forma pormenorizada, tanto el estado general de la cultura en la Audiencia, como de sus instituciones, costumbres, entorno geográfico e histórico, normas, riqueza de su mundo mineral, animal, vegetal, así como también los nombres y apellidos de sus beneficiarios y de quienes ejercían el ministerio cultural y educativo. Cabe subrayar el criterio de los ilustrados según el cual la *observación de la naturaleza* y la *experimentación* eran sinónimo de un mirar *racional*, en última instancia, tarea de la *razón*, sin cuya concurrencia no era factible develar el mundo y mucho menos conquistarlo.

Otra propuesta, cuya revisión generó una importante mutación tuvo que ver con la concepción de la *naturaleza*. Espejo, por 1779, expuso una formulación renovadora y a partir de entonces por *naturaleza, conocimiento natural, leyes naturales y razón natural*, dejó de entenderse el conocer referente tan sólo al ámbito físico o biológico, en oposición al humano o espiritual, para pasar más bien a comprenderse por tal un origen o *fundamento de verdad*, un orden o estructura primigenia que guardaría la naturaleza en su interior. Para los ilustrados la ciencia y la razón se erigieron en el tribunal supremo, llamado a descubrir todas las cosas, motivo por el cual era *natural* para ellos toda realidad: subjetiva u objetiva, interna o externa, terrenal o celestial, siempre y cuando fuese capaz de fundar de manera inmanente su razón de ser, es decir, de descansar sobre sí misma y tener dentro de sí su centro de gravedad y su propia fundamentación; en otros términos, siempre que fuese capaz de explicarse en forma independiente de cualquier recurso exterior o revelación trascendente, mítica o mágica. La razón debía resistirse a reconocer como principio de explicación lo supra-histórico o lo sobre-natural, con lo cual se dio inicio a la separación de reinos, poderes y jurisdicciones, elemento importante en la configuración de la sociedad secular o moderna.

Claridad mayor adquirió esta nueva concepción al ser aplicada al campo de la poesía y del estilo, definidos en la *Ciencia Blancardina* por su carácter de *composición o sistema*, concepción de la estética típica del s. XVIII, que postulaba que cualquiera de las manifestaciones literarias estaba sujeta a

<sup>30</sup> Los escritos de Espejo serán citados en base a la compilación que realizara Mons. González Suárez, *Escritos de Espejo*, Vol. II, Quito, Imprenta Municipal, 1912, p. 486.

reglas y leyes interiores, que debían ser descubiertas por el escritor de modo similar a como se habían descubierto por parte de los grandes físicos de la época: Galileo, Copérnico, Gassendi, Newton,... las leyes universales e inviolables de la naturaleza. Estilo correcto, por lo anotado, habría de ser aquel que lograba hacer patente esa realidad originaria, ese orden que escondía la naturaleza de lo bello en sus múltiples manifestaciones, habilidad necesaria que el auténtico poeta o literato lograba expresar e imitar en sus obras.

La traducción del *Tratado de lo maravilloso y sublime y verdaderamente elocuente en los discursos, del Griego Dionisio Casio Longino que Espejo ofreció en La Ciencia Blancardina* traducir, fue el medio al que recurrió el Precursor para dirigirse a tres tipos de destinatarios que tenía por delante: a los adherentes a sus planteamientos, inmortalizados en el *Nuevo Luciano de Quito*, en la persona del Dr. Mera que expresa el pensamiento de Espejo; a los adversarios, inmortalizados en el Dr. Murillo, médico chapado a la antigua y teólogo que representaba el pensamiento tradicionalista-escolástico, y a los indecisos lectores a quienes había que ganar.

Qué mejor texto para convencer a unos, refutar a otros y animar a los indecisos que una de las principales obras de crítica literaria de la Antigüedad clásica; *libro de oro*, a decir de algunos. En definitiva, Espejo de manera ingeniosa supo poner a un autor de la antigüedad clásica al servicio de su visión y utilizar el argumento de autoridad para alcanzar un doble su propósito: por una parte, abrir el debate en Quito sobre lo bello y lo sublime, sea en el campo de la elocuencia o del arte en general; por otra, resaltar los atributos naturales o cualidades que supone el arte y la posibilidad de su perfeccionamiento mediante el conocimiento de algunas técnicas y metodologías. Los dos frentes constituían la puerta de entrada a la estética moderna y desencadenaron una profunda revisión de la concepción tradicional del arte como *'imitación de la naturaleza'*.<sup>31</sup>

Otra mediación que también sirvió a los ilustrados en su tarea de racionalizar la realidad, incluso la literaria, fue la *crítica* que según ellos, *debía enseñar a juzgar los hechos que constituyen la historia, las obras producidas por el ingenio, sus autores, sus diversas lecciones manifiestas, su sentido y su estilo*.<sup>32</sup>

También en este caso los ilustrados transformaron a la crítica literaria en sinónimo de racionalidad y le asignaron la tarea de readecuar la realidad vigente, la puramente literaria al igual que la de la naturaleza y posteriormente hasta la social y la política, bajo las normas de la *razón*; de allí que atinada-

---

31 Eugenio Espejo, Traducción del Tratado de lo Maravilloso y Sublime, Quito. Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana (Estudio Introductorio Carlos Paladines), 2013.

32 Cfr. Carlos Paladines, Pensamiento Pedagógico Ecuatoriano, op. cit. pp. 31-ss.

mente se haya designado al s. XVIII como el *siglo de la crítica y el siglo de las luces*.

A partir de 1785, amparados en estas y otras concepciones, se descendió hacia áreas más pragmáticas pero no menos urgentes. Espejo escribió obras dedicadas a proteger la salud pública: *Reflexiones acerca de un método para preservar a los pueblos de las viruelas*, 1785; y en su calidad de reformador, economista y político trabajos dedicados a destapar los males que aquejaban a la Audiencia y proponer sus posibles soluciones: *Cartas Riobambenses* y *Defensa de los curas de Riobamba*, 1787, que a decir de un autor debió haberse titulado: *Defensa de los indios de América*; *Memorias sobre el corte de la Quina y Voto de un Ministro Togado de la Audiencia de Quito*, 1792; y un *Discurso dirigido a la ciudad de Quito a efectos de establecer una Sociedad Patriótica*, 1792, a todo lo cual habría que sumar los Informes elaborados por el Virrey de Santa Fe para su Majestad, acerca del estado deplorable de las provincias de Quito y medio de fomentar su progreso, 1789; el Informe del Presidente de la Audiencia de Quito para el Virrey de Santa Fe, de 1800, como también los estudios de Vicente Maldonado, del Barón de Carondelet y de Caldas sobre los caminos de Malbucho y Esmeraldas, de 1798 y 1803, y, especialmente las *Cartas del Obispo de Quito sobre la situación de su diócesis o sobre el calamitoso estado de la Universidad y los colegios de S. Luis y S. Fernando*,<sup>33</sup> documentos que marcaron un hito en la evolución del movimiento y trasladaron su interés hacia los problemas sociales, económicos e incluso políticos, con la esperanza de que aplicando el poder de la razón se alcanzaría su solución, pese a que esta aplicación tenía que ejecutarse en campos controvertidos, dados los intereses que entraban en juego y el mismo carácter de la crisis que se presentaba por demás aguda.

Detrás de estos y otros análisis y tesis se esconde la ilusión ilustrada por hacer que el hombre alcance la mayoría de edad y tenga la audacia de pensar y hasta de actuar por sí mismo, por cuenta propia, ya no determinado por autoridad extraña, sea esta proveniente del peso de lo mágico, lo religioso o lo tradicional. ¡*Sapere aude!* ¡Ten la audacia o valentía de servirte de tu propio entendimiento! fue el lema de aquel entonces y la razón el gran mecanismo para alcanzar la autonomía humana. Por supuesto, la liberación o salida del hombre de su auto culpable minoría de edad, la ruptura de dichas cadenas, también fue vista en su dimensión social, como tarea que los pueblos estaban llamados a conquistar.

---

33 Ídem, pp. 24-ss.

## LA PROPUESTA UNIVERSITARIA

A partir de 1785, el movimiento ilustrado dispuso de denuncias bien definidas en los campos fundamentales de la vida quiteña y habiendo incorporado un tesoro de teorías y de posibles soluciones, el problema que se planteó de inmediato fue el de encontrar los mecanismos: instituciones y actores sociales e individuales capaces de implementar o concretar tales alternativas. Esta búsqueda fue tanto más urgente, por cuanto las mediaciones responsables de agilitar las recomendaciones se mostraban no sólo inoperantes sino incluso reacias a cualquier iniciativa.

Entre las principales mediaciones ideadas para institucionalizar y legalizar el uso y los poderes de la nueva razón es procedente destacar, en primer lugar, el programa de reforma universitaria. En agosto de 1791, el Obispo Pérez Calama entregó a las autoridades civiles un *Edicto Exhortatorio sobre la ejecución del Auto de Buen Gobierno Político y Económico* y en septiembre del mismo año dio a conocer su *Plan sólido, útil, fácil y agradable de los Estudios y Cátedras, que pueden y conviene poner en ejercicio desde el próximo curso de 1791-1792, en la Real Universidad de Santo Tomás, en esta ciudad de Quito*, documentos ambos que coronaron varios años de informes de trabajo, tendientes a readecuar la Universidad a los nuevos retos. En mayo de 1800 el Barón de Carondelet presentó una *Adición* más, en 28 folios, a los Estatutos de la Universidad de Sto. Tomás, con miras a su adelanto y reforma.

No es factible reseñar todas y cada una de las medidas que el movimiento ilustrado 'soñó' llevar a feliz término para la reforma de la universidad, pero al menos se procurará presentar algunas de las propuestas más notables:

### Universidad privada o pública:

Desde la expulsión de los jesuitas, 1767, la universidad atravesaba una etapa de crisis de la cual no pudieron salvarle ni los nuevos estatutos aprobados en 1788 ni su traslado con todos los privilegios, rentas y excepciones al Colegio Real Mayor y Seminario de San Luis.<sup>34</sup> Lo que estaba en juego, más allá de parciales reformas, era la superación de la universidad colonial por un nuevo tipo de universidad, enmarcada esta última más bien dentro de las transformaciones científicas y sociales que se venían haciendo presente desde la segunda mitad del S. XVIII.

---

<sup>34</sup> La universidad de S. Fulgencio se clausuró en 1786; las universidades de S. Tomás y S. Gregorio se fusionaron en junio de 1800.

*De aquella universidad, comenta Arturo Roig, en la que tuvieron un papel preponderante las órdenes religiosas, entregadas al aspecto misional de la conquista y colonización, - entre las que jugó un papel ciertamente singular la Compañía de Jesús- se dio el paso hacia una universidad hacendaria, proceso en el que tuvo que ver también la misma Compañía. El hecho se relaciona con la decadencia del sistema de encomiendas y el fortalecimiento y extensión del sistema de haciendas, en particular en la región andina. De una universidad plenamente confesional y fuertemente eclesiástica, se daría paso a una universidad estatal que abría las puertas a un moderado proceso de secularización. El fenómeno se produjo en la veintena de años que van de 1767 a 1787, desde la expulsión de los jesuitas -hecho que hizo entrar en abierta decadencia a la Universidad de San Gregorio, clausurada de modo definitivo en 1776- hasta la estatización de la universidad de los dominicos, la de Santo Tomás, convertida en 1787 en universidad real.<sup>35</sup>*

Es importante resaltar que en la propuesta de 1788, ya en los primeros artículos del nuevo Estatuto se declara expresamente el carácter de *universidad pública*, estableciéndose así una clara diferencia frente a la anterior universidad de naturaleza *privada*. La contraposición entre lo público y lo privado permitió, entre otros aspectos, la apertura al espíritu moderno, representado básicamente por la nueva *física*, el cultivo de las ciencias naturales y de las matemáticas, la aparición del concepto de universidad "*abierta*" frente a la cerrada o "*elitista*", como también el surgimiento de nuevas cátedras, como las propuestas por Pérez Calama: Economía Pública, Política Gubernamental, Leyes Patrias; y, sobre todo, la presencia cada día mayor del elemento civil, tanto a nivel de profesores como de estudiantes, marginados sistemáticamente de la vida académica de la universidad colonial-confesional; signos estos y otros más, de la renovación en marcha a través de la constitución de un nuevo sujeto histórico, responsable último de la naciente y futura universidad.

Es obvio que los aires de renovación no fueron aceptados con igual entusiasmo por todos y que más de un grupo y profesor nunca cesó de combatir y resistirse al cambio. La pugna interna en la universidad, entre los reformistas y los reaccionarios a toda innovación fue aguda, como lo atestiguan los avatares que sufrió en carne propia el movimiento ilustrado y la vida académica de varios de sus representantes. Basten dos ejemplos: a Eugenio Espejo le tocó presenciar la etapa final de la vieja pugna entre jesuitas y dominicos por el control de la vida académica quiteña; batallar por la obtención del título y licencia que se requería para el ejercicio profesional y que se resistieron a otorgarle las autoridades religiosas de la facultad de medicina; hacer la crítica de los estudios que le tocó sufrir de modo directo en la antigua universidad

<sup>35</sup> Cfr. Carlos Paladines, *Pensamiento Pedagógico...*, op. cit., pp. 36-37.

y preparar las bases de la nueva, etc. A Mejía Lequerica introducir, por vez primera, en el país la cátedra de botánica, sufrir la arremetida de los padres de familia y antiguos profesores que se escandalizaron porque el *novato* profesor enseñaba a la juventud el valor de las plantas en vez de la excelencia de los silogismos y abandonar la ciudad al negársele definitivamente el título en Derecho Civil y Cánones, ante su carencia de una probatoria de “cuna”.

La pugna entre la antigua y nueva universidad alcanzó su clímax en la primera década del nuevo siglo, en 1803, cuando el claustro universitario negó la solicitud de los padres dominicos que pretendían re-instaurar el tomismo como la única doctrina valedera. Para las autoridades universitarias no había razón para escandalizarse porque se le negara autoridad al Angélico Doctor en materias que él no logró abordar. Tampoco era procedente cerrar las puertas a autores más ilustrados en el conocimiento científico de la naturaleza que el patrono de la universidad, ni era ofensivo reconocer que Sto. Tomás *ni creía que hubiese antípodas en el mundo*. En otras palabras, la ciencia y la filosofía estaban sujetas al tribunal de la ‘razón’ y no al de la ‘autoridad’ como pretendían imponerlo los padres dominicos.<sup>36</sup>

Papel importante en este conflicto entre universidad tradicional y universidad pública jugó el Barón de Carondelet, Presidente de la Audiencia en los años en que las tensiones arreciaron: 1797-1807. Valga recordar que Quito dispuso de un primer centro de enseñanza secundaria a finales del s. XVI, 1592, en que se fundó el seminario de S. Luis, regido por los jesuitas; a finales del s. XVII, 1692, nació el segundo centro a cargo de los dominicos y posteriormente estos centros se transformaron en las universidades de San Gregorio Magno, 1622, y de Santo Tomás, 1683; ambas terminaron por fusionarse a inicios del XIX, en 1803. La mutua emulación y los mismos conflictos de intereses entre las dos universidades contribuyó a su desarrollo.<sup>37</sup> Con la expulsión de los jesuitas, 1767, y la crisis del sistema colonial, el sistema universitario también se vio afectado, a tal grado que una tercera universidad, la de San Fulgencio, de los agustinos, erigida en 1596, fue obligada a cerrar

36 Ídem, pp, 199 y 203.

37 Sobre los conflictos que se suscitaron entre las dos universidades puede consultarse: José María Vargas, *Polémica universitaria en el Quito colonial*, Ecuador, Biblioteca San Gregorio, Edt. Universidad Católica, 1983. Del Documento de Concordia, suscrito el 20 de Agosto de 1688, por ambas partes: jesuitas y dominicos, a fin de superar sus desavenencias, se extraen las siguientes cláusulas, que revelan claramente los motivos de la oposición: “La Compañía retira la oposición que hacía al establecimiento del Colegio de San Fernando, con las siguientes condiciones: 1) El Colegio de San Fernando no había de tener título de Real ni usar los colegiales las divisas de las reales armas; 2) En todos los actos y concurrencias había de preceder el Colegio-Seminario de S. Luis al de S. Fernando, excepto cuando uno de ellos fuese invitado por el otro, que en este caso se daría la precedencia al invitado; 3) Cada uno de los Colegios conferiría grados sólo a sus propios estudiantes; 4) Los graduados en cada Colegio no podrían incorporarse en el otro; 5) los alumnos de los dos Colegios, para graduarse, debían cursar tres años de Filosofía y cuatro de Teología; 6) Los dos Colegios alternarían en los argumentos de las conclusiones públicas; 7) La Religión de los Predicadores no había de usar de privilegio alguno en perjuicio de los privilegios de la Compañía, tocante a los grados”. p. 23.

sus puertas en 1786, entre otras razones, por el “desprestigio causado por la facilidad en conferir títulos”.<sup>38</sup>

Para resolver los procesos de decadencia universitaria, además de fusionar a los dos centros, Carondelet planificó una serie de medidas de mejoría, como se desprende de su propuesta de Adición a los Estatutos de la Universidad de Sto. Tomás, documento presentado el 24 de mayo de 1800. Cabe rescatar de entre las sugerencias su exigencia por mayores requisitos académicos y de experiencia para la elección del Rector; las recomendaciones y programas formulados para el mejor desarrollo de las facultades de filosofía, medicina, leyes, cánones y teología; los requisitos que estableció para los concursos de Cátedras, de Oposiciones, para el otorgamiento de grados y títulos y hasta su preocupación por dotar a la universidad y a las nuevas cátedras de los recursos suficientes y personal renovado. Gracias a su apoyo fue factible que profesores jóvenes, como Mejía Lequerica, concursaran y obtuvieran cátedra y que en el colegio de San Fernando, también reorganizado por el Presidente, participaran como docentes Juan de Dios Morales, Manuel Rodríguez de Quiroga, Juan Pablo de Arenas, que años más tarde participaron activamente en el primer grito de la Independencia.<sup>39</sup>

### Las nuevas cátedras:

Pero el proyecto de reforma universitaria apuntó también a la transformación del pensum de las carreras, al instaurar nuevas cátedras y reorientar las ya existentes bajo nuevos parámetros. El mismo Obispo juzgó necesario, a partir de su experiencia universitaria personal, introducir una reorientación general en las materias de enseñanza.

*Es verdad que los Libros y Autores, decía, que en el siglo pasado, y en el presente, han servido de norte, y guía, no podían ser más groseros en invención, disposición y elocución: esto es, que los asuntos y materias de que trataban, eran nada útiles; la disposición, y organización, con que estaban escritos era muy descoyuntada; y la elocución, y estilo era muy tosco, y de un lenguaje mozárabe. Esta infelicidad, y enunciados prejuicios sufrí Yo desde los primeros años de mi carrera. (...) Repito, que el enunciado Catástrofe ha pasado por mí mismo. Pero ya que no queda en mí y por mí conseguir la reforma; pues ni la edad, ni las enfermedades, ni los negocios me permiten ya arbitrio para limpiarme de tanta telaraña, ¿Podría callar, sin incurrir en la nota de Padre tirano, ocultando a mis queridos Jóvenes Quiteños el camino llano, só-*

38 Cfr. Carlos Manuel Larrea, El barón de Carondelet, XXIX Presidente de la Real Audiencia de Quito, Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, s.f., pp. 119-ss.

39 Ídem, pp. 121-123.

*lido y agradable, para que con seguridad y brevedad lleguen al templo de la verdadera Minerva?*<sup>40</sup>

Entre las nuevas cátedras solicitadas sobresalieron las de Aritmética, Álgebra, Geometría, Física y Botánica dentro de las ciencias naturales y en las ciencias humanas: Derecho Patrio, Política Gubernativa y Economía Pública. Para la organización del pensum de materias básicamente se sugirió:

*El admirable curso del sabio Francisco Jacquier”, ya que “por constante dictamen de los sabios, no hay hasta el día curso filosófico más sólido, ni más metódico”. Además, los estudios debían ser de tres años académicos completos, “sin andar con trampas, que hasta aquí se han usado en todas las universidades; de suerte, que con días de fiesta, días de asueto, vacaciones por Navidad y por Resurrección (...) ciertamente no venía a resultar un año completo de verdadero estudio.*<sup>41</sup>

La crisis que a inicios de la república vivió la universidad hizo que el pensum y las carreras tradicionales se consolidasen: Derecho, Medicina, Filosofía y Teología y se impusiesen materias como derecho civil y canónico, el natural y de gentes, el constitucional; economía política y ciencia administrativa; medicina, gramática latina y castellano; química y botánica, estas últimas se decretó pero no fue posible establecerlas, según lo señala el Informe ministerial de 1846. En tal sentido, los avances en el espíritu de la reforma ilustrada a inicios de la república fueron mínimos.

### El nuevo catedrático:

Otra reorientación de los aspectos curriculares se propuso a partir de la pintura del mal catedrático, que por contraposición constituía ya un llamado hacia el nuevo modelo, pues el profesor tradicional:

*Entra en el Aula con entrecejo. Señala a un Discípulo para que diga la conferencia de memoria sensitiva. Si no lo sabe el Joven, le corrige, y reprehende con aspereza (...) Concluida esta relación de Papagayos, comienza el tal maestro a formar su explicación con un lenguaje mixto de varios idiomas; pues no es latino ni es castellano (...) Después entra el que un discípulo arguya al otro. Era regla en varios Estudios, y Universidades: que el primer silogismo fuese por Re, que es el tono más bajo de la Música. Mas el segundo y siguientes ya iban por el punto alto de Sol; acompañando patadas, palmadas y tales contorciones de cuerpo, que en las Casas de San Hipólito no se palpa*

40 Cfr. Carlos Paladines, Pensamiento pedagógico ecuatoriano, op. cit., p. 38.

41 Ídem, p. 124.

*mayor ruido. Terminábase la hora de Cátedra con señalar por el cuaderno, o por el Autor igual número de Párrafos, o Columns. El Maestro salía rodeado de sus Discípulos, con aire muy majestuoso, y aparentando que era un Solón. (..) La voz de Maestro y Catedrático (aunque con poco estudio en su retiro) le era sonido muy agradable. Y cuando más, el Maestro, y sus Discípulos no pasaban de una superficial instrucción.*<sup>42</sup>

El perfil del nuevo maestro fue llenado por figuras de la talla de Mejía, Quijano, Morales, Arenas, Rodríguez y a nivel de autoridades la renovación permitió que accedan a las más altas dignidades Manuel José de Caicedo, Ramón Yépez, José Xavier Ascázubi, Pedro Quiñones y Cienfuegos, quienes además de conocer las corrientes modernas no temieron enfrentarse contra la ola de rumores levantada en su contra. Sobre uno de ellos: Mejía, su opositor en el concurso para la cátedra de filosofía: Fray José Falconí decía que *suponiéndose el tal*

*Mejía el único inteligente en materias filosóficas, en agravio de muchas personas que hay en esta Ciudad muy bien versadas en esta Facultad, incurriría en el escandaloso exceso de informar siniestramente el ánimo justificado de V. S. con desdoro de mi persona, y por satisfacer las pasiones de que está animado*".<sup>43</sup>

## Los nuevos libros

Para la reforma de los contenidos José Pérez Calama recomendó apertura tanto en las fuentes como en la bibliografía, que debía comenzar dando acceso a una colección bastante completa de los autores más selectos en las útiles e importantes ciencias de la Política Gubernativa y Economía Política, de las que por desgracia *muy digna de llorarse*, nada se enseñaba en las Universidades y Colegios, ni de España, ni de Indias, a excepción del muy ilustrado y moderno colegio que la sabia Sociedad Vascongada había establecido en Vergara; y también los estudios de Sn. Isidro en Madrid.

El mismo Obispo se empeñó personalmente en esta cruzada y consiguió traer un número considerable de libros y autores modernos, como el texto de filosofía de Francois Jacquier, para respaldar sus tesis de innovación,

---

42 Ídem, pp. 38-39.

43 Cfr. C. de Gangotena y Jijón, "Documentos Históricos", en Boletín de la Academia Nacional de Historia, Vol. VI, Nos. 15-16 y 17, enero-junio 1923, p.130. Sobre su participación en el Primer Grito de Independencia puede consultarse: Eric Berman "Eugenio Espejo y la Sociedad Económica de Amigos del País, de Quito"; Carlos Paladines, "Eugenio Espejo: Precursor de la Independencia", en Revista PODIUM, Nros. 16-17, Guayaquil, Universidad Espíritu Santo, agosto 2009.

y donó alrededor de quinientos sesenta títulos a la Universidad y cerca de veinte al Real Colegio de San Fernando, para las cátedras de Gramática Castellana, Ortografía, Filosofía, Medicina, Política, Historia Sagrada y Nacional y Leyes, como se desprende del detallado Índice y Minuta de los Libros, suscrito por Pérez Calama, a finales de 1791. Entre los autores nuevos propuestos sobresalen Jacquier y Heineccio, y otros –ya citados– como Altieri, Arnaldo, Malebranch, Genovesi, Condillac, Cocquete, Lavoysier, Franklin, Linneo, con lo cual la apertura a la física, química, electricidad y ciencias naturales era significativa.<sup>44</sup>

La actualización bibliográfica, acompañada de la apertura de nuevas cátedras y de la renovación de las antiguas, como ya se señaló, permitió además asentar los parámetros bajo los cuales se debía transitar en la docencia: por un lado, el principio de la *utilidad de los conocimientos*; y, por otro, el del *conocimiento de lo propio*.

En más de una ocasión Calama lamentó:

*Que en nuestras Universidades y colegios académicos de España y de las Indias (en el siglo pasado y en el presente) se haya estudiado mucho inútil, y muy poco útil. Todo ha sido disputar, y ergotizar sobre puntos de mera imaginación; y entre tanto los franceses, e ingleses han puesto en grande elevación su comercio, su agricultura, su industria y manufacturas.*<sup>45</sup>

En otro lugar señala:

*Es verdad, que los libros y autores que en el siglo pasado y en el presente, han servido de norte y guía, no podrían ser más groseros en invención, disposición y elocución: esto es, que los asuntos y materias de que trataban, eran nada útiles.*<sup>46</sup>

### La nueva metodología:

En cuanto a los aspectos metodológicos, otro de los frentes importantes de la reforma, expuestos en el *Apéndice al Plan de estudios para la Real Universidad de Quito*, del mismo Pérez Calama, completado años más tarde

---

44 Carlos Freile en su tesis para optar al grado de doctor en filosofía: “Eugenio Espejo, filósofo. (Aproximación a las ideas filosóficas de E. Espejo)”, Quito, Universidad Católica, 1995, p. 93 ofrece una lista exhaustiva, más de cincuenta y cinco, de “filósofos y científicos innovadores” a los que recurrió E. Espejo.

45 Ídem, p. 39.

46 Ídem, p. 125.

por el Barón de Carondelet en su *Adición a los Estatutos de la Universidad de Sto. Tomás* e impreso en la primera imprenta de que dispuso la Audiencia de Quito, la de Raymundo de Salazar, conviene advertir sobre la exuberancia de sus sugerencias y principios, que dan pie a considerar a este *Apéndice*, como uno de los primeros tratados sobre metodología de la enseñanza de que ha dispuesto nuestro país. Pérez Calama pasa revista a la enseñanza tradicional y especialmente al sistema de cátedra que imperaba y que recurría permanentemente a la memoria sensitiva y a la lectura memorística, en lugar de poner en ejercicio a la memoria y lectura intelectual; al latín en lugar del castellano; a la distinción de asientos en vez de la democratización de losd mismdos; a la improvisación y no a la preparación de clases; a los manuales más que al conocimiento de la materia; a la rigidez y no a la libertad para elegir los pasajes de lectura o traducción; al dictado en lugar de los resúmenes (extractillos); al monólogo en vez del diálogo e interrogatorio, no solo entre maestro y discípulos sino también entre los mismos discípulos; a los textos consagrados, con “olvido” del uso franco de libros; al “maestro Nerón” y no al “maestro Solón”.

La discusión de fondo en estas y otras acotaciones, apuntaba a cambiar el sistema de cátedra, caracterizable por la asignación o apropiación que se hacía de la misma por parte de un docente, conocido como catedrático, regente o propietario, y que llegaba a ejercer el control de su área en forma casi vitalicia, por una parte; y, por otra, por *el dictado y exposición magistral* a que se reducía su enseñanza. Los ilustrados insistirán vivamente en este punto, a fin de que nadie dicte en clase y se procure más bien el ejercicio activo del saber más que su recepción pasiva.

Junto a las recomendaciones técnico-metodológicas, Pérez Calama también enfrentó otro problemas de fondo, como aquel de cuestionar el *argumento de autoridad*, columna vertebral de la metodología escolástica, para impulsar más bien el empleo de la *razón científica*, elemento dominante de la nueva metodología. En palabras de nuestro autor:

*Todos pongan particular esmero y conato en que sus discípulos se empapen bien (científicamente) en la doctrina del autor de cada Cátedra. Dije científicamente; porque ha de procurar el catedrático que sus discípulos penetren la razón, y causa del aserto o resolución y doctrina del autor.<sup>47</sup>*

Puesto sobre seguro el elemento diferenciador de una y otra metodología, Pérez Calama también abordó otras orientaciones o principios de la didáctica ilustrada, como aquel de enseñar de acuerdo al interés y no por mero esfuerzo artificial; a partir de las cualidades o bondades que ofrece la

<sup>47</sup> Citado por Carlos Paladines, en *Pensamiento pedagógico ecuatoriano*, op. cit., pp. 38-39.

naturaleza del educando, más que de sus limitaciones y debilidades; en forma progresiva o gradual, a fin de respetar el grado de desarrollo físico y mental del educando; en libertad y de modo activo, a partir del ejercicio de la propia razón.

Una vez más, el ingenuo optimismo ilustrado creyó que en forma fácil e inmediata las cosas cambiarían y que a la vuelta de la esquina iba a desaparecer el sistema tradicional de enseñanza:

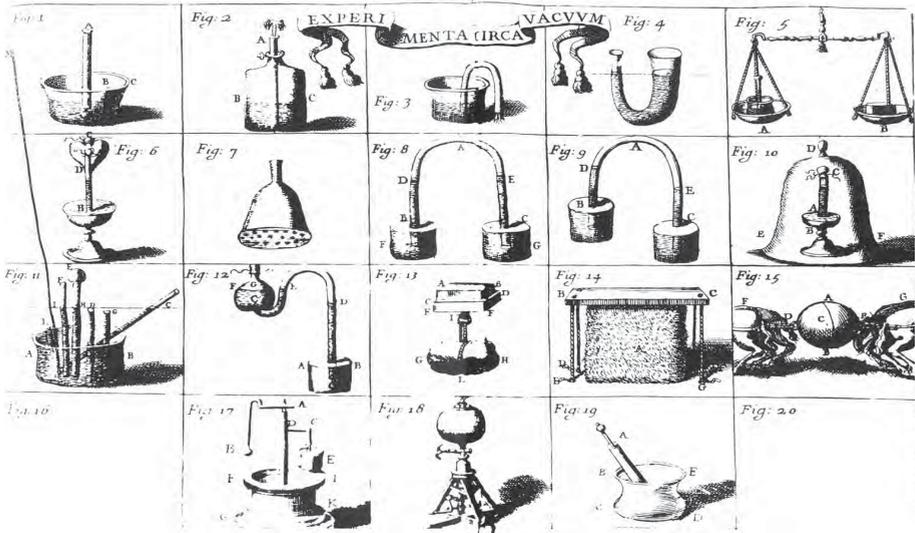
*El directe, indirecte, in recto, in obliquo; signate, et exercite; simpliciter, et secundum quid; categorematice, y sincategorematice; formaliter, y meterialiter; in actu primo, et in actu secundo; in fieri, et in facto esse; y toda la demás retaguardia, con que hasta aquí se ha escudado, y defendido el reino, y dominio del poderoso señor ente de razón”<sup>48</sup>*

En conclusión, los textos transcritos y los comentarios formulados en apretada síntesis condensan una propuesta metodológica, la primera de que se tiene memoria, que abarcaba reformas a un doble nivel: el de los contenidos y el estrictamente metodológico, pero enfilados, uno y otro, hacia la reforma del sistema educativo de la época.

Por todo lo cual se puede afirmar que en Pérez Calama, en el Barón de Carondelet, al igual que en Espejo y en general en los Ilustrados, se hizo presente una orientación o voluntad de reforma educativa, proveniente de los intereses y del modo cómo ejercía su profesión el *hombre de letras* en el s. XVIII y que guarda estrecha relación con la exigencia de reforma cultural y política, y la necesidad de extender las “luces”, como una de las vías para lograr la reforma global de la misma sociedad.

---

48 Ídem, p. 127.



Phisica, Doc. 40, No. 74, Archivo Nacional de Historia, Quito

## Los conocimientos útiles

La exigencia ilustrada por *conocimientos útiles* venía respaldada por su misma concepción de la praxis, que establecía una vinculación directa e inmediata entre el saber y la acción. Los ilustrados consideraron a la praxis, tanto en lo que atañe a la transformación de la naturaleza como de la vida social y el quehacer histórico, como la aplicación simple e inmediata de los conocimientos adquiridos, y por tal motivo no supieron vislumbrar el carácter complejo y sistémico de las relaciones entre el pensamiento y la acción; de ahí que postularon, con relativa ingenuidad, que todo lo referente al quehacer científico, a la renovación cultural y literaria, a la difusión de conocimientos,... habría de repercutir sin tardanza en mejoras de carácter económico y social, a partir de propuestas eminentemente prácticas y útiles y en nuestro medio al parecer urgentes.

La exigencia ilustrada por conocimientos útiles, con un fuerte sentido práctico y muy directamente referidas a un mejoramiento económico, encontró aún mayor respaldo en la misma situación de pobreza y estancamiento de la Audiencia y al ser contrastada nuestra situación con el progreso de los países que iniciaban la revolución industrial. Los ilustrados abrigaban la esperanza de que la difusión de conocimientos prácticos o útiles, de cartillas técnicas, periódicos, escuelas de primeras letras; instrucción de la juventud, del campesino, del religioso y del comerciante, repercutirían en la industria y agricultura, con lo cual los ilustrados pudieron plantear el problema educativo ya no solo en la dimensión de la formación individual, sino también en la



La exigencia de conocimientos útiles o de una educación eminentemente instrumental o práctica fue ejemplarmente graficada en la carátula de los *Estatutos de la Sociedad de Amigos del País* y en los versos de Horacio que abren dicho texto y que por su fuerza expresiva condensan la propuesta de la naciente institución: *disfrutar enseñando*. Este intento por resumir el mensaje ilustrado a través del arte pictórico y de despertar el interés por el saber mediante la belleza de la poesía y la imagen, adquiere vida a través de la orquestación de algunas figuras símbolos de la tarea docente: el búho, representación clásica de la filosofía; la diosa Minerva, protectora de los artesanos y de las actividades industriales; el libro, en cuanto compendio de las ciencias, especialmente de las ciencias útiles; el toro, imagen de un pueblo no instruido y necesitado de ser conducido a la educación; los frutos de la producción de la tierra y las flores como expresiones y síntesis de la meta final que puede alcanzar una buena educación: *la felicidad*.

Remata este cuadro y su halo de optimismo un tanto exagerado, la confianza en la virtud de la educación, plasmada en la argolla, el lazo y la lanza, instrumentos que en la mano del maestro serían capaces de conducir dócilmente al pueblo, representado por el toro, hacia el camino del progreso. La estrofa de las epístolas de Horacio concentra su atención en la necesidad de esfuerzo, tenacidad y constancia en la lucha por vencer la ignorancia y los prejuicios.

## Educación y lectura

El movimiento ilustrado se detuvo, en diferentes ocasiones en la amplia problemática que implica la educación y la lectura, a tal grado que se podría decir que ella ocupó su atención hasta convertirse en una de las líneas más fecundas de su reflexión y de su praxis. Bien podría hablarse en Pérez Calama, Eugenio Espejo, Manuela Espejo, José Mejía, Vicente Rocafuerte,... de una teoría de la educación y la lectura que requiere ser reconstruida y mostrada en la densa riqueza que ella encierra.

Algunas acotaciones de Pérez Calama, de Eugenio Espejo, de su hermana Manuela o de su cuñado Mejía Lequerica, del primer presidente ilustrado: Vicente Rocafuerte, sobre el fenómeno de la lectura podrían adscribirse a la visión clásica y a su vez un tanto mitificada de la lectura, concepción que confiere poderes omnímodos y salvíficos a las relaciones entre el texto y el lector. Bajo tal visión, del *poder del libro* dependería la educación y la transformación de las personas y hasta de los pueblos, la formación profesional de los individuos y el desarrollo de la industria, el comercio y la producción en general, sin descontar la vinculación de la lectura con la maduración de la esfera política. Pueblos analfabetos son fácil presa en la política de los demagogos, de los políticos populistas, del ‘doble discurso’, del idealismo especulativo y más males que azotan a nuestros países.

El carácter educativo y hasta formativo de la lectura lo remarcó Pérez Calama con textos que se han vuelto clásicos. Para el Obispo de Quito, la lectura permitía sacar de los libros informaciones que repercutirían en la industria y en la agricultura; en conocimientos prácticos o útiles, a través de cartillas técnicas, periódicos, escuelas de primeras letras; en la instrucción de la juventud, del campesino, del religioso y del comerciante aún víctimas de los prejuicios y la ignorancia; en saberes fundamentales para actuar, que posibilitarían el aprendizaje teórico y práctico de las nuevas ciencias e industrias.

*No puede explicarse con palabras, cuanta utilidad sacarán al fin los muchachos con hacerles leer bien, bien, (...) Leer bien, escribir bien y hablar, o pronunciar bien, son tres piedras preciosas, que se hallan engastadas en pocas cabezas. (...) Procurarán ambos catedráticos que se lea mucho, mucho en ambas cátedras, por la mañana y por la tarde.*<sup>49</sup>

<sup>49</sup> José Pérez Calama, “Apéndice al Plan de estudios para la Real Universidad de Quito”, en *Pensamiento pedagógico ecuatoriano*, op. cit., pp. 147-122.

Mejía, en su célebre defensa de la libertad de imprenta manifestó:

*(...) si la esclavitud no es más que la dependencia del arbitrio de otro, si la libertad no sufre más yugo que el de la Ley, defender la acostumbrada censura previa de los libros que han de imprimirse, es constituirse abogado de la esclavitud de la imprenta, es que los autores sean esclavos de los que mandan, sin acordarse de que los mandones mismos son frecuentemente esclavos de las más bajas pasiones.*<sup>50</sup>

Décadas después, similar fue la posición de Francisco Hall, quien en la etapa de nuestra anexión a la Gran Colombia, refiriéndose a los principios básicos de la ciencia política, decía:

*La libertad de Imprenta tiene el primer rango entre ellos: es una especie de termómetro moral que indica exactamente los grados de la libertad política, de la ilustración y del adelantamiento del estado social; a proporción que se oprime o se apaga se establecen el despotismo en los gobiernos, la ignorancia en los gobernados, y el atraso general de las artes, las ciencias y la civilización.*<sup>51</sup>

Conformada la república, Vicente Rocafuerte ratificó su fe en la educación y en la lectura. Una vez que logró consolidar su gobierno, creó por vez primera un sistema educativo nacional, ya no sólo para las minorías selectas sino con decidida orientación hacia las masas, y dio impulso como el que más a las letras, las ciencias y las artes; extendió la educación primaria según el método lancasteriano, secularizó colegios religiosos, estableció escuelas de educación fiscal para mujeres; ordenó que los conventos de Santo Domingo, San Francisco, San Agustín y la Merced establezcan escuelas de primeras letras; reabrió la Escuela Naval de Guayaquil, estableció por vez primera centros de educación fiscal y regular para mujeres, abrió el Colegio Militar, modernizó la enseñanza universitaria, expidió el primer Decreto Orgánico de Enseñanza Pública y erigió, también por vez primera, la Dirección General de Estudios, y mandó abrir, de su propio peculio, una cantera que producía pizarras que reemplazaron las mesas de arena y las hojas de plantas en las cuales antes los estudiantes escribían. Además estableció una imprenta para publicar textos escolares.<sup>52</sup>

---

50 José Mejía Lequerica, "Discurso sobre la Libertad de Imprenta", en Pensamiento ilustrado ecuatoriano, Banco Central del Ecuador-Corporación Editora Nacional, 1981, p. 280.

51 Francisco Hall, "La Convención Nacional: sus deberes y funciones", en Pensamiento ilustrado ecuatoriano, Quito, Banco Central del Ecuador - Corporación Editora Nacional, 1981, p. 543.

52 Ver. Kent B. Mecum, Vicente Rocafuerte: El Prócer Andante, Guayaquil, Banco Central del Ecuador, 1983, p. 181.

Más la defensa y en más de un caso la apología de la lectura de parte de los ilustrados no se agotó en estas dimensiones; no solo estuvo inscrita en un marco utilitario de formación laboral o profesional. Ella registra una veta aún más rica de planteamientos, como ya se ha señalado, que enfatizan la relación entre la lectura y los nuevos tiempos, la lectura y la inclusión o exclusión social, la educación y la conquista de la autonomía y libertad política, la lectura y el proyecto independentista de la Audiencia.

Para desplegar la densa riqueza de estas perspectivas, toca recoger las denuncias y rupturas que propiciaron los ilustrados al interior del mundo académico que se negaba a abrirles sus puertas por razones de la más diversa índole. Tocó batallar por la creación de nuevas cátedras, nuevos libros, nuevo docentes y metodologías, en definitiva: una nueva universidad que superase las limitaciones de la universidad colonial en que el ejercicio docente, el ingreso, el egresamiento y hasta la práctica profesional eran controlados sutil y abiertamente. Baste citar la probatoria de 'limpieza de sangre', de vida 'ordenada' y de 'buenas costumbres', de 'blasones familiares', de 'bienes económicos', que se exigía tanto al inicio de los estudios como para el acto de graduación.

Sabido es que para los humanistas el arte en general y la lectura en particular eran vías de acceso al hombre mismo; más aún, eran una misma cosa, toda vez que las 'letras' representaban lo humano y eran, a su vez, una manera de encontrarse o de reencontrarse con todas las dimensiones, grandezas y limitaciones de lo humano. Bajo esta perspectiva, la lectura, los libros y las bibliotecas se transformaron en instrumentos insoslayables, ya que los libros no solo entregaban la descripción de las múltiples facetas y alcances del ser humano, en las más diversas circunstancias y épocas, sino que también reflejaban como en un espejo las dimensiones humanas del mismo sujeto - lector. Dimensión 'objetiva' y 'subjetiva' a la vez.

Dentro de esta tradición que venía del Renacimiento, por la cual el ser *amante de las letras* significaba a su vez ser *amante de la humanidad*, habría que ubicar la progresiva constitución del nuevo humanismo que alentaba a los hombres a obrar y pensar con atrevimiento, con confianza en la 'razón'. Era el llamado a tener la audacia y la valentía de pensar y obrar por uno mismo, elemento distintivo de los ilustrados y del ser humano en general. Esta fructífera vinculación de la lectura con el 'proyecto humanista emergente', a través del cual no solo se transformaba la naturaleza sino también el hombre mismo y su sociedad fue el marco que hizo comprensible un sinnúmero de observaciones, normas, acotaciones y sugerencias que formularon los ilustrados sobre el fenómeno de la educación - lectura.

Por lo acotado, para desplegar la densa riqueza temática que sobre la lectura elaboró el movimiento ilustrado, toca recoger esa permanen-

te función de denuncia, distanciamiento, crítica y ruptura de los parámetros tradicionales que ejercieron los ilustrados; esto es, rescatar la lectura en su estrecha y fructífera vinculación tanto con el *proyecto histórico emergente* aún escasamente investigado en nuestro medio pese a su riqueza y a la variedad de sus múltiples formas de desarrollo, como con el *proyecto autonomista*, que años después los discípulos de Espejo supieron llevar a feliz término tras dura y tesonera lucha.

En pocas palabras, la autonomía de las personas y de los pueblos, la lucha por su libertad o independencia, no fue vista, en aquellos tiempos, con prescindencia del complejo mundo de la lectura-educación. El libro en el proceso y en las batallas de la independencia parecía ser tan importante como el fusil.

### El reconocimiento de 'lo propio':

Por otra parte, junto a la exigencia de conocimientos útiles, los ilustrados recabaron en la necesidad de orientarse hacia el ***conocimiento de lo propio***. ¿Qué importancia podría tener para Criollos e Indianos estudiar ciencias correspondientes a otros tiempos y latitudes?, se preguntaba el Obispo Pérez Calama e incluso señalaba que

*No puede haber cosa más extraña, ni prueba más evidente de las extravagancias en que puede dar el capricho de los hombres, que la que ha sucedido con la Jurisprudencia, no solamente en España sino en otras muchas provincias de la Europa, que teniendo Leyes propias y acomodadas al genio, a las costumbres y demás circunstancias de su País, todo el estudio de sus sabios se ha ocupado por mucho tiempo en aprender, interpretar, y combinar las del Derecho Romano, que o por el transcurso de los tiempos, o por otras muchas causas son oscuras, muchas veces contrarias entre sí y ciertamente inferiores en autoridad a las del Derecho Patrio.<sup>53</sup>*

Las exigencias por un 'conocimiento útil' y por el 'conocimiento de lo propio' apuntaban a oponer al estudio especulativo y tradicional el talento de la observación de las realidades particulares, que debían pasar a ser el punto de partida del proceso metodológico educativo. De este modo, la recomendación de acudir a la experiencia y observación tanto de la naturaleza como de la sociedad y de la historia, en oposición a las disquisiciones verbales y vacías del escolasticismo, fungía de orientación fundamental de la nueva educación.

La educación a partir de lo propio también permitiría establecer relaciones directas con el medio circundante, comenzando por la naturaleza,

---

53 Citado por Carlos Paladines, en *Pensamiento pedagógico ecuatoriano*, op. cit., pp. 40-41.

que se juzgó era un instrumento idóneo para formar el carácter del niño. En contacto con la naturaleza el niño debía evolucionar, física y psíquicamente, de forma más favorable y virtuosa, por lo que se consideraba positivo no sólo la educación a través de la naturaleza sino también la educación en la naturaleza. El valor asignado por los ilustrados a la naturaleza y por consiguiente a la observación de la misma y a la sensibilidad en cuanto instrumento de acercamiento y conocimiento de ella se patentiza ya en el párrafo de apertura de la Instrucción Previa que elaborara Espejo al lanzar a circulación el *Papel Periódico Primicias de la Cultura de Quito*, en donde decía:

*La primera vista que demos sobre la naturaleza del hombre, hallaremos, que él es dotado de talento de observación; y que las necesidades que le cercan obligan a todos momentos a ponerlo en ejercicio. Si el hombre se ve en la inevitable necesidad de hacer uso de este talento desde los primeros días de la infancia; es visto que de este principio depende, el que él vaya sucesivamente llenándose de ideas; comparando los objetos; distinguiendo los seres. De aquí la feliz progresión de sus conocimientos destinados a la conservación de la vida, al cultivo de la sociedad y a la observancia de la Piedad.<sup>54</sup>*

La doctrina sobre la naturaleza, como ya lo hemos señalado, jugó un papel capital e hizo sentir sus influjos en el campo educativo, por su concepción de ella como un ‘libro’ que estaríamos llamados a descifrar; además, la naturaleza también se vinculaba a nuestro propio espíritu y a los principios mismos de la honestidad y de las virtudes, pues ella comprendía no solo las ‘tierras cultivadas’ sino también a ellas pero con el trabajo de transformación de que hubiesen sido objeto. *La reducción del valor monetario de aquellas y la esterilidad de éstas, que ha llevado a Quito a un verdadero colapso económico.* Espejo, declara que *sus palabras sobre esos hechos serían escuchadas muy distintamente,*

*“porque en la presente coyuntura de vuestro abatimiento y vuestra ruina, ellas son ‘las voces de la naturaleza.’<sup>55</sup>*

El descubrimiento de la naturaleza y el ‘modelo naturalista’ que propuso alcanzó amplia vigencia a todo lo largo del s. XIX y gran parte del XX.

*En el ámbito pedagógico, Pestalozzi por ejemplo, con sus paseos y salidas al campo, y su continuador Froebel, adaptando la educación a la naturaleza del niño, son ejemplos claros. En ambos pedagogos, así como en la pedagogía idealista o propia del romanticismo, se intenta siempre adecuar y ensartar dos ideas básicas: en primer lugar, valorar la naturaleza humana*

54 Eugenio Espejo, *Primicias de la Cultura de Quito*, Quito, Publicación del Archivo Municipal, 1947, p.

55 1.Eugenio Espejo, citado por Arturo Roig, *El Humanismo en la segunda mitad del siglo XVIII*, op. cit., p. 170.

*como obra divina que es, y por tanto sin tara; en segundo lugar, el hecho de que para desarrollar (o educar) convenientemente a esta naturaleza humana, sin mancillar ninguna de sus virtudes o valores, debe hacerse en contacto con la naturaleza.*<sup>56</sup>

## La instauración de la crónica y la narración histórica

En forma paralela al desarrollo de la observación y la descripción científica de la naturaleza, también comenzaron a germinar en la Audiencia de Quito, por aquella época, la crónica y la narración históricas, en un reducido pero selecto grupo. Se puede observar a mediados del s. XVIII, una serie de trabajos, algunos aún inéditos (como informes de autoridades, historias particulares y generales, narraciones y biografías), en los que predomina la descripción física o geográfica, pero también la relación de las instituciones, personalidades y acontecimientos que gravitaron o sobresalieron a lo largo del devenir de la Audiencia.

Mediante la pluma de autores como Dionisio y Antonio de Alcedo, Juan de Ascaray, los jesuitas Coletti, Magnin y Cicala, don Pedro Vicente Maldonado, Juan Romualdo Navarro, el marqués de Selva Alegre, y autores que aún requieren mayor investigación como Manuel Mariano Echeverría, Rodrigo de Ocampo, Jacinto Morán de Butrón y Miguel Uriarte y Herrera comenzó a reconstruirse el pasado de la Real Audiencia de Quito. De este modo nació una vertiente más de rescate e interpretación de nuestra historia, de adentramiento en nuestro ser y realidad, no tanto desde la perspectiva del espacio o plano horizontal cuanto desde el tiempo o plano vertical, lo cual hizo posible el nacimiento de la historiografía, asumida en adelante como tarea imprescindible del hombre americano.<sup>57</sup>

---

56 Cfr. Antoni J. Colom y Joan Carles Lélích, *Después de la Modernidad, Nuevas filosofías de la educación*, Barcelona, Paidós, 1994, pp. 161-162.

57 Como ejemplo de rescate y observación de la realidad circundante, tanto en su dimensión histórica como geográfica e incluso social, política y cultural puede consultarse: el Compendio histórico de Dionysio Alcedo (1741); el Diccionario Histórico-Geográfico de Antonio Alcedo y Juan Domingo Coletti (1771-1786); las Series cronológicas de los presidentes de la Real Audiencia y de los obispos de Quito (1779) de Juan de Ascaray; como también sus célebres Memorias; el Compendio histórico de la provincia de Guayaquil de Morán de Butrón (1789); la Representación sobre adelantamientos de Quito y la Opulencia de España de Miguel Uriarte y Herrera (1787); la Descripción de la provincia de Quito, por el Marques de Selva Alegre (1754); el Informe del Virrey de Santa Fe para S.M. acerca del estado deplorable de la provincia de Quito y medio de fomentar su progreso (1789); el Informe del presidente de la Audiencia de Quito para el Virrey de Santa Fe (1800); el Ideal del Reyno de Quito por Juan Romualdo Navarro (1761-1764) y la Carta del obispo de Quito al virrey de Santa Fe; la Nota reservada de Carondelet, en la que propone los medios para restablecer las Provincias de Quito del estado de terrible decadencia en que se hallaban (1800).

Más allá de la objetividad y del valor científico de las descripciones sobre la naturaleza e historia de la Audiencia o de las polémicas que suscitaron algunos datos discutibles de estas obras, hay un legado que resaltar: la curiosidad y el interés por la naturaleza y la historia de la Audiencia y el desarrollo de la conciencia histórica que estas obras generaron a su alrededor, como también la lectura de múltiples ámbitos de la Audiencia bajo parámetros propios de la racionalidad científica.

En síntesis, una efectiva forma de 'reconocimiento y autovaloración del hombre americano y de su entorno', apuntalada por la mirada o enfoque propio de la ciencia histórica. La curiosidad de los americanos por descubrir, comprender y describir todos y cada uno de los componentes de su mundo y de su historia, a través de una enorme producción muy documentada y en muchos casos de alto nivel científico, conformó una orientación hacia la afirmación y defensa de la identidad y especificidad del sujeto americano y hacia la valoración del espíritu característico del mundo moderno.

En otros términos, el conocimiento de lo propio y la valoración de la realidad circundante: clima, plantas, animales, hierbas medicinales, etc., así como la visión retrospectiva hacia el camino recorrido: fundación de ciudades, variedad y número de oficios y cargos, historia de las capitanías, obispados, autoridades, gestas y epopeyas, bajo la perspectiva historiográfica, fueron denominador común de este conjunto de obras, que además debían servir para dar contenido a las cátedras que a nivel de la universidad y los colegios era necesario crear.

En esta forma se preparó el terreno para que se haga realidad el viejo sueño de Pérez Calama: la apertura de nuevas cátedras orientadas hacia lo *propio*, el conocimiento útil, y la renovación de las antiguas, parámetros todos ellos indispensables para la modernización de la educación. En cuanto a lo primero, su optimismo lo condujo a

*... exclamation, reboando de júbilo y contento: ¡Oh Quito mío, y cuanto felicidad vas a poseer con el Plantel sólido de tu Real Universidad! Pues en lugar del tirano "ente de razón" que a mí y a otros muchísimos, me han tenido esclavo desde mi infancia académica, lograrán tus preciosos jóvenes saber la Aritmética, la Algebra y la Geometría.*<sup>58</sup>

En relación a la exigencia por el conocimiento de lo 'propio', esta apuntaba, en último término, a oponer al estudio abstracto de cualquiera de las manifestaciones de la realidad, la *observación y experimentación* de las realidades particulares y específicas, que debían pasar a ser la base de la

<sup>58</sup> Eugenio Espejo, citado por Carlos Paladines, en *Pensamiento pedagógico ecuatoriano*, p. 125.

educación y uno de cuyos resultados inmediatos, a decir del Obispo y de su optimismo, habría permitido que *después de tres o cuatro años*, se puedan conocer *las verdaderas causas de la decadencia política y mercantil de esta vuestra muy amada patria; y los medios convenientes para que resucite*.<sup>59</sup>

Por supuesto, en ésta al igual que en otras áreas más fue lo que se ‘soñó’ que lo que logró hacerse realidad tanto en las universidades como en los colegios, que luego de una corta primavera de renovación retornaron al caduco sistema. Más aún, con el correr de los vientos independentistas y a partir de los avances y retrocesos que se vivió luego del Primer Grito de Independencia, la educación no pudo permanecer ajena a tal proceso y la misma universidad sucumbió ante el avance de las posiciones realistas, una vez diezmada la generación libertaria. Las fuerzas realistas, recibido el apoyo de la mano militar, especialmente limeña y lanzaron una ofensiva que terminó por imponerse. En otros términos, con el Primer Grito de Independencia: 1809, los insurgentes alcanzaron el clímax de sus aspiraciones, proyectos y sueños, sobre todo políticos, pero al mismo tiempo se dio inicio a una reacción que desde Lima y Pasto, desde Cuenca y Guayaquil, los acosó hasta lograr debilitarlos y vencerlos (1812-182). A partir de 1809, el movimiento ilustrado se vio obligado a desafiar la guerra, la cárcel, el destierro, el asesinato y la persecución por parte de las fuerzas realistas parapetadas en el ejército, aunque también en la universidad, la Iglesia y más instituciones educativas y culturales, y a divisar como se iba diezmando a sus dirigentes y simpatizantes en la primera y segunda campañas contra Cuenca y Pasto, en los combates de Verdeloma, Chimbo, Mocha, El Panecillo y San Antonio, en los encuentros del Litoral y de Latacunga y Ambato, en las batallas del Tambo, Huachi, Tanizahua, etc.

Permanecen aún en la penumbra los combates que, en el plano del pensamiento, los próceres sostuvieron unas veces contra enemigos anónimos y otras contra adversarios declarados y de sólida preparación; más aun, dado el acelerado trajín, los testimonios de esa lucha son escasos, pues predominó más bien la arenga, las hojas volantes, los sermones o las cartas que la discusión académica o el documento extenso. De todos modos, el Discurso sobre la insurrección de América que escribiera el doctor Quijano, Secretario del Gobierno Revolucionario de Quito, a pesar de que se lo arrancaron con abusivas presiones y cuando él se encontraba en condiciones físicas y psíquicas deplorables, tras una larga prisión, constituye, junto con los Procesos seguidos a los próceres, una excelente fuente para comprender la argumentación que asumieron los revolucionarios, así como también las acusaciones que se les imputaron y las soterradas campañas que se levantaron en su contra, las cuales al no poder imponerse por la fuerza de la razón o de la argumentación

---

59 Ídem, p. 41

jurídica o teológica, debieron fundarse en el ineluctable poder de las armas para asegurar su victoria.

Las fuerzas realistas se emplearon a fondo sea contra el espíritu crítico, de impugnación y rebeldía de que daban muestras muchos criollos, contra las manifestaciones de irreligión de muchos docentes, contra los “pretendidos filósofos” y “falsas doctrinas”, causantes en último término de una “espantosa catástrofe social”, logrando a partir del año doce reimplantar el pasado en los púlpitos, en la cátedra, en las universidades.

*Las Cartas de Pedro Pérez Muñoz sobre los acontecimientos en Quito de 1809 a 1815*, al igual que el trabajo y la documentación que aporta Juan Cordero sobre la posición de los chapetones en Cuenca, bastión realista, permite visualizar en mejor forma el punto de vista de los sectores más adictos a la causa española. La argumentación y defensa del sistema echó mano para su justificación incluso de la ‘superioridad ética’ de los peninsulares sobre los americanos, estos últimos con incapacidad manifiesta de ejercer funciones de gobierno por su falta de experiencia o preparación. También el carácter criollo o mestizo de los americanos fue visto como claro signo de debilidad, por cuanto la mezcla se entendió como factor de distorsión de la naturaleza humana que lejos de suponer un enriquecimiento étnico provocaba su merma y debilitamiento.<sup>60</sup>

Todo ello obliga a reconocer que las fuerzas tradicionales se emplearon a fondo contra la *avalancha de espíritu crítico o de impugnación y rebeldía y golpearon acertadamente a los supuestos filósofos, a las falsas doctrinas y al siglo de irreligión*, hasta lograr reimplantar el pasado y detener por más de una década el ideal ilustrado.<sup>61</sup> Gracias a su acción, la universidad giró hasta convertirse en aliada conservadora de la sociedad colonial quiteña, dedicada a presentar la ideología estatal del absolutismo y del regalismo europeo como tema de sus tesis de derecho y teología, absteniéndose de enseñar el sistema copernicano y más bien exponiendo obras de autores que en la enseñanza de las ciencias naturales, de la filosofía y de la astronomía, habían sido superados en la misma universidad hacía ya más de setenta años.

El claustro universitario terminó por convertirse en campo de agria disputa y juegos de poder. Otra muestra de las tensiones que se vivían al interior del claustro universitario fue la reforma del plan de estudios de las tres

---

60 Ver Fernando Hidalgo Nistri, *Compendio de la rebelión de América: Cartas de Pedro Pérez Muñoz sobre los acontecimientos en Quito de 1809 a 1815*, Quito, FONSAL, 2008, pp. 20 y ss. Hidalgo ha sabido mostrar, a través de un ejemplo emblemático, la división al interior de las fuerzas realistas, aspecto aún poco estudiado por la historiografía de la Independencia.

61 Ver nuestro trabajo “La herencia Ilustrada”, en la obra conjunta *Pensamiento latinoamericano en el siglo XIX*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

facultades: Derecho, Filosofía y Medicina. Luis Quijano presentó un *Plan de estudios del curso ecléctico de Filosofía moderna*, que ya desde su título alteraba por sus bases al plan tradicional e introducía el eclecticismo tanto en los contenidos como en los autores y textos en que trataba de respaldarse la propuesta: Heineccio, Calmet, Dutems, Estanley, Saverien, Baldinoti, Malebranch, Jacquier, Arnaldo, Lavoysier, Franklin, Cocquete, Linneo, etc. La propuesta de reforma para el campo del Derecho la presentó Juan de Dios Morales.<sup>62</sup>

Por el contrario, las nuevas autoridades universitarias prohibieron las cátedras de derecho natural, derecho patrio, política gubernativa y economía pública que, años antes, había intentado implantar Pérez Calama; retomaron la teoría ius-naturalista en cuanto ella entendía a la monarquía como fruto de un pacto entre el rey y el pueblo, pacto obviamente propio de la naturaleza humana, fundamental e indestructible. También retornaron a las bases aristotélico-tomistas que igualmente, años antes, había logrado superar la universidad con la famosa declaración del cuerpo académico de julio de 1803, en que taxativamente se afirmó que:

*Para la inteligencia de la verdadera Física se necesitan más que principios matemáticos, de los que jamás habló el Santo Doctor" o la tesis ilustrada de que "... la filosofía en su extensión está sujeta al tribunal de la razón y no al de la autoridad.*<sup>63</sup>

No es aún factible medir con balanza de precisión el comportamiento del clero en el proceso independentista, pero no cabe duda que, frente a la ambigüedad y la oposición cerrada levantada por algunas autoridades eclesiásticas, como por ejemplo la del Obispo de Cuenca, Mons. Andrés Quintián y de clérigos realistas como Benavides, Arias, Mosquera, Araujo, Villamagán, están las figuras de Rodríguez, Caicedo, Pérez, Correa, Riofrío, que con sabiduría supieron defender los derechos de la patria. Es difícil de concebir, en aquellos tiempos, una acción como la de la independencia sin contar con el apoyo de las instituciones religiosas o al menos con su parcial apoyo o división.

En síntesis, con la entrada del ejército realista a Quito, desfalleció y se desangró por los cuatro costados un movimiento que tuvo el arrojo necesario para enfrentar con lucidez e intentar, con posibilidades, la renovación de todas y cada una de las principales áreas de actividad de la Audiencia: desde la

---

62 Cfr. Luis Quijano, "Plan de estudios del curso ecléctico de filosofía moderna para el Colegio Real de San Fernando", en Boletín de la Academia Nacional de Historia, Vol. VI, enero-junio 1923, Nos. 15-16 y 17, pp. 129-ss.

63 Ver en la parte antológica el "Expediente sobre que los comisionados para formar los nuevos estatutos de la universidad, arreglen el plan de estudios y método de enseñanzas en ella, con asistencia y dictamen de los religiosos de Santo Domingo que son destinados para catedráticos", Archivo del Convento de Santo Domingo.

reforma del *mal gusto* y los *caracteres de la sensibilidad*, la filosofía, la teología, la educación pública y la medicina, pasando por la agricultura, minería, manufacturas,... hasta el mismo ejercicio del poder.

Proceso tan englobante habla a las claras de una situación de cambio general y radical, de una nueva cosmovisión que, si bien fue derrotada en primera instancia, dejó sin embargo a su haber, y para el futuro, una fiebre revolucionaria lo suficientemente arraigada como para marcar de modo duradero al antiguo cuerpo social y político que logró afectar en su corta pero fructífera primavera. Los hombres que cayeron en la lucha contra las viejas estructuras sociales, económicas, educativas o políticas, no lograron rematar la obra, pero al arrostrar numerosas y descomunales dificultades, que renacían al igual que las cabezas de una hidra a las que se tratara de segar, plasmaron un 'nuevo humanismo' en tierras ecuatorianas y, en consecuencia, una nueva visión de la vida y del cosmos, de acentuado carácter antropocéntrico, que comenzó a germinar a mediados del s. XVIII y se prolongó hasta bien entrado el s. XIX.

## EDUCACIÓN, PROGRESO Y DESARROLLO HISTÓRICO <sup>64</sup>

Mas junto a la fascinación e interés por la actualización y modernización en el campo de las ciencias y la superación del modelo tradicional y escolástico e incluso del embeleso que produjeron los primeros brotes del quehacer científico/moderno en la Audiencia de Quito, también hay que situar la construcción de una perspectiva histórica secular, especie de filosofía de la historia, que fundamentaba, a la vez que proyectaba, el futuro de estos países, especialmente su progreso, a partir de su relación con el de las zonas avanzadas y prósperas, particularmente Francia, Inglaterra y Alemania, países convertidos en 'modelo' del futuro a conquistar, incluido el educativo.

En otras palabras, el interés y la fascinación que despertó la ciencia en los ilustrados gravitó significativamente en la elaboración de una concepción de la historia como progreso, es decir como el paso lineal o unidimensional, con graves rupturas e interrupciones, de un momento determinado de retraso y esclavitud (*fase colonial*), hacia otro de adelanto y liberación (*fase independentista*). Mas esta conquista de mayores grados de desarrollo se creyó que dependería de la cercanía a los polos de progreso que ejemplificaban algunos países europeos (*fase neo-colonial*).

---

64 Osvaldo Ganda ha realizado una minuciosa investigación sobre Las primeras letras en Quito (1791-1850), Tesis doctoral, UNIVERSIDAD DE NARIÑO – RUDECOLOMBIA, 2014. El pensamiento educativo tanto de Espejo como de Rodríguez se reconceptualiza a partir de los actores subalternos y de la categoría de pensamiento poscolonial, con lo cual ha abierto un nuevo enfoque sobre la educación en este período.

Esta visión no era, por lo demás, sino una prolongación del fenómeno históricamente más profundo de modernización iniciado en Europa a partir del Renacimiento y el Descubrimiento de América que incidieron directamente tanto en el plan de reforma de la sociedad de la época como en su plan de modernización, que se tendió a identificarlos. En pocas palabras, de por medio estaba el paso de la “barbarie” a la “civilización”.

Sin embargo, a criterio de algunos autores, el desarrollo de la historia aún envuelta en concepciones religiosas creacionistas y providencialistas era otro. Se puede apreciar en Juan de Velasco, para quien el origen y la naturaleza del hombre americano eran iguales a las de cualquier grupo humano, pero se diferenciaba por las condiciones en que le había tocado vivir. En la construcción de una concepción de la historia ya de claro cuño secular e ilustrado, avanzó notablemente Espejo, quien dividió al mundo de acuerdo a los estadios o grados culturales de desarrollo de la barbarie y la civilización.

Además, Espejo refleja como el que más la tensión entre antiguas y nuevas formas de desarrollo, entre modernización o progreso y tradición, entre la conservación de lo establecido y el enfrentamiento de lo propio con los nuevos modelos que comenzaban a brillar en el escenario. En *Marco Porcio Catón*, 1780, obra escrita menos de un año después de *El Nuevo Luciano* en calidad de complemento, explicación y crítica a lo afirmado en la primera, se describe esta compleja relación en la que, en más de un caso, no era tanto la asimilación cuanto la copia, la moda e incluso la imposición de formas europeizantes lo que terminaba por triunfar y entenderse como progreso.

*Raro capricho de Luciano y rara presunción. El capricho consiste en negar a los españoles el bello espíritu. La presunción está en que el negarlo es porque recaiga todo el mérito del buen ingenio en su persona. Los criollos han perdido todo el buen gusto y los españoles han pasado con la lectura de los franceses, de quienes son perfectos monos, al extremo opuesto, que es de una ridícula pedantería: sólo el Luciano logró en parte un singular fondo de bello espíritu, una herencia feliz del buen gusto, y un caudal exorbitante de sabiduría. Mas ¿quién lo creerá?. ¿Quién se persuadirá de concederle estas ventajas?. Confesemos de buena fe, que cuanto sabe el criollo de religión y de letras, de probidad y de ciencia, de costumbres y de doctrina todo lo trae del español piadoso, católico, literato y sabio.*<sup>65</sup>

Este complejo mundo de relaciones entre América y Europa convertida la una por la acumulación de la ciencia y otros saberes, en el espejo de referencia de la otra; esta visión de futuro determinada por una ingenua admiración y valoración de otros lares, sin embargo no fue óbice, para que años más tarde aflorasen los primeros sueños de ruptura con la ‘madre patria’. En

65 Eugenio Espejo, *Obra educativa*, vol. 89, Venezuela, Biblioteca Ayacucho, 1981, p. 227.

todo caso, más allá de la ruptura con España, proceso que se precipitó años más tarde, y una vez superada la fase independentista, se volvió a la admiración de lo europeo, especie de nueva esclavitud, proveniente de una concepción y aspiración por un tipo de progreso o desarrollo construido a partir de referentes extraños. (*Segundo Pacto Colonial*)

La debilidad de este modelo y su ingenua aspiración por el progreso y la modernización bajo referentes extraños es patente tanto en el carácter represivo con que se implementó la carrera hacia el progreso, como también en el 'olvido' que se realizó de sectores sociales, algunos incluso mayoritarios, como era el de los indígenas, que en la práctica fueron soslayados del proceso. Con justa razón ha señalado Arturo Roig:

*Mucho se ha subrayado todo lo que los ilustrados pretendieron hacer en favor del "pueblo" -y que en verdad hicieron- entre otras cosas, la difusión de la medicina preventiva, la lucha contra la superstición, la alfabetización, la creación de una universidad "pública", el periodismo, en fin, todo lo que se llamó "ilustración"; poco se ha dicho, sin embargo, de la contraparte, ciertamente trágica de ella, verdadera "sombra", la represión social dirigida contra cualquier estamento inferior que pretendiera salirse de la "marcha armoniosa" de aquellas mismas "luces".<sup>66</sup>*

En definitiva, el movimiento ilustrado, diezmado a partir del año nueve por la persecución y muerte de sus principales representantes, perdió su vitalidad y la capacidad para reconquistar sus antiguos niveles de producción histórica y científica y lentamente se fue entregando a una concepción de la historia anclada en el desarrollo de otras latitudes, cordón umbilical del cual no logró desprenderse y que terminó frenando su propio desarrollo, al pretender adoptar para sí una realidad extraña, fuera de su propia realización. Además, al sobrevalorar el 'progreso' de otras zonas, especialmente el desarrollo que habían alcanzado en el campo de las ciencias y las industrias, terminó no solo cerrando los ojos a su propia realidad, que se les presentaba además como deficitaria e inferior a otras sino además 'deslumbrados' por las misiones científicas, por sus representantes, descubrimientos e informaciones.

A nivel educativo esto se manifestó en la dependencia en cuanto al pensum, materias, autores, obras, manuales y organización académica del modelo europeizante que al mismo tiempo que se repudiaba no se dejaba, en la práctica, de admirar e imitar. La universidad terminó sin establecer las cátedras de Derecho Patrio o Política Gubernativa y Economía Pública adaptadas a nuestras latitudes, que se había reclamado a inicios de la ilustración. Igualmente, no lograron divulgarse los múltiples estudios que sobre nuestro reino mineral, el reino vegetal y el animal se habían efectuado. Sobre la misma

---

66 Arturo Roig, Humanismo en la segunda mitad del siglo XVIII, op. cit., p. 76.

obra de Velasco tan solo se tuvo vagas referencias en aquellos tiempos, pues su primera edición se realizó medio siglo después de su muerte. Las obras de Espejo también se editaron décadas después.

Lentamente se impuso el “olvido” de la flora y la fauna ecuatoriana e incluso del reino racional, que tan magistralmente habían descrito los historiadores y cronistas y que daba cuenta de nuestra historia desde los primitivos habitantes de Quito hasta la conquista de los españoles y desde aquella conquista hasta el fin de la etapa colonial. Huérfano e incapaz de rescatar y revitalizar su propio pasado, el movimiento ilustrado y la Universidad volvió a la cansina docencia de temas, autores y obras trilladas, de otros latitudes.

## LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL

Pese a todo ello, cabe destacar los primeros planteamientos sobre identidad nacional en la Audiencia de Quito, que los ilustrados recomendaron introducir en la práctica educativa. Particularmente Velasco y Espejo constituyeron los abanderados de esta temática y quienes realizaron las primeras formulaciones, su fundamentación e incluso su acalorada defensa, como se desprende, por ejemplo, de la obra de Juan de Velasco, cuyo propósito principal, asumido expresamente por su autor, desde el mismo prólogo de su célebre *Historia del Reino de Quito*, era coadyuvar a la toma de conciencia y valoración del hombre americano y por este motivo es uno de los libros destacados producidos por la inteligencia latinoamericana.<sup>67</sup>

El *Padre de la Historiografía Ecuatoriana* compuso en aquellos tiempos el discurso más completo de ‘reconocimiento’ de la Audiencia de Quito de que se tenga memoria. Por sus páginas, en forma multifacética, es posible encontrar un amplio registro de informaciones respecto a la historia del Reino y la Audiencia de Quito. En el primer libro de su obra se encuentran descripciones exhaustivas sobre los límites, divisiones geográficas, clima, montes, ríos, lagos, mares, puertos, islas, piedras preciosas, mármoles, etc. de la Audiencia. En el libro segundo se describen los vegetales útiles para la medicina y otros usos, bálsamos, gomas, aceites, frutos comestibles, raíces, legumbres, hortalizas, alucinógenos, etc. En cuanto al reino animal, se informa sobre los cuadrúpedos en general, los mayores y menores, los de origen extranjero, las aves, los reptiles, insectos, peces y monstruos, etc. En relación con el reino racional, se informa sobre los primeros habitantes de América: el origen de quienes poblaron Quito, sus físico y carácter moral y civil, los reinos, alianzas y crisis que tuvieron, así como también la religión, el sistema de gobierno, los edificios, la

---

67 Ídem, vol. 18, p. 86 y vol. 19, p. 84.

administración,... tanto el reinado de Huaynacapac como de Atahualpa, hasta llegar a la conquista por los españoles de la Audiencia. Termina la obra con la descripción de la historia moderna de Quito, de su provincia de Popayán, las provincias altas y bajas y las orientales o amazónicas: gobierno de Mocoa y Sucumbíos, de Quijos, de Macas, de Yaguarzongo y de Jaén.

Pero Juan de Velasco no solo produjo materiales importantes para el proceso de 'auto-reconocimiento' y 'valoración' de la Audiencia de Quito, también jugó rol importante en la construcción de un discurso reivindicatorio de América y los americanos, al declarar expresa oposición, también ya desde las primeras páginas de su obra, a autores como Cornelio de Pauw, Guillermo Raynal, Guillermo Robertson y más figuras que desarrollaron una serie de afirmaciones no solo sobre la supuesta defectuosa naturaleza de la geografía de América y sus especies animales sino también sobre el mismo hombre americano. La *Calumnia de América* fue el término con que asumió Juan de Velasco a tales afirmaciones y que supo contrastarlas con la afirmación de lo americano tanto en la riqueza y esplendor de sus minerales, plantas y animales como en sus diversas muestras de cultura, riqueza idiomática e institucional y construcción histórica, desde mucho antes que llegaran los conquistadores.

En el caso de Espejo, sus primeras referencias a esta problemática se centraron alrededor de la temática de la *quiteñidad*, categoría que ayudó de múltiples maneras a la conformación de la conciencia histórica de los quiteños y a su propia valoración. En efecto, al describir Espejo, con parecido tono al utilizado por Juan de Velasco, las queridas cosas de su tierra: su clima, uno de los más benignos; sus campos verdes y fecundos; su horizonte, uno de los más risueños, y su cielo claro y sereno,... recobraba positivamente su espacio físico, pero además preparaba las bases para el rescate de la *gloria quiteense*, fiel reflejo de la sublimidad que reposaba en sus gentes, en la nobleza de sus talentos, en los sentimientos de sus corazones y la heroicidad de sus hechos, cualidades todas que adornaban al *orgullo nacional*.

Célebres son igualmente las acotaciones de Espejo sobre el valor del *Arte Quiteño*, la habilidad de sus orfebres y artesanos, así como el tributo de homenaje que rinde a señeras figuras del campo de la acción política, artística y científica de aquel entonces: Caspicara, Cortéz, Jijón, Maldonado, Dávalos, Chiriboga, Zurita, Pardo, Villalobos, Selva Alegre, mediaciones todas ellas que tornan indiscutible su contribución a la valoración de la riqueza nacional.<sup>68</sup>

68 Cfr. Primicias de la Cultura de Quito: la Instrucción Previa, el Discurso para la erección de la Sociedad de Amigos del País o Escuela de la Concordia o el número 6, p. 42.

Pero el Precursor colaboró también a la valoración propia a través de la censura que desarrolló en el *Nuevo Luciano* contra las letras españolas, al abogar porque los estudiantes quiteños no partieran hacia Salamanca sino que más bien permanecieran en Quito a fin de lograr una cierta independencia intelectual de España, forma de afianzamiento de la *quiteñidad* que descansaba en el repudio al español que negaba al criollo y desde luego al mestizo, un lugar en las letras y en general en el quehacer cultural, e implicaba a su vez el reconocimiento de la propia solvencia académica, capaz ya de hacerse cargo de dicha responsabilidad con igual nivel y altura que la de los docentes de la madre patria, cuyas universidades en dicho momento atravesaban un marcado proceso de deterioro.

Por otra parte, la crítica que desarrolló Espejo contra los prejuicios de los europeos hacia América, formas ideológicas a través de las cuales ellos organizaban sus concepciones minusvalorizantes de nosotros y a su vez formulaban modelos sobrevalorizantes de lo europeo, constituyó otra vía hacia la toma de conciencia de sí y para sí y una forma de situarse a sí mismo como valioso frente a lo europeo.

*... solo puedo decir, que desde tres siglos há, no se contenta la Europa de llamarnos rústicos, y feroces, montaraces e indolentes, estúpidos y negados a la cultura. ¿Qué os parece, Señores, de este concepto? Centenares de estos hombres cultos, no dudan de repetirlo y estamparlo en sus escritos. Si un astrónomo sabio, como Mr. de La Condamine alaba los ingenios de nuestra nobleza criolla como testigo instrumental de nuestras prendas mentales; no falta algún temerario extranjero, que publique, que se engañó y que juzgó preocupado de pasión al ilustre académico. Y Mr. Paw se atreve a decir, que son los Americanos incapaces de las ciencias, aduciendo por prueba, que desde dos siglos acá, la Universidad de San Marcos de Lima, la más célebre de todas las Américas, no ha producido hasta ahora un hombre Sabio. ¡Creéis, Señores, que estos Robertson, Raynal, y Paw, digan lo que sienten? ¿Que hablan de buena fe?<sup>69</sup>*

La tarea de auto-reconocimiento y valoración de sí generada por Espejo tiene fácil comprobación en el mismo título que dio a varias de sus obras:

*El Nuevo Luciano de Quito, Primicias de la Cultura de Quito, Defensa de los curas de Riobamba, Memorias sobre el corte de Quina, Voto de un Ministro Togado de la Audiencia de Quito,...*

Obras todas ellas dedicadas a valorar y asumir las diferentes facetas, riquezas y limitaciones de la Audiencia.

---

69 Eugenio Espejo, *Primicias...*, pp. 41-42.

En otras palabras, tanto en las páginas de la vasta obra de los ilustrados cuanto en la fecunda producción del arte y las artesanías quiteñas reposan excelentes descripciones de valoración de la Audiencia; de afirmación de sus usos y costumbres, casas y plazas; de reconocimiento de la magnificencia de sus templos, pórticos, calles, fuentes, iglesias, capillas, recoletas, monasterios, ciudades y campos. En síntesis, la educación del ciudadano para los ilustrados fue inseparable de los problemas del reconocimiento de lo propio e identidad nacional; aporte éste en que la pluma de Velasco y Espejo fue proficua, llegando incluso en esta línea de valoración de lo propio al ataque a la sobrevaloración que algunos europeos hacían de su realidad en desmedro y minusvaloración de la realidad americana, que ellos supieron defender con devoción.

Más en el torbellino de estos años, muy rápidamente dejaron de ser suficientes los “lazos de vecindad”, el habitar en un lugar o aquellos que surgen de la sangre, la religión o de compartir el pasado y tener una historia común, *-identidad en clave de vecindad-*. Se hizo necesario un proyecto que expresase las nuevas necesidades e incluso aquellos lazos que brotan de repudiar la situación vigente y movilizar la capacidad de imaginar un futuro diferente y construir un nuevo sistema de vida y relaciones *-identidad en clave ciudadana*. En síntesis, había que transformar a un ‘pueblo de vecinos’ en un ‘pueblo de ciudadanos’, proceso nada fácil ya que exigía no solo diferenciar el campo territorial y nacional del político, sino además realizar su crítica y superación. Con el correr de los años este incipiente reconocimiento y valoración, envuelto aún en el sentimiento o en la exageración, contribuyó a robustecer la conciencia ciudadana del español americano: el criollo y a su pretensión a la administración de las cosas propias, a la propia cultura y a formar en el futuro Juntas para su propio gobierno. Miguel Antonio Rodríguez, discípulo y amigo de Espejo e hijo de uno de sus compañeros de aula: Joaquín Rodríguez, tradujo la *Declaración de los Derechos del Hombre*, pronunció la Oración Fúnebre por los muertos del 2 de Agosto de 1810 e insertó en la primera *Constitución Quiteña*:

*Pacto Solemne de Sociedad y Unión* principios como este: *Las ocho Provincias libres, representadas en este Congreso y unidas indisolublemente desde ahora más que nunca, formarán para siempre el **Estado de Quito** como sus partes integrantes, sin que por ningún motivo ni pretexto puedan separarse de él, ni agregarse a otros Estados, quedando garantes de esta unión unas Provincias respecto de otras...*<sup>70</sup>

70 Cfr. Carlos Paladines, “El pensamiento económico, político y social”, en Espejo conciencia crítica de su época, Quito, Edt. Universidad Católica del Ecuador, 1978, p. 216.

## Anocheció en la mitad del día

Sin embargo, el camino hacia la Independencia de España estuvo sembrado de abrojos de diversa índole. A finales de 1792 abandonó la Audiencia el Obispo Pérez Calama, en el mes de diciembre de 1795 falleció Eugenio Espejo y en la primera década del s. XIX la dinastía de los Borbones llevó al imperio a su colapso final. Napoleón Bonaparte, aprovechando las disensiones entre el Rey y el Príncipe heredero, logró en Bayona que se le entregara la corona y, poco tiempo después, su hermano José I. hizo su entrada triunfal en Madrid. Posteriormente, el Emperador puso sus ojos, por encima de España, en su inmenso territorio colonial, mientras que, en Hispanoamérica, el vacío de poder y la debilidad de la “madre patria” abrieron amplias posibilidades a los insurgentes, acelerando los planteamientos ‘autonomistas’ y posteriormente los de ya claro cuño ‘independentista’.

En tal perspectiva, el rápido colapso de la Sociedad de Amigos del País cerró un ciclo, pero sirvió a su vez para abrir las puertas de otro. Además, con el fracaso de la Sociedad se marcó la línea divisoria entre la ‘colaboración’ o ‘ruptura’ con el régimen colonial, inicio del proceso independentista, pues a partir de la disolución de la Sociedad, el movimiento ilustrado o por lo menos algunos de sus líderes, se vieron forzados a admitir, no sin dificultad, que las puertas que habían “soñado” abrir dos o tres década antes a fin de impulsar la renovación de la Provincia, se estaban cerrando herméticamente una tras otra, destruyendo todo el optimismo de años anteriores y haciendo cada vez más fuerte el sentimiento de que no había más salida que la subversión por el medio que fuese. Era ya hora de pensar y diseñar un ‘proyecto de ruptura’ con la madre patria.

Bolívar decía:

*... el destino de la América se ha fijado irrevocablemente; el lazo que la unía a la España está cortado; (...) lo que antes las enlazaba, ya las divide, más grande es el odio que nos ha inspirado la Península, que el mar que nos separa de ella; menos difícil es unir los dos continentes que reconciliar los espíritus de ambos países. (...) Al presente sucede lo contrario: la muerte, el deshonor, cuanto es nocivo nos amenaza y tememos; todo lo sufrimos de esta desnaturalizada madrastra.*

En otro célebre texto, el Libertador señalaba: *Siempre es grande, siempre es noble, siempre es justo conspirar contra la tiranía, contra la usurpación y contra una guerra desoladora e inicua.*<sup>71</sup>

La batalla por la inclusión de unos y la exclusión de otros se había desatado. En pocas palabras, para finales del s. XVIII todo conducía a un nuevo tipo de educación e identidad, que se había de construir en clara denuncia, crítica y ruptura con la 'madre' patria transformada ya en una "desnaturalizada madrastra". La identidad ciudadana pasó a alimentarse de la diferencia o contraposición a lo que había sido por siglos su modelo.

Era ya claramente una nueva estrategia de confrontación, ruptura, ataque y exclusión, gracias a la cual se abrieron las puertas de par en par a la discusión sobre los nuevos planes de salvación e identidad de la Audiencia. Era la voz de los criollos que hegemonizó el proyecto y dio los primeros pasos hacia una diferente legitimación y organización del gobierno, la misma que debía descansar en la soberanía ciudadana, en los 'derechos del hombre', en la 'libertad' e 'igualdad' entre peninsulares y criollos, en definitiva, en un nuevo Sujeto Histórico.

Así dejaron de ser suficientes los lazos de vecindad, el habitar en un lugar o aquellos que surgen de la sangre, la religión o de compartir el pasado y tener una historia común. Las relaciones de vecindad ya no constituían la estructura capaz de desarrollar o sostener el orden social o la identidad de la Audiencia. Se hizo necesario un proyecto que expresase las nuevas necesidades e incluso aquellos lazos que brotan de repudiar la situación vigente y movilizar la capacidad de imaginar un futuro diferente y construir un nuevo sistema de vida y relaciones –*identidad ciudadana*-. En síntesis, había que transformar a un 'pueblo de vecinos' en un 'pueblo de ciudadanos', entendiendo por tal a personas 'libres' e 'iguales', proceso nada fácil ya que exigía no solo diferenciar el campo territorial y nacional del político, sino además realizar su crítica y superación (*Aufhebung*). Seguramente quien mejor expresó y condensó este nuevo mensaje de 'identidad ciudadana' fue Bolívar para quien:

*El hombre de honor no tiene más patria que aquella en que se protegen los derechos de los ciudadanos y se respeta el carácter sagrado de la humanidad; la nuestra es la madre de todos los hombres libres y justos, sin distinción de origen y condición.*<sup>72</sup>

71 Cfr. Simón Bolívar, Carta de Jamaica, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 11 y Carta de Bolívar a Francisco Doña.

72 Citado por Hans – Joachim Köning, "Símbolos nacionales y retórica política en la Independencia", en Problemas de la formación del Estado y de la Nación en Hispanoamérica, Bonn, Edt. Inter Nations, 1984, p. 402.

## EDUCACIÓN CIUDADANA: la expansión de la Educación Primaria

Mas en el trajinar de esos años de guerra, a finales e inicios de siglo, la educación quedó pospuesta, las prioridades eran otras. Pasada la fase independentista y los efectos de muerte, desolación y pobreza que suelen acompañar a las guerras, se despertó nuevamente el interés por la educación. La apertura se inició, especialmente, en el gobierno de Rocafuerte, y si bien no se dispone aún de investigación empírica sobre el estado de la educación primaria a finales del XVIII y comienzos del s. XIX, consta de diferentes autores e informes al menos el interés de algunos grupos sociales tanto por acceder a la educación, como por reformar las trabas y prejuicios que les cerraban el paso (dimensión social). Además, se juzgaba que ella era un requisito sine qua non para que pudiesen constituirse y funcionar las nuevas repúblicas que, a falta de ciudadanos con un mínimo de educación y cultura, estaban siendo víctimas de la demagogia y el caos (dimensión política).

En provincias las limitaciones fueron similares. Un informe señala que en 1823 en Loja

*existían escuelas primarias municipales y particulares, con la humilde pero entusiasta cooperación del maestro de escuela, que trabajaba casi gratuitamente, sin más recursos para la enseñanza que los que podría utilizar en forma rudimentaria, en una función religiosa, más bien que pedagógica.<sup>73</sup>*

Pasada la fase independentista se despertó nuevamente el interés por la educación. En 1820, la misma Junta de Guerra creó escuelas populares o públicas para Guayaquil, Portoviejo, Daule y Santa Elena y promovió erogaciones de los vecinos para el establecimiento de escuelas en otros lugares de la Costa. En Azuay, el gobernador, Cmdte. Tomás de Heres, informaba a Bolívar que:

*El atender a la educación pública era una de las cosas que llamaban altamente mi atención: ella estaba del todo abandonada en estas provincias, y traté de establecerla. Pero para esto, qué dificultades no se presentaron! No había rentas, no había maestros, y ni aun habitaciones destinadas para el efecto. (...) Tan luego como vi que había que promover la educación hice que el Cabildo nombrase cuatro maestros de escuelas. (...) Y a fin de que las niñas no careciesen, como hasta aquí, de la educación que tanto influye en el bien de la sociedad, exhorté al señor Provisor para que, sin atender excusas, hiciese abrir*

<sup>73</sup> Cfr. Libro de Cabildos de la ciudad de Loja: 1774-1780. Recopilador Alfonso Anda Aguirre, Edt. I. Municipio de Quito, 1995; Aquiles Pérez, "La educación en la década 1820-1830", en Boletín de la Academia Nacional de Historia, Nro. 115, vol. LIII, enero-junio 1970, p. 283.

*en cada monasterio una escuela para cuyo régimen también he dado un Reglamento particular. Por resultado de estas órdenes mías, se cuentan ya en solo esta provincia treinta y seis escuelas, y espero que se aumente su número.*<sup>74</sup>

Para el desarrollo de la educación en Imbabura y Otavalo, el Gral. Sucre, por 1822 exigió al Cabildo que los informes se atengan a lo consultado y den cuenta pormenorizada, evitando las generalidades. En uno de sus párrafos se dice:

*En todas las demás parroquias hay escuelas privadas pagadas por los discípulos. No es esto lo que yo quiero saber, sino que se me diga materialmente, cuántas escuelas hay, en dónde están, quiénes son los Maestros, qué enseñan, qué es lo que ganan, de dónde se les paga, qué método de enseñanza se observa, etc. pues me ha sido muy doloroso conocer el poco interés del Cabildo por el bien público, como se demuestra de la insulsa, insignificante y mal explicada razón que se me ha remitido, cuando el Pueblo a quien representa esa Corporación exige mejor método y más cuidado y aplicación en promover todo lo que conduzca a su prosperidad y adelantamiento.*<sup>75</sup>

Pese a todos los esfuerzos la expansión de la educación en los sectores de mayores recursos era mínima y para los grupos indígenas casi inexistente. Por el año de 1824 se gastaron 200 pesos para becas a cuatro colegiales indígenas, en 1827 el egreso fue de 360 pesos, en 1828 de apenas 160, pues en dicho año se dio el enfrentamiento con el Perú y en consecuencia aumentaron los gastos de guerra. El siguiente año la asignación subió a 360 pesos.<sup>76</sup> El aporte para la educación indígena resultaba irrisorio dada la contribución que ellos realizaban, en más de 200.000 pesos al erario nacional, cuyo monto global era de 500.000. El tributo indígena alimentaba, en aquel entonces, casi la mitad de los fondos del estado.<sup>77</sup>

Cabe destacar que a inicios de la vida republicana la educación era pública y privada y si bien el número de establecimientos privados era mayor, el número de alumnos que atendía cada uno de estos subsistemas era casi igual. Para 1841, las escuelas públicas primarias de niños llegaban a 31, con 2.147 alumnos. Pero la educación primaria no solo estaba reducida a pocos estudiantes, no más de 5.000 cuando el país ya tenía una población que superaba los 500.000 habitantes, sino que además carecía de profesio-

74 Aquiles Pérez, "La Educación en la década de 1820-1830", pp. 279-ss.

75 Ídem, p. 282.

76 Ídem, pp. 284 y 286.

77 Cfr. Exposición del Ministro Secretario de Estado, presentada al Congreso 1ro. Constitucional del Ecuador en 1831, p. 18.

res y, especialmente, de fondos, ya que el presupuesto militar, los gastos de guerra y la deuda externa contraída para la Independencia consumían la mayoría de los recursos, dejando una insignificante suma para la atención a los asuntos educativos. Además, las fronteras entre el nivel primario y secundario e incluso el superior no estaban claramente delimitadas, reinando la confusión y la acumulación de cursos simultáneos. Los informes de la época reiteradamente llaman la atención sobre la necesidad de establecer un plan de estudios, delimitar los años de duración de cada nivel como también los contenidos y materias pertinentes a cada uno de ellos.<sup>78</sup>

Juan León Mera, al recordar su infancia, ha descrito magistralmente las penurias de la educación primaria en aquellos años:

Eran todas privadas, por cuanto se sostenían con un miserable estipendio que pagaba cada padre de familia para el hijo o hijos que enviaba a ellas. Las escuelas destinadas exclusivamente a las niñas, eran desconocidas y si estas aprendían a leer, escribir y rezar, lo único que les enseñaban lo hacían en los establecimientos del otro sexo. (...) Y qué manera de enseñanza. (...) No había más textos que la Cartilla y el Catón; la pizarra era desconocida y el papel carísimo y se lo suplía, o a lo menos para las primeras lecciones de escritura, con pencas de maguey, o bien con tablas en que se espolvoreaba arena para trazar en ella letras y números con un palito. El método empleado por los maestros corría parejas con sus utensilios; no se conocía estímulo alguno para el discípulo, a no ser lo que llamaban “palco” que era la nota que el maestro apuntaba por cada buena lección, para perdonar los castigos o disminuir su número; la máxima suprema que sintetizaba el régimen pedagógico era de “la letra con sangre entra.”<sup>79</sup>

---

78 Ídem, p. 11.

79 Juan León Mera, Ojeada histórico-crítica sobre la poesía ecuatoriana, Quito, Edt. Clásicos Ariel, s.f., p. 36

## LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: Primeros brotes

### Cuadro No. 3: Cronología de los centros de educación media y superior

<p>Universidad de San Gregorio: 1622-1769.                  Universidad de San Fulgencio: 1622-1786.                  Universidad de Santo Tomás: 1688-1786.                  Universidad Real de Santo Tomás: 1787                  (Se fusiona la universidad de los jesuitas y la de los dominicos).</p>	<p>Colegio de Cuenca: 1633                  Colegio de Guayaquil: 1660                  Colegio de Latacunga: 1674                  Colegio de Ibarra: 1684                  Colegio de Riobamba: 1689                  Colegio de Loja: 1729                  Colegio de Ambato: 1747</p>
<p>Colegio Seminario de S. Ignacio, Guayaquil: 1818                  Academia Náutica: 1823                  Colegio Nacional Bernardo Valdivieso, Loja: 1826                  Colegio Nacional de Guayaquil: 1831                  Colegio Nacional S. Felipe, Riobamba: 1838</p>	<p>Escuela de Obstetricia, Quito: 1840                  Colegio Nacional V. Rocafuerte, Guayaquil: 1841                  Colegio Nacional S. Vicente, Latacunga: 1841-2?                  Colegio Nacional Olmedo, Manabí: 1852</p>

Julio Tobar Donoso, *Las instituciones del período hispánico*, op. cit.; José María Vargas, *Polémica universitaria en Quito colonial*, op. cit. y del mismo autor, *Historia de la cultura ecuatoriana*, Quito, Clásicos Ariel, s.f.

Tampoco se dispone de investigación exhaustiva sobre el desarrollo de los estudios a nivel secundario, pero antes de la Independencia no se disponía más que de seis colegios: tres en el departamento de Quito, dos en el de Azuay y uno en el de Guayas. Las materias básicas, al menos en el convictorio de S. Fernando eran filosofía, literatura, gramática latina, dibujo, ciencias, francés y caligrafía. En otros colegios, como el de Latacunga, solo se dictaban dos cátedras: filosofía y gramática; en el colegio de Ibarra: filosofía y latín; en el de Loja: filosofía, gramática y latín.<sup>80</sup>

En el escaso desarrollo alcanzado por este nivel también debieron haber influido las secuelas de la guerra. Por los enfrentamientos con Colombia y el Perú y por la pesada carga de la "deuda externa" se dedicaron ingentes recursos para el frente militar: en el presupuesto de 1820 cerca del 80%, en 1821

<sup>80</sup> Cfr. Exposición que dirige al Congreso del Ecuador en 1846 el Ministro de lo Interior y Relaciones Exteriores, p. 16. El Informe ministerial de 1841 tan solo reconoce la existencia de dos colegios para varones y dos para mujeres.

cerca del 65%, en 1824 el 78% y en 1825 se destinaron para gastos generales de guerra 148.669 pesos: para el frente con el Perú 77.650 y para el frente con Colombia 30.782, cuando los ingresos solo llegaban a 332.755 pesos. Con justa razón Aquiles Pérez ha señalado que la *absorción de casi el total del presupuesto por los militares, gastos de guerra, etc. contrasta con la tenue atención a los asuntos educativos*.<sup>81</sup>

En la educación, los efectos directos se hicieron sentir incluso en el cierre de un colegio en Quito e igualmente en Guayaquil, en donde, según el Informe ministerial de 1835, la escuela de niñas y el Colegio de San Ignacio estaban cerrados por consecuencia de la espantosa revolución que ha desolado aquel hermoso departamento.

Otro de los factores que debilitó el desarrollo de la educación a inicios de la vida republicana provino de las mismas estructuras educativas vigentes, que no estaban en consonancia con los nuevos tiempos. Tanto el Informe ministerial de 1833 como el de 1835 expresan en términos similares este desfase entre el pensum, la organización educativa, las fuentes de financiamiento y sus responsables en la época colonial y su desajuste con lo que reclamaba la vida republicana: *los estatutos no estaban en consonancia ni con las luces del siglo ni con las instituciones que han regido y deben regir en adelante al Ecuador*. En otras palabras, se trataba de pasar de una organización educativa confesional a otra de carácter secular, y de un sistema excluyente y aristocratizante que se resistía a abrir sus puertas al elemento civil y a estratos sociales populares, a un sistema más abierto o "*público*", en los términos de aquel entonces.

El sistema de financiamiento de la educación secundaria fue otra de las barreras difíciles de superar. Las rentas de los colegios dependían de la Iglesia y al perder ella el control de dichos establecimientos, estos se quedaron sin recursos. La sustitución de la fuente tradicional de financiamiento fue un proceso lento y antes de que el estado termine por ser el responsable de la educación fueron algunos filántropos los que salvaron a la educación. En Latacunga, Dn. Vicente León, quien falleció en Lima, instituyó su heredera a la villa de Latacunga, con el fin de que las utilidades, producto de los bienes que dejó, se empleasen en una casa de enseñanza pública.

En la ciudad de Loja fue Bernardo Valdivieso (1745 – 1805), el benefactor de la educación y fundador del primer colegio: *La casa que ocupa es la que perteneció al colegio Jesuítico; y el establecimiento se sostiene con los rendimientos del capital impuesto sobre la valiosas haciendas de Casanga, Amaca, Sopotepamba, Asimingo y Zhushiguaico*.<sup>82</sup> Simón Bolívar, en 1812, dictó el primer reglamen-

---

81 Cfr. Aquiles Pérez, art. cit., pp. 279 y 287.

82 Ídem.

to del colegio y Manuel Carrión Pinzano, en 1859, por Decreto del Gobierno Federal de Loja elevó el colegio a la categoría de Universidad. En Cuenca, las rentas del colegio consistían en la dotación de una Canonjía aplicada ya en tiempos del Gobierno Español, *en los productos de la hacienda de Tarqui, en los alquileres de más de treinta tiendas a diferentes precios y en seiscientos treinta pesos con que contribuye la hacienda S. Pedro de Cañar*. En Ibarra fueron los benefactores Martín Sánchez y su mujer Isabel Villarruel quienes permitieron, en acuerdo con el Consejo Municipal, *plantar el colegio en el mejor pie posible, proponiendo el rector, superiores y catedráticos para expedirles sus nombramientos*. Proceso similar experimentaron los colegios de Quito y Guayaquil.<sup>83</sup>

También los informes de la época hacen caer el peso de la crisis en el sistema vigente de gestión y administración de la educación, que no podía determinar *a punto fijo el número de escuelas que existen en la república, ni el de las rentas que tengan, y con las cuales pueda contar el gobierno para mejorar*; en el sistema legal, pues las leyes de 1821, 1826 y 1832 *no han producido casi ningún efecto*, y en el deterioro de las sociedades y academias, pues

*“Todas las que previenen el plan de estudios se ha procurado plantear, pero no ha sido posible que progresen estos establecimientos por motivos que el ejecutivo no ha podido superar. Aun la academia de práctica tan necesaria, son pocos los socios que concurren a las dos sesiones semanales que establece el reglamento”*.<sup>84</sup>

En este mar de tribulaciones es comprensible que los mejores propósitos terminasen diluyéndose y aumentando la brecha entre las buenas intenciones y la magra realidad. Reiteradamente los informes llaman la atención sobre la importancia que se debe asignar, por múltiples razones, a la educación y al mismo tiempo sobre la imposibilidad de asignarle recursos, en una especie de realismo, que aceptaba como inmovibles los elementos básicos de la estructura social y económica existente. El informe de 1839 patentiza este conflicto:

*La instrucción pública ha sido uno de sus objetos privilegiados, ha costado a su celo amargos sacrificios, porque nada es más penoso que diferir el bien cuando se desea con ansia ejecutarlo.*

Este insoluble desfase, que reconocía la importancia y urgencia de la educación por múltiples razones y al mismo tiempo la imposibilidad de

83 Cfr. Informes de 1833, 1841, 1843 y 1846.

84 Memoria que presenta el Ministro del Interior y Relaciones Exteriores del Estado del Ecuador al Congreso Constituyente de 1833.

atenderla con los recursos que requería, aparece claramente expuesto en la siguiente cita:

La educación es uno de los objetos que más urgentemente reclama la atención del cuerpo legislativo, ya por el abandono en que desgraciadamente se encuentra, y ya porque ella es la mejor riqueza que puede tener un país, que por su medio, cultiva el trabajo y las artes liberales. Creo que estaría por demás recomendar su necesidad y su importancia, porque todos saben que es preciso instruir a los hombres con tiempo, en las delicadas máximas de la moral y de una política equitativa y benéfica, familiarizándolos, desde un principios con las nociones más claras de aquellos conocimientos que son el fundamento de la sociedad, como las primeras semillas de todas las artes y ciencias. Pero es preciso confesar, que a pesar de este conocimiento, y de los esfuerzos de los gobiernos anteriores, la educación se halla muy descuidada entre nosotros, por falta de fondos; o mejor dicho, por el poco interés con que en todos tiempos se ha visto este importante ramo de la administración pública, por los cuerpos legislativos.<sup>85</sup>

Un elocuente ejemplo de la crisis del nivel secundario constituyeron los colegios de San Luis y de San Fernando, que décadas antes habían gozado de prestigio, pero decayeron en buena parte a causa de la relajación monástica imperante:

El Seminario de San Luis, en Quito, cuenta con pocos alumnos internos, quizá porque su disciplina interior sea más estricta que en los colegios seculares. Cuando fue mixto (religiosos y civiles) tuvo un número crecido de colegiales, y será de atribuirse la disminución indicada a la reducción del número de sus becas dotadas; o la erección de otros colegios. (...) con respecto a la latinidad se nota el mismo atraso que en las escuelas de la Universidad. Las rentas de ese establecimiento son escasas, a causa del deterioro de su hacienda, y la baja del precio de sus productos; del menoscabo que ha padecido la renta decimal; y de la dificultad de recaudar otras asignaciones.<sup>86</sup>

En conclusión, había que hacer concurrir una serie de elementos para producir la resurrección de este nivel, como muy bien lo expresara el Ministro, en su informe de 1835:

---

85 Ligera Exposición que el Ministro de Estado en los departamentos del Interior y Relaciones Exteriores y de Hacienda presenta a la Convención Nacional de 1835.

86 Exposición que dirige a la Convención Nacional del Ecuador, reunida en 1843, el Ministro de Estado en los despachos del Interior y Relaciones Exteriores. También puede verse Julio Tobar Donoso, *La instrucción pública de 1830 a 1930. Apuntes para su historia*, op. cit., p. 2.

*La premura del tiempo no me permite hacerlos todas las indicaciones que demanda la perfección con que deben arreglarse estos planteles del saber; empero, tampoco puedo prescindir de recomendaros, que para que el Ecuador pueda lisonjearse de tener algún día suficiente número de hombres de provecho, que debemos confesar que estos están al presente reducidos a un número demasiado corto: es no solo necesario asegurar los medios de que haya en los colegios las cátedras suficientes: no solo necesario determinar lo que cada uno de los alumnos deban aprender, según el ramo a que quieran dedicarse: es no solo necesario elegir las mejores obras de educación, de tantas que ha producido la Europa, de dos siglos a esta parte: es no solo necesario buscar buenos preceptores, sino examinar también muy cuidadosamente, si estos preceptores tienen buenas costumbres, si son buenos patriotas, y si cumplen con sus deberes; porque, permitidme que me explique con franqueza, no basta solo mandar lo que debe hacerse, sino supervisar con el mayor esmero sobre que se haga exacta y puntualmente lo que se manda. Si todas estas circunstancias no concurren en el arreglo de los colegios, y aun de las escuelas de primeras letras, en vano esperamos tener en ningún tiempo una juventud lúcida, amable, social e inteligente.<sup>87</sup>*

## MANUELA ESPEJO Y EL 'OLVIDO' DE LA MUJER EN LA EDUCACIÓN

Pero de los grupos que cayeron en el olvido, uno más fue el de la mujer. A finales del s. XVIII e inicios del XIX ella fue sistemática y permanentemente relegada, salvo las excepciones que como Manuela Espejo, Rosa Zárate, María de la Vega, María Ontaneda y Larraín, Manuela Sáenz, Manuela Cañizares,... más bien confirman la regla. Según Juan León Mera, como ya se informó, *las escuelas destinadas exclusivamente a las niñas, eran desconocidas y si estas aprendían a leer, escribir y rezar, lo único que se les enseñaba lo hacían en los establecimientos del otro sexo.*

Por supuesto, el papel cumplido por algunas mujeres fue fruto más de su entorno familiar y de su personal preparación y empuje que un hecho institucional. Así, por ejemplo, Manuela Espejo (1757 – 1829?)<sup>88</sup> contrasta con lo existente en su tiempo. Su niñez, como la de sus hermanos Juan Pablo (1752) y Francisco Eugenio (1747), se desarrolló a pocos metros de la plaza

---

<sup>87</sup> Ligera exposición..., 1835.

<sup>88</sup> Cfr. Carlos Paladines, Erophilia, La amante de la sabiduría y el amor, Biografía novelada de Manuela Espejo, Quito, Edt. Abya-Yala, 2001. Según unos autores Manuela nació en 1753, según otros en 1757. No existe documento alguno sobre su muerte. Carlos Freile indica: "La última noticia que tenemos es que todavía vivía en Quito en 1829. Cfr. Eugenio Espejo y su tiempo, Quito, Edc. Abya-Yala, 1997, p. 43.

de Santo Domingo, en una casa de dos pisos, que su padre adquirió en 1758. Manuela tuvo la suerte de nacer en una casa que transpiraba preocupación por la lectura, las ciencias y la educación. Su padre, Luis Santa Cruz y Espejo, actuó como ayudante de un médico betlemita, fray José del Rosario, quien fue llamado a Quito para dirigir el único hospital de la ciudad, el de La Misericordia. Sus hermanos: Francisco Eugenio y Juan Pablo fueron hombres de letras y de acendrada lectura, hasta de libros prohibidos y crecieron en medio de misiones científicas, contactos con profesores de la universidad, conversaciones y disputas sobre filosofía, medicina, ciencias naturales, física, literatura y política.<sup>89</sup> Entre las pasiones de Manuela se destacaban varias: la lectura, las ciencias y una acendrada devoción filial hacia sus hermanos Pablo y Eugenio, y en todas ellas su dedicación era casi obsesiva.<sup>90</sup>

En cuanto a la lectura, sus propias palabras son suficientes. En alguna ocasión Manuela dijo: *“En efecto, tengo mis libros, que leo apasionadamente, y pido prestados los otros que no poseo.”*<sup>91</sup>

En relación a las ciencias naturales el papel de Manuela Espejo ha sido aún poco investigado. Pero junto a Anastasio Guzmán y Abreu, botánico español, piedra clave para el despertar de la afición por las ciencias de la naturaleza, tanto de Manuela como de su esposo José Mejía Lequerica, realizó una obra digna de ponderación.<sup>92</sup> Manuela, en mayo de 1807, presentó un escrito

---

89 Tampoco es fácil establecer fases o etapas en el desarrollo de su vida. Hasta su matrimonio, 1795, vivió en un ambiente familiar, rodeada de sus hermanos y de la historia de ellos, arrastrada por los acontecimientos que a ellos les afectaron, como parte indisoluble de su suerte y destino. Así, por ejemplo, en 1786, Manuela tenía 29 años y se refugió en Riobamba a fin de acompañar a su hermano Eugenio de quien no se separaría hasta su muerte, excepto los dos años que pasó éste en Santa Fe. En un segundo momento, predomina la presencia del esposo y los amigos, en sus momentos de éxito y limitaciones, de triunfos y fracasos. Esta segunda etapa se extiende de 1795 a 1813 – 14 y estuvo marcada por el tropel de acontecimientos que rodearon al Primer Grito de Independencia de América. Los últimos años de su vida, pasados los 55, de 1814 hasta 1829, es más bien una etapa de recuerdos. Se realizó la segunda y definitiva Independencia y se dio inicio a la construcción de la naciente república. Manuela tenía ya más de 70 años.

90 Cfr. Carlos Paladines, *Erophilia, La amiga de la sabiduría y el amor*, op. cit. También en *Primicias de la Cultura de Quito*, p. 25.

91 *Primicias de la Cultura de Quito*, No. 3, p. 45.

92 Guzmán y Abreu confirió el siguiente certificado: “Yo el infrascrito profesor Práctico de Farmacia, Galénica y Clínica, recibido y revalidado en Sevilla, Puerto de Santa María, Guayaquil y Quito, Catedrático, que fui de Botánica en la Real Sociedad Médica de Sevilla, etc., certifico en la forma que puedo, debo y ha lugar en Derecho, que habiendo venido a esta ciudad el año pasado de ochocientos uno para ejercitar en ella la Farmacia y Clínica y continuar mis descubrimientos en los tres ramos de la Historia Natural, a saber, Mineralogía, Zoología y Botánica, arrebatado el doctor don José Mejía de su ardiente deseo de saber, solicitó mi amistad casi en el primer año de mi llegada, y desde aquel momento se sujetó enteramente a mi dirección y enseñanza en las facultades ya referidas, sin perder desde entonces hasta hoy la ocasión más mínima de aprovecharse de mi trato, operaciones y escritos, acompañándome a mis peregrinaciones y haciendo otras por sí, en las que ha descubierto y descrito varios géneros y especies nuevas de vegetales, cuidando siempre de inquirir sus virtudes y usos para el alivio de los enfermos y la ilustración de su patria, con cuyo fin se halla también trabajando los nuevos sistemas botánicos, que pueden contribuir a los progresos de la ciencia de la Flora, a que más se ha

ante el Alcalde Ordinario de Quito, en que afirmaba que su esposo “cuidaba de la manutención y vestuario” de don Anastasio Guzmán, a quien José Mejía había acompañado en muchas expediciones botánicas a Otavalo, Cocaniguas, etc, trabajando juntamente con él en escribir y recoger plantas y demás producciones naturales; como también en coordinarlas y denominarlas con igual esmero y trabajo (...). Manuela también aseveraba que Anastasio Guzmán y Abreau, *satisfecho de los conocimientos científicos de Mejía y confiado en el amor que éste le profesaba, le donó y cedió sus papeles para que Mejía cuidara de coordinar la obra según los principios y fundamentos que le había comunicado y le diese a la luz pública.*<sup>93</sup>

A su vez Guzmán pondera el trabajo de investigación realizado por Manuela Espejo en cuanto a las plantas de Quito. En tal sentido, también Manuela estuvo vinculada con la batalla que dio su esposo por modernizar la enseñanza de las ciencias naturales. En definitiva, junto a otras mujeres inició el lento desmoronamiento tanto del papel que tradicionalmente se asignaba a la mujer: esposa – madre – hija, como de la educación que se le impartía a fin de que ella pueda desempeñar algunos oficios, el cuidado de la casa, la asistencia a los enfermos y más actividades que se juzgaban propios de una mujer. En pocas palabras, el ámbito de la mujer era restringido y muy bien delimitado. Además, dependían o estaban subordinadas a la autoridad del varón: padre o esposo. En tal contexto, a las limitaciones sociales, raciales y étnicas ellas tuvieron que sumar las provenientes de las barreras de género.<sup>94</sup>

## EL PRIMER PRESIDENTE EDUCADOR: Vicente Rocafuerte

Alcanzada la independencia y especialmente en el gobierno del Primer Presidente Ilustrado: Vicente Rocafuerte, y una vez que se logró consolidar su gobierno, renacieron las esperanzas ilustradas en el área de la educación y se la apuntaló, por vez primera, con la creación de un sistema educativo nacional a través de un Decreto Orgánico de Enseñanza Pública y la erección, también por vez primera, de una Dirección General de Estudios, que recogía los pasos dados años antes por el Gral. Antonio José de Sucre al conformar una Junta Superior de Instrucción Pública.

---

aplicado. Es cuanto puede afirmar en obsequio de la verdad. Quito, 13 de Mayo de 1804”.

93 Carlos Paladines, *Erophilia, La amiga de la sabiduría y el amor...*, op. cit., p. 109.

94 Ver Ana María Goetschel, *Educación de las mujeres, maestras y esferas políticas*, Quito. Edt. FLACSO, 2007, pp. 42-ss.

La clara orientación de la política educativa ya no solo hacia minorías selectas sino también hacia estratos medios y populares e incluso hacia la mujer, se puso de manifiesto al intentarse expandir la educación primaria según el método lancasteriano, secularizar algunos colegios religiosos, reabrir la Escuela Naval de Guayaquil, establecer los primeros centros de educación fiscal para mujeres, abrir el Colegio Militar y modernizar la enseñanza universitaria. Según Kent Mecum,

*Por decreto presidencial del 9 de agosto de 1836 se ordenó a los conventos de Santo Domingo, San Francisco, San Agustín y la Merced que abrieran escuelas primarias y a las monjas de La Concepción que hicieran lo similar para niñas. Para satisfacer la necesidad de mil estudiantes más, el Presidente abrió una cantera que producía pizarras que reemplazaban las mesas de arena y las hojas de plantas en las cuales antes se escribía. Además estableció una imprenta para publicar textos escolares.*<sup>95</sup>

En aquel entonces, una de las vías de salida para la democratización de la educación fue la escuela lancasteriana, promovida por el mismo Libertador, seguramente como una fórmula de emergencia para dar instrucción elemental a grandes masas de la población. El sistema de Lancaster, llamado también de “enseñanza mutua”, ya que los propios alumnos entre sí se transmitían el conocimiento, superó el éxito esperado y se difundió ampliamente en el sector industrial inglés y en otras partes de Europa; también en América Latina tuvo extraordinaria difusión, dado el apoyo brindado por las más altas autoridades.

En Ecuador, su principal propulsor fue Vicente Rocafuerte, quien contrató los servicios de Isaac Wheelwright, cuáquero norteamericano, muy conocedor de este sistema.

*El 9 de Agosto de 1836, según Carlos Landázuri, decretó que en los principales conventos de Quito (Santo Domingo, San Francisco, San Agustín y la Merced) se creasen “en el preciso término de tres meses”, otras tantas escuelas públicas de “enseñanza mutua”, es decir, regidas por el sistema lancasteriano. Cada una acomodaría hasta doscientos niños y, aunque los maestros debían ser nombrados por los prelados, debían sujetarse al sistema decretado por el Gobierno y a la aprobación de un profesor nombrado también por el ejecutivo. El mismo decreto ordena la creación de otra escuela similar, pero para niñas, en el monasterio de la Concepción, y anuncia que igual obligación se impondría a conventos y monasterios de otras ciudades del país.*<sup>96</sup>

95 Cfr. Kent Mecum, *El idealismo práctico de Vicente Rocafuerte*, México, Edt. Cajica, 197, p. 181.

96 Carlos Landázuri, *Vicente Rocafuerte y la educación*, Quito, Edc. de la Universidad Católica, 1984, pp. 24-ss.

En el país, años antes, en la etapa de integración a la Gran Colombia, Fray Sebastián Mora Bermeo, contratado por Bolívar, fue el primero, a su regreso de Europa y robustecido por la práctica en el método lancasteriano, en difundirlo en las escuelas de Ibarra, Riobamba, Cuenca y Quito.<sup>97</sup> Por otra parte, la expansión lancasteriana no estuvo exenta de tropiezos, falta de recursos y hasta acerbas críticas, incluso de parte de personas cercanas al Libertador. Simón Rodríguez, el Maestro de Bolívar, decía que no era el método requerido para educar sino a lo más para instruir.

Rocafuerte, representante de una generación de hombres de Estado *civilistas*, también fue consciente de que, además de las „luces“, eran necesarias virtudes y verdaderos principios de honor y moral pública. A las *virtudes políticas* y a la *ilustración moral* categorías esenciales de la filosofía ilustrada, Rocafuerte había dedicado buena parte de su reflexión de juventud. Había escrito *Ideas necesarias a todo pueblo americano independiente que quiere ser libre*, en Filadelfia, por 1821, para generalizar el espíritu de libertad y tolerancia norteamericanas. En *Bosquejo ligerísimo de la revolución de México*, 1822, no se había considerado un literato académico, sino más bien un patriota entusiasta. Había presentado *Ensayo Político: el Sistema Colombiano, Popular, Electivo y Representativo, es el que más conviene a la América Independiente*, 1823, para despertar los pensamientos sobre la organización política que más nos convenía. Hasta había traducido *Lecciones Bíblicas* como deber patriótico, mientras que escribió *Cárceles y tolerancia* para tener ideas modernas y efectivas en esta área.<sup>98</sup>

Por supuesto, en el campo de la regeneración de la moral pública los logros fueron mínimos. Cuestiones importantes como la tolerancia religiosa, la administración honrada de los fondos públicos, el respeto a las leyes, el equilibrio y ponderación en el plano político,... no llegaron a convertirse en diques capaces de contener el desborde de las ambiciones, intereses individuales, corrupción y hasta luchas fratricidas que caracterizaron a nuestros primeros pasos en el camino de la vida republicana.

*Desengañémonos*, decía el mismo V. Rocafuerte, por 1836, *las instituciones nuestras no son propicias a la paz y desarrollo de la prosperidad pública. Ellas suponen luces, virtudes y verdaderos principios de honor y de moral que no existen entre nosotros ni existirán dentro de cien años. Para contener tantos leguleyos ignorantes y revoltosos, tantos clérigos fanáticos y avarientos, y tantos mercachifles agiotistas es preciso la ley del alfanje; solo el temor puede sofocar el espíritu de anarquía, que parece estar entretejido en las fibras de nuestra organización social. De día a día me persuado más de la*

97 Cfr. Aquiles Pérez, art. cit., p. 286.

98 Ver Mecum Kent, op. cit., p. 189.

*importancia de dar al Ejecutivo una energía que raye en benéfico despotismo, ese es el único modo de fijar la tranquilidad pública, y de sacar este país de la prostración en que se halla, para ponerlo en el sendero de la civilización. A mí no me arredra el título de tirano, lo que me horroriza es la cruel idea de que por falta de valor y firmeza en el gobierno, diez o doce anarquistas trastornen el orden, e interrumpan el curso pacífico de nuestra prosperidad.<sup>99</sup>*

En esta forma el Despotismo Ilustrado tomó carta de ciudadanía en tierras quiteñas y con él los consiguientes debates sobre autocracia y anarquía, pacificación o caos, despotismo o desorden, formulaciones a través de las cuales los partidarios del 'orden' argumentaban contra los planteamientos anarquizantes de los radicales, se oponían a los intereses que consideraban lesivos a los suyos y a la participación popular por creerla proclive al desenfreno e incapaz de actuar mesuradamente en el plano político. No deja de llamar la atención que haya sido un "civilizador" quien juzgara que *palo y más palo es el único modo de gobernar*. En pocas palabras, gobernar era educar a la población y educar a la masa era a su vez el mecanismo que permitiría gobernar a pueblos tumultuosos y con pocas luces y virtudes.

Pese a todo, la posteridad ha sabido reconocer que Rocafuerte estableció un plan de 'educación pública' que incluía todos los niveles desde la primaria, pasando por la secundaria hasta llegar al nivel superior, aunque solo en las ciudades más importantes e hizo que en su Presidencia la difusión y mejoramiento de la educación pública no encontrara restricciones para la acción renovadora y, en tal sentido, fue el primero en hacer realidad las reformas progresistas y las acciones positivas que en este campo se venían demandando desde 1774 en las célebres páginas de *El Nuevo Luciano de Quito*, en los *Estatutos de las Sociedad de Amigos del País* de 1791-2, o en las publicaciones de *El Quiteño Libre* de 1833. Habían transcurrido más de cuarenta años desde que Espejo, en el número uno de *Primicias de la Cultura de Quito*, en su suplemento del 5 de enero de 1792, en carta dirigida a los maestros de primeras letras del Reino de Quito propuso un plan educativo de carácter social o, en términos de ese entonces, de *educación pública*.

Mas la acción educativa ilustrada, concretada por Rocafuerte, supuso principalmente el triunfo de una política, a partir de la cual el Estado y el gobierno comenzó a concebirse eminentemente como un *Poder Educador*, sin capacidad de descargo de dicha responsabilidad. Esta insoslayable función del Estado, estimada por los ilustrados como obligatoria, cobraba mayor sentido en una realidad que se la juzgaba muy por debajo del mínimo de virtudes y luces necesarias para la vida política.

---

<sup>99</sup> Cfr. Carlos Paladines, *Pensamiento ilustrado...*, op. cit., p. 78.

En una sociedad descrita como *díscola, tumultuaria y anárquica*, en un *pueblo ignorante* y en un *pueblo pervertido*, se creía indispensable que el Estado tenga que ser tanto más educador y moralizador cuanto o menos virtudes encuentre en el pueblo del que tenía que ser su configuración política, y que este carácter educador-moralizador tenga que ser tanto mayor, cuanto menos confianza se tenía en la capacidad de regeneración de ese pueblo. Una vez más se hacía presente la orientación elitista de un movimiento que en gran medida representaba a un tipo de ciudadanos formados fuera, *imbuidos de ideas laicas y progresistas, y que de regreso a su tierra de origen, estaban decididos a modernizar, a grandes pasos, sociedades que han permanecido muy tradicionales.*<sup>100</sup>

Pero además, el Presidente Educador fue quien mejor formuló la misión que estaba llamada a cumplir la educación. En texto que se ha vuelto clásico Vicente Rocafuerte señaló:

*La instrucción pública entra en los deberes esenciales del Gobierno; porque en el momento que un pueblo conoce sus derechos, no hay otro modo de gobernarle, sino el de cultivar su inteligencia, y de instruirlo en el cumplimiento de sus deberes. La instrucción de las masas afianza la libertad y destruye la esclavitud. Todo Gobierno representativo que saca su origen de elección, debe establecer un extenso sistema de educación nacional, gradual e industrial, que arroje luz sobre la oscuridad de las masas, que reemplace las demarcaciones de la arbitrariedad, que asigne a cada clase su rango y a cada hombre su lugar.*<sup>101</sup>

En definitiva, la preocupación ilustrada por la educación a través del interés ciudadano desde finales del período colonial hasta inicios del republicano y ha de ser vista como un proceso continuo al que aportaron varias generaciones. En palabras de Arturo Roig,

*La problemática de la educación en nuestra América, como plan continental llevado adelante por las nuevas naciones a partir de la primera década del siglo XIX, tuvo un importante proceso de gestación durante toda la segunda mitad del siglo XVIII.*<sup>102</sup>

---

100 Cfr. Marie Daielle Demélas e Yves Saint Geours, *Jerusalén y Babilonia, Religión y política en el Ecuador 1780-1880*, Quito, Corporación Editora Nacional/Instituto Francés de Estudios Andinos, 1988, pp. 109- ss.

101 Citado por Julio Tobar Donoso, art. cit. p. 3.

102 Arturo A. Roig, "Educación para la Integración y Utopía en el Pensamiento de Simón Rodríguez, Romanticismo y reforma pedagógica en América Latina", en Arais, *Anuario del Centro de Estudios Latinoamericanos "Rómulo Gallegos"*, Caracas, 1976-1982.

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ESCUELA

Pero el proceso de desarrollo de la educación, al menos primaria, que impulsara Rocafructe, no ha de ser visto tan solo como un hecho académico o incluso político sino también como un planteo global o cultural, pues apuntaba a transformarse en un imperativo impuesto por la necesidad de conformar las nacientes repúblicas y gobernar a las masas para garantizar el orden y el “progreso”, unificando las diversas etnias y sus culturas en función de un modelo educativo único o “nacional”, que debía a su vez integrar los múltiples aspectos de nuestra diversidad a los patrones y modelos considerados universales.

En otros términos, educar era en parte escolarizar, pero a su vez establecer la unidad, mecanismo insoslayable para conformar los nacientes estados, universalizar la cultura, reforzar su identidad, impulsar el progreso, en definitiva un imperativo a cumplir so pena de quedar marginados del mundo y la civilización. En tal sentido, el modelo ilustrado a la vez que encerraba una dimensión social al intentar abrir las puertas de la educación a nuevos sectores sociales, también establecía conexión con los intereses de carácter “nacional” y político que predominaron en las primeras décadas de constitución de nuestros incipientes estados e incluso con los culturales, al pretender integrar a las diversas etnias bajo un modelo único considerado universal. Según Alejandro Álvarez:

*Aunque la historiografía latinoamericana no ha estudiado suficientemente el papel de las políticas educativas, de la escuela, de la pedagogía y de los maestros en la configuración de los Estados Nacionales, es innegable que dicho proyecto se hizo posible al tiempo que se fue expandiendo la escolarización de la población. América Latina fue parte del movimiento político que en Occidente convirtió el problema del gobierno en un asunto de administración de la vida, lo cual pasaba por la educación del cuerpo y el alma, a la manera de lo que vendría a ser la escuela moderna.<sup>103</sup>*

En otras palabras, la ignorancia y la falta de ilustración apareció en un nuevo diagrama de poder, convirtiendo el asunto del gobierno en un problema de educación y, a su vez, a la educación en asunto de responsabilidad del gobierno. Así nació una nueva institución, la escuela, como estrategia y como condición para la consolidación de las flamantes repúblicas y estados nacionales.

---

103 Cfr. Alejandro Álvarez Gallego, “El retorno de la diferencia”, ponencia presentada en el seminario sobre Reformas Educativas en América Latina, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, abril de 1994.

Este alto valor asignado a la educación por el movimiento ilustrado se amparó en la abundante literatura que circulaba en el medio. A nivel externo, baste recordar la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1793) que planteaba: *La instrucción es necesaria a todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos* (Art.22).

Los encendidos discursos de Mirabeau en la convención de 1791:

*Los que quieren que el hombre del pueblo no sepa leer ni escribir, sin duda han formado un patrimonio con su ignorancia y sus motivos no son difíciles de estimar. Pero no saben que cuando se ha hecho del hombre un animal bravo se expone uno a verlo a cada instante transformado en bestia feroz. Sin luz no hay moral. O las palabras de Talleyrand, quien decía: A fin de que la voluntad general sea recta es preciso que sea esclarecida e instruida... Después de haber dado al pueblo el poder debéis enseñarle la sabiduría...La instrucción es el contrapeso necesario de la libertad. La ley, que de hoy en adelante es obra del pueblo, no debe estar a merced de las opiniones tumultuosas de una multitud ignorante.*<sup>104</sup>

A nivel interno, las recomendaciones para que se preste mayor atención a la educación de Calama, el Barón de Carondelet, Espejo, Mejía, Rodríguez, Ante, Mora, por citar algunos, fueron innumerables. Mas junto a la literatura y sus efectos también hay que situar otros elementos que en nuestro país incidieron para el desarrollo de la educación, como las escasas posibilidades de ingreso a ella que afligía a los grupos sociales marginales, entre ellos esa especie de clase media integrada principalmente por la plebe mestiza; las barreras y prejuicios que el sistema había levantado e incluso reglamentado para detener el acceso al área educativa de los grupos menos favorecidos, e incluso la pugna entre peninsulares y criollos que brotó en este campo, convirtiendo en camino de ascenso social la democratización de la educación.

La historia ha sido pródiga y no hace falta abundar en descripciones sobre el acaparamiento de dignidades y cargos por parte de los peninsulares o los requisitos de *limpieza de sangre, nobleza de cuna, bienes económicos*,... que debía demostrar el egresado para alcanzar su titulación; la profesión de fe religiosa que se reclamaba para el ejercicio docente; los prejuicios raciales; las pugnas conventuales entre clérigos peninsulares y criollos en su afán de acceso a determinados cargos y obispados,.. Decidir es al respecto el criterio de

---

104 íbidem.

selección que se imponía al ingreso de los estudiantes a la vida universitaria, a través de una información sumaria exhaustiva:

*Primera.- Si saben que el agraciado es hijo legítimo y natural de sus padres; y que estos dos fueron del abuelo del agraciado; y que estos lo han sido de los bisabuelos, nombrándolos en la forma que van citados en el árbol; si los conocieron; en donde eran naturales y vecinos y cómo y por qué saben que aquellos fueron sus padres, abuelos y bisabuelos.- Segunda.- Si saben que el agraciado, sus padre y abuelos paternos y maternos han sido y son habidos, comúnmente reputados por limpios, cristianos viejos, sin raza ni mezcla de judíos, moro o converso, en ningún grado por remoto que sea. Tercera.- Si saben que el agraciado, sus padres, abuelos o bisabuelos paternos y maternos hayan sido herejes o condenados o penitenciados por el Santo Oficio de la Inquisición o sospechosos de la fe. Cuarta.- Si saben que el agraciado, sus padres (...) hayan ejercido por sí mismos oficios viles y mecánicos.<sup>105</sup>*

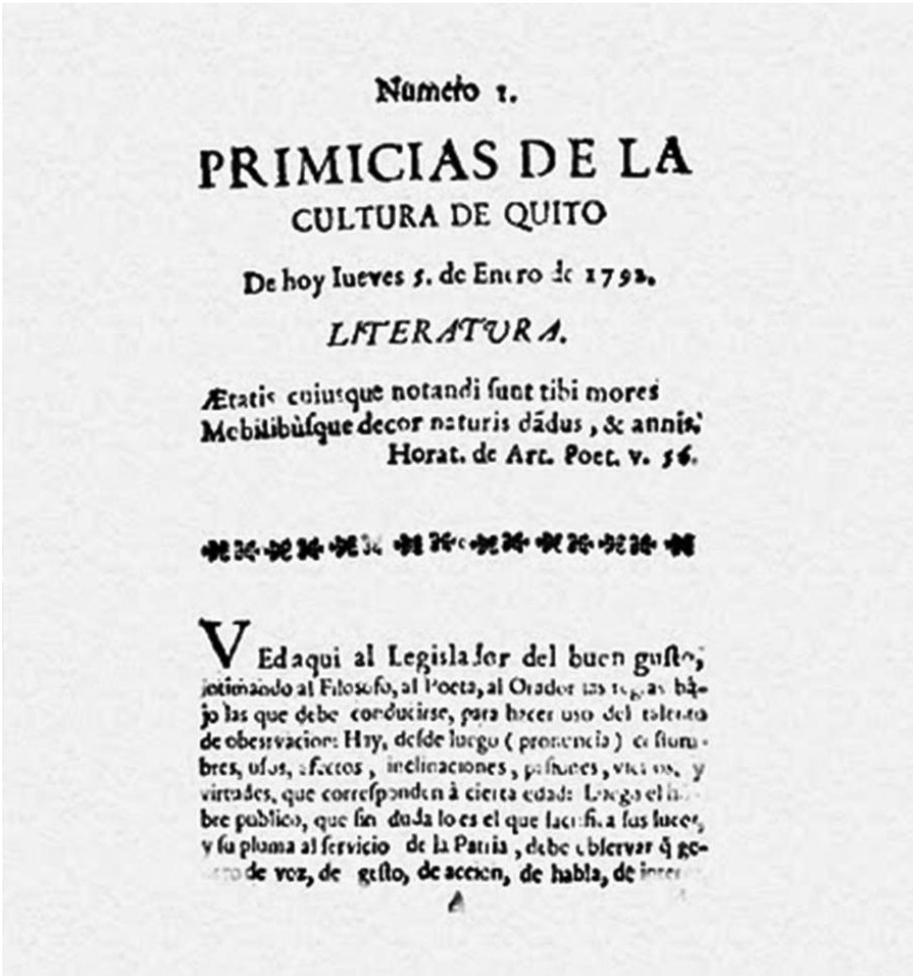
En síntesis, la implantación de un sistema educativo público era parte del proceso de liberación e igualdad que tardó décadas en consolidarse. Además, al concluir este período, la institucionalización del sistema educativo logró expandirse en buena parte de las cabeceras provinciales de Pichincha, Imbabura, Chimborazo, Cuenca, Loja, Guayaquil y Manabí hacia los cantones de Latacunga y Ambato. El número total de escuelas públicas fue de 34 y el de privadas de 126; el número de alumnos fue de 4.255 y de alumnas 519. Las escuelas públicas secundarias eran 4 y el número de alumnos 100. El tesoro público contribuyó en 1841 con alrededor de 11.000 pesos. Solo en la segunda mitad del s. XIX, a partir del gobierno de García Moreno y posteriormente por obra del Liberalismo, la educación se volvió propiamente nacional y los sueños ilustrados se lograron hacer realidad.<sup>106</sup>

---

105 Cfr. Julio Tobar, en "Evolución de las ideas pedagógicas en el Ecuador", en Revista de Filosofía, Letras y Educación, Ecuador, Universidad Central del Ecuador, Año. VI, 1953, pp. 12-13. (Se transcribe la información sumaria correspondiente).

106 Las estadísticas educativas las hemos elaborado a partir de la Exposición que dirigió al Congreso del Ecuador, en 1841, el Ministro de Estado en los despachos del Interior y Relaciones Exteriores, Dn. Francisco Marcos. Este Informe constituye el documento más exhaustivo que hemos encontrado al respecto.

EDUCACIÓN Y PERIODISMO:  
la comunicación alternativa



Mas fue en el campo del periodismo y desde el periodismo que la educación alcanzó especiales desarrollos, tanto en los aspectos de forma como de contenido. *Primicias de la Cultura de Quito*, el primer periódico de la Audiencia, ya desde su primer número dedicó un Suplemento Especial a la educación pública, al igual que en el Nro. 2 a través de un *Ensayo sobre determinar los caracteres de la sensibilidad*, y en el Nro. 6 una *Carta sobre la educación de los niños*, y en general todos sus números en una u otra forma desarrollan la temática educativa en el marco de los planteamientos ilustrados en plena

expansión en dicha época. En otras palabras, *Primicias de la Cultura de Quito* terminó convirtiéndose en un manual de educación por su misma finalidad, que no era tanto informar, como puede ser el caso de la prensa contemporánea, cuanto educar a través de la formación de la opinión pública.

En efecto, si se examinan los documentos constitutivos: el *Discurso dirigido a Quito para la erección de una Sociedad Patriótica o Escuela de la Concordia*, órgano que terminó por constituirse en el responsable de editar *Primicias de la Cultura* y, especialmente, los Estatutos de dicha Sociedad, fácil es colegir que entre sus principales propósitos u objetivos constaba la conformación de una Comisión de Ciencias y Artes útiles, con el objeto de desarrollar la enseñanza de las ciencias y artes instructivas y análogas a los oficios de nuestros artesanos, especialmente a los de la agricultura, metalúrgica, fábrica de telas de lana y algodón, pintura y escultura.<sup>107</sup>

Un aspecto especial constituyó la forma del mensaje ilustrado que inauguró nuevos derroteros en el campo de la comunicación y encierra una clara orientación didáctica, que se ejerció en ruptura con los cánones imperantes en aquella época y además aprovechó todo tipo de resquicio que le permitía el sistema para generar formas alternativas de comunicación y ampliar así su radio de influencia, con lo cual su mensaje ganó en resonancia y logró mayor eficiencia en su propósito de poner al descubierto los extravíos del *buen gusto* en asuntos literarios o educativos y los abusos de los gobernantes en asuntos económicos o políticos.

Esta 'comunicación alternativa' puede visualizarse en la estructura de *El Nuevo Luciano* en "conversaciones" o de *La Ciencia Blancardina* en "diálogos", por ejemplo; en la determinación de las escuelas escolástica e ilustrada a través de personajes; en la introducción de *historietas, rasgos y cuentos* y aún la misma *sátira, los anónimos* y las diversas manifestaciones que logró el mundo de la comunicación en los escritos de Pérez Calama, Eugenio Espejo o Mejía Lequerica, que testimonian el rol determinante que alcanzó lo didáctico en sus obras, dentro de ese espíritu educador y reformador de los ilustrados, que además les obligó a utilizar géneros que para la época constituían formas alternativas de comunicación y de disputa del poder acumulado y concentrado en los géneros establecidos: el sermón y el elogio fúnebre, y que ellos lograron suplantarlos por la prensa escrita, proceso lento y gradual pero imparable como se desprende del acelerado desarrollo de la prensa escrita, en las primeras décadas de vida independiente.

---

107 Cfr. "Estatutos para el régimen interior y exterior de la sociedad económica de amigos del país", Título 2do, art. 2do, vol. I de la colección sobre Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos.

En otros términos, Espejo con la edición del primer periódico de la Audiencia de Quito, dio inicio al descenso del único medio de comunicación masiva de aquel entonces: el púlpito; pero también jugó un rol importante en la emergencia de otras formas de comunicación como la carta, los informes, los anónimos, los juicios y hasta la utilización de las paredes como medio de comunicación social, formas todas ellas en rebeldía contra la legalidad implícita en el modelo anterior.

La utilización del *diálogo*, por ejemplo, de vieja data desde los tiempos de Sócrates y Platón, pasando por los de Luciano hasta llegar a Bouhours y que Espejo se lisonjeara de conocer a fondo, tenía la ventaja de permitir la democratización del conocimiento, al no presentar a la población la doctrina o contenidos a través de cansinas disquisiciones y explicaciones largas y tediosas, accesibles solo a públicos "selectos" o a grupos esotéricos, sino más bien facilitar su comprensión a través de ejemplos, rasgos, anécdotas y deberes representados de personas de carne y hueso. Se trataba de una mediación imaginativa y artística, donde el elemento doctrinal y racional se encarnaba en personajes que reproducían en forma plástica y antropomórfica el juego de intereses y posiciones de los grupos sociales aludidos.

También en este caso cabe preguntarse por el sentido de dicho cambio, por las razones que respaldaron la utilización proficua de nuevas formas, medios e instrumentos de comunicación. Por una parte, estas nuevas herramientas de trabajo, que surgieron de las manos de los fundadores de una futura intelectualidad laica, entre los que Espejo ocupa un lugar de significación dentro del marco de la cultura hispanoamericana, expresan la autoafirmación de un nuevo Sujeto histórico, que tomaba conciencia plena de su papel y luchaba honor, (...) *La lenidad, el buen tratamiento, el semblante agradable, y el disimulo de los defectillos pequeños de los jóvenes hace que estos no falten a la escuela, y se apliquen al saber. Al contrario un grito horrible, una cara de condenado, y saña, con el agregado de un azote siempre levantado para descargarlo con tiranía sobre unas carnes tiernas y delicadas, entorpece a los Niños, los amedrenta, aborrecen el estudio, hasta huyen de la casa de los padres, que los obligan ir a su enemigo, y comienzan a aprovechar en la carrera de los vicios.*<sup>108</sup>

En definitiva, las cartas, los informes, los juicios, los periódicos e incluso hasta las paredes y los anónimos también pueden ser considerados desde esta voluntad alternativa de comunicación y por ello deben ser enjuiciados no solo por los logros de expresión literaria o estética que pudieron haber alcanzado o por sus contenidos doctrinales, sino también por algo que hace a su propia sustancia, tanto como al ropaje formal mismo, que es su valor comunicativo o misivo, didáctico. Con justa razón ha señalado Arturo Roig, que las diversas formas estilísticas se encuentran determinadas por la fun-

108 Eugenio Espejo, *Primicias de la Cultura...*, p.46.

ción de comunicación y sus modalidades. De acuerdo con esto, la voluntad de estilo es al mismo tiempo voluntad de comunicación y es muchas veces esta última la que determina plenamente los modos de realización de la primera.

## EL DESCUBRIMIENTO DEL NIÑO Y SU DEFENSA

Si bien en el diálogo entre educación y periodismo, los aportes fueron sorprendentes en cuanto a nuevas formas de expresión, no lo fueron menos en el ámbito de los contenidos, baste recordar el papel otorgado en Primicias de la Cultura de Quito a la educación de los niños, descubrimiento del universo infantil que inauguró en la Audiencia de Quito no solo la preocupación por la educación de ellos, sino también el interés por la observación e investigación sobre sus capacidades y necesidades, como punto de partida y mediación insoslayable para su atención y mejoramiento. A partir de Primicias de la Cultura de Quito el niño quedó transformado en objeto de preocupación social pero además de investigación o conocimiento.

No ha sido aún ponderado con balanza de precisión este ‘doble aporte’ de Primicias de la Cultura, pero el llamado del Defensor de los niños a salir por los fueros de la niñez, incluso hoy, en que miles de niños permanecen en nuestros países al margen de servicios básicos y hasta de la misma educación y el respeto a sus derechos, no deja de tener actualidad. En tal sentido, el camino abierto por los ilustrados hacia el ‘descubrimiento’ del niño, del ‘universo de la infancia’, al igual que sus aportes a favor de la defensa de la niñez y el mejoramiento de sus situaciones de carencia y deterioro e incluso la instauración de una metodología de investigación conducente a tales fines, continúa siendo de actualidad y un vacío a llenar por las ciencias que aún no han dado la debida importancia a tales avances.

Igualmente valiosa es la primera teorización sobre la bondad natural del niño y sus consecuencias para la educación. La Carta sobre la educación de los niños, recoge planteamientos claves como el del retorno a lo natural y a la naturaleza, no como un viraje nostálgico hacia una etapa idílica, lo cual haría que la educación se ancle en el pasado, sino más bien como una exigencia por vivir y educar de acuerdo con el ‘desarrollo natural’, por una parte; y, por otra, como el repudio a los elementos de la cultura y la sociedad que habían ocasionado su degeneración y maltrato. Otros temas de carácter educativo, que reflejan las aspiraciones ilustradas, tienen que ver con la crítica a los métodos tradicionales de enseñanza marcados por el autoritarismo; el rechazo a la imposición del mundo de los adultos transformado éste en el modelo a alcanzar por los niños e incluso a la violencia con que se trataba de implantar el modelo vigente. También significativa fue la solicitud de abordar la educación del niño por grados o niveles, ya que lo natural es que

el niño sea niño, antes de ser adulto y sus fases de desarrollo: infancia, niñez, pre-adolescencia, adolescencia, juventud sean respetadas si se quiere alcanzar una correcta maduración en cada una de dichas etapas.

Refiriéndose Espejo a la bondad natural del niño, en comunicación que podría ser bautizada de Carta Magna sobre la Infancia y contrastando su propuesta con la pedagogía tradicional, decía:

Es pues avisar a los maestros que de que sean tales, y no tiranos de los jovencitos a quienes enseñan, dándoles el modelo de la conducta que han de observar en sus castigos. La 1ra. máxima, que deberían tener presente es que el Maestro ha de hacerse primero amar que temer; porque de ella depende su moderación y el amor de los Niños a su persona, y doctrina; y la segunda conducir a los Escolares por los caminos del agasajo, y del honor, (...) La lenidad, el buen tratamiento, el semblante agradable, y el disimulo de los defectillos pequeños de los jóvenes hace que estos no falten a la escuela, y se apliquen al saber. Al contrario un grito horrible, una cara de condenado, y saña, con el agregado de un azote siempre levantado para descargarlo con tiranía sobre unas carnes tiernas y delicadas, entorpece a los Niños, los amedrenta, aborrecen el estudio, hasta huyen de la casa de los padres, que los obligan ir a su enemigo, y comienzan a aprovechar en la carrera de los vicios.

En pocas palabras, el maltrato, el golpe, la amenaza, la violencia no educan; hacen daño. También, en *Primicias de la Cultura* expresamente se señala el repudio de tal tipo de métodos:

*La letra dicen esos crueles, con sangre entra, bien que lo digan por que aprendieron ellos a formar tales, cuales caracteres entre amarguras, temores y angustias: pero hasta cuándo tendrán perturbado el sentido? ¿Cuándo se desprenderán del capricho que les imprimió la bárbara costumbre de sus padres, y maestros, que no acertaron a pensar, que nuestra naturaleza ama lo delectable, y huye de las adversidades, y de los tormentos? Y finalmente que el dolor es un mal, y que no puede producir definitivamente un bien?<sup>109</sup>*

Para la concreción de estas ideas fuerza en el ámbito estrictamente educativo se juzgó que había que implementar: a) La educación de los infantes y las mujeres, b) Una educación natural, c) Metodologías activas de enseñanza, d) Una educación orientada hacia lo propio y lo útil, e) Una educación centrada en la razón y la ciencia, y f) Una educación popular.

Su aporte también fue decisivo para la conformación de la identidad nacional. Gracias la Ilustración el Reino y la Audiencia de Quito y la República del Ecuador fueron vistos, en una primera fase, como espacio geográfico y

---

109 Ídem, p. 46.

como espacio histórico; en un segundo momento como espacio educativo, en cuanto lugar de cultura y formación del hombre; también como espacio político, en cuanto polis a construir para la defensa de los derechos humanos y el goce de libertad e igualdad; e incluso como escenario propicio al amor, al riesgo, a la aventura.

La teorización sobre la bondad natural del hombre y la perversidad del medio social y cultural, también apuntaba a rechazar la sociedad vigente y construir una nueva, que debía levantarse a partir de la razón. En otros palabras, la educación para los ilustrados era la metodología ideal, que vista la injusticia y corrupción de la vida social, estaba llamada a lograr un nuevo hombre, creador de un orden social más justo y libre. Desde esta perspectiva, el 'retorno a la naturaleza' escondía una propuesta de reconstrucción del hombre y la sociedad a fin de vivir la verdadera esencia de una y otra realidad.

Por otra parte, este descubrimiento y su correspondiente llamado al descubrimiento/conquista del mundo infantil y al mejoramiento de su situación supuso el enfrentamiento con las formas de educación tradicional o de *esclavos* como se la denomina en la *Carta dirigida a todos los maestros de primeras letras del Reino de Quito, sobre un modo fácil de conducir a los niños al conocimiento de las verdades más importantes*. Las líneas básicas de este enfrentamiento se hacen presentes al contrastar uno y otro sistema educativo. Así, por ejemplo, mientras en el uno predominaba el *furor* e incluso la *violencia*, el otro debía convertirse en el reino del *buen tratamiento* y el *semblante agradable*; de igual manera, si en el uno había que imponer o conducir, en el otro había que dejar aflorar el cúmulo de virtudes o valores que encierra el niño en cada etapa de su desarrollo natural. Igualmente, mientras para los unos la naturaleza humana se presentaba como corrupta desde su origen, para los otros la bondad natural del hombre se habría degenerado por su contacto con la sociedad y las disolventes costumbres de las ciudades.

La apreciación positiva de la naturaleza humana y en particular de la del niño, tanto en su constitución como en su origen, constituyó un cambio de valoración, significativo para aquella época y sirvió para generar una serie de consecuencias que alteraron substancialmente las concepciones metodológicas y didácticas vigentes, muchas de las cuales aún hoy gozan de actualidad. Por ejemplo: la educación del cuerpo y los sentidos; la crítica a la violencia y los castigos, como ya se ha señalado; el respeto al desarrollo y evolución del niño, de acuerdo con su proceso de maduración; la prohibición de proyectar el padre en el niño y la edad adulta en la infancia; el reemplazo de los libros y la cátedra más que había que discernir, rescatar y asumir, especialmente en el sistema educativo, para construir el país que se requería.

Era la propuesta de una nueva forma de vivir. Vivir tanto los aspectos de vecindad como los lazos provenientes de la ciudadanía, en un escenario de integración y ruptura, inclusión y exclusión. Se trastocaban y se transformaban viejas y queridas concepciones ante la irrupción de los nuevos planteamientos políticos. No se debía reducir su identidad a una conservación de ejes de articulación que miraran solo a los tesoros de su geografía o a lo adquirido en el pasado, sino más bien a un movimiento cuya fuerza se afincaba más que nada en un nuevo sujeto ciudadano y en la esperanza de construir y vivir en una patria libre de la dominación española y las limitaciones que la aquejaban por doquier.

En esta perspectiva, este período fue definitorio para la organización de los ideales e instituciones educativas que inspiraron el desarrollo de la educación en el s. XIX y gran parte del XX, tanto en sus actos administrativos como en los métodos que se incorporaron al proceso de enseñanza-aprendizaje. Finalmente, cabe hacer una crítica, puesto que entre las aspiraciones del discurso pedagógico ilustrado y la concreción de tales sueños, tanto en su velocidad como en su extensión, lo conquistado, especialmente en provincias, no logró echar sólidas raíces en tierra ecuatoriana. Las aspiraciones ilustradas, más allá de las causales de índole externa que enajenaron nuestras sociedades a sucesivas metrópolis, no consiguieron sólido arraigo, entre otras razones, porque la generación que nutrió dichos “sueños” fue casi totalmente eliminada: una parte de ella mediante el destierro, otra por medio de la cárcel y la mayor en la masacre y las guerras de la primera y la segunda independencia. También porque sus propuestas no dispusieron de las condiciones básicas necesarias para su ejercicio: cierto grado de desarrollo de la burguesía, de la industria, del mercado interno, del círculo de producción y distribución de bienes y hasta de autonomía y secularización de campos como el de la moral y el derecho, aspectos que en el Ecuador de ese entonces recién iniciaban su fase embrionaria.

Además, faltó el apoyo de otras fuerzas para imponer el proyecto, dado el carácter elitista que redujo su aceptación y viabilidad a muy pocos grupos, pues las grandes mayorías quedaron al margen del proyecto, especialmente los indígenas; porque la claridad programática no contó con el debido correlato operativo, dadas las condiciones objetivas y subjetivas necesarias para su concreción; porque sus diferentes facciones: aristócratas, criollos, plebe.



# CAPÍTULO II

## LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL Y SUS ALTERNATIVAS EN EDUCACIÓN (1820 – 1895)



Ecuador, Colombia y Panamá. Mapa por Edward Whymper, en "Travels amongst the great Andes of the Equator", Londres, 1892. (IMP/CH)

Período: 1820 -1895.

Etapas:

- 1820 -1860, fase de emergencia;
- 1860-1895, fase de formulación y consolidación.

El escenario:

Concluidas las guerras de Independencia, con sus innumerables secuelas, se concentró la atención en la conformación de la naciente república. En este período el país vivió fraccionado, dividido, con estructuras sociales, políticas y productivas arcaicas y estancadas, pero a su vez vio emerger nuevos sujetos y fuerzas productivas renovadoras. Mientras en la sierra, la hacienda fue la forma productiva predominante y los indígenas su base; en la costa se inició el despegue, el auge cacaotero y el desarrollo de las actividades mercantiles y de exportación.

Modelos educativos de la época y autores representativos:

- Modelo Social: Simón Rodríguez, Rafael Quevedo;
- Modelo Nacional: Juan León Mera, Pedro Fermín Cevallos;
- Modelo Regional: Benigno Malo, Manuel Carrión Pinzano, Mariano Acosta, Francisco Campos;
- Modelo Confesional: Gabriel García Moreno, Francisco Javier Salazar, Enrique Terenziani, Juan Bautista Menten, Manuel José Proaño, Hno. Yon José, Francisco Febres Cordero;
- Modelo Cosmopolita: Juan Montalvo

## EL ESCENARIO LAS PRIMERAS DÉCADAS DE VIDA REPUBLICANA

Pasados los festejos vividos por el triunfo de la Independencia de España, el tierno árbol de la educación pública fue pronto sacudido por los múltiples vientos que la situación post-revolucionaria desencadenó. Al concluir las guerras de emancipación se abrió las puertas a un replanteo general de las fuerzas sociales y políticas, adquiriendo, por ejemplo, *la aristocracia y los criollos* una importancia de primer orden al pasar el poder a sus manos y asumir un rol protagónico en la función pública, como al tratar de consolidar sus intereses predominantemente terratenientes; en confrontación con ella, otros grupos sociales que se habían mantenido sumergidos durante la Colonia comenzaron a irrumpir lentamente, tal fue el caso de los sectores medios: soldados, abogados, burócratas y de los sectores bajos: esclavos liberados, campesinos, mestizos... que pusieron sobre el tapete nuevos intereses y su repudio a un sistema que obstaculizaba permanentemente la solución de sus ingentes necesidades y que expoliaba, en algunos casos, con igual saña que en los tiempos de la vida colonial.<sup>1</sup>

La flamante República tuvo además, en sus inicios, frente a sí los gérmenes de una profunda transformación de su estructura poblacional. La migración de los indígenas y campesinos del callejón interandino hacia el litoral -en parte por la depresión económica, los desastres naturales, las epidemias, la falta de alimentos y sobre todo las relaciones semi-feudales imperantes en el agro serrano-, desplazó la mano de obra hacia la costa, siempre escasa de brazos para satisfacer las demandas de su crecimiento agro exportador.

También en las primeras décadas de vida republicana se vivió la lenta conformación de un sistema agroexportador en tierras ecuatorianas, el notable desarrollo de sus fuerzas productivas y la dinamización del intercambio comercial a base de las exportaciones de productos del sector primario, debido al auge cacaotero. Dolorosa e igualmente inédita fue la carga económica heredada de las luchas libertarias: la contribución pecuniaria de 1822 y 1826, por parte del Distrito del Sur, futuro Ecuador, fue cuatro y diez veces mayor respectivamente a la de la Colombia y Venezuela, sin contar con la incesante requisita de hombres y vituallas. El peso de la deuda pública heredada de la Gran Colombia representó siete veces más que el presupuesto nacional del primer año de vida republicana.<sup>2</sup>

---

1 Arturo Roig, "Educación para la integración y utopía en el pensamiento de Simón Rodríguez, Romanticismo y Reforma Pedagógica en América Latina, ", en *Revista Cultura* del Banco Central del Ecuador, Vol. IV, No. 11, sept.- dic., Quito, 1981, pp. 35-ss.

2 Ángel F. Rojas, *La novela ecuatoriana*, Quito, Publicaciones Educativas Ariel, s.f., pp. 15-16,

Cabría aún añadir el sistema hacendatario, un tanto consolidado, pues el latifundio serrano había logrado ya constituir un complejo económico - geográfico orientado hacia el consumo interno y organizado en base al trabajo servil; sistema que supo imbricarse y a la vez entrar en contradicción con los intereses y modos de producción de la burguesía agro-exportadora del litoral en plena expansión;<sup>3</sup> hecho que a su vez daría pie a las nuevas formas de *neo-colonialismo*.

Tampoco dejaron de pesar del día a la mañana las fuerzas y los sistemas tradicionales aún vigentes: la aristocracia, el sistema jurídico que no acababa de adaptarse a los nuevos tiempos, el mismo sistema educativo que continuaba en los libros, en los pensum y en muchos de los docentes actuando bajo cánones coloniales.

Lógicamente, estos y otros enfrentamientos y cambios desencadenaron replanteos en el área educativa y exigieron que la educación se sitúe de cara a las demandas de integración y conformación del flamante país; al retraso generalizado que hacía necesario profundizar aún más el proceso de democratización y expansión de la educación; al desorden y "anarquía de los pueblos" que afloraba en asonadas y levantamientos reiterados; al progreso industrial y comercial que exigía inculcar un nuevo evangelio científico entre la gente común; a la necesidad de educación de la mujer a fin de abrir a ésta las puertas de la actividad extra familiar; a la tolerancia religiosa y al carácter secular del mundo moderno, requerimientos insoslayables para la vinculación cada día mayor del país con el mundo.

En pocas palabras, había que sustituir el sistema monárquico por uno republicano, el sistema productivo tradicional por uno moderno, levantar un nuevo edificio sobre realidades sociales, económicas, educativas, culturales y políticas heredadas del pasado y que se resistían a perder su peso y poder. Este reto general, vino acompañado de plantear, una vez más, la necesidad, en palabras actuales, de una **reforma educativa** capaz de responder al nuevo escenario, cuando la reforma iniciada por la ilustración aún no había dado todos sus frutos, y los contenidos o medidas, con un fuerte sentido práctico y directamente referidas a la capacitación e ilustración de las masas, para el mejoramiento económico y el progreso del país, tampoco se habían concretado.

---

3 Enrique Ayala Mora, Lucha política y origen de los partidos en Ecuador, Centro de Publicaciones Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito 1978, p. 45.

## LA EDUCACIÓN EN EL DISTRITO SUR DE COLOMBIA

En 1822, luego del triunfo militar en la batalla de Pichincha, se inició la acción educativa de parte del gobierno de la Gran Colombia. En general, las nuevas autoridades republicanas, según Jorge Núñez, entendieron el valor de la educación

*emprendieron prontamente la ampliación del sistema educativo, de modo que abarcase con su acción a la mayor parte de los niños y jóvenes, pero además consideraron indispensable la sustitución de la vieja escuela confesional por una de nuevo tipo, en la que, junto a los principios de la religión, se inculcaran las nuevas ideas del mundo, desde los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamados por la Revolución Francesa, hasta los nuevos conocimientos científico – técnicos generados por la Revolución Industrial.<sup>4</sup>*

Más en la medida en que se pretendió instaurar una nueva orientación en la educación se chocó con la resistencia del sector eclesiástico, polémica que se fue intensificando con el correr de los años. El conflicto educación pública y educación privada se manifestó permanentemente, unas veces con resultados favorables a la educación privada y confesional otras a la educación fiscal o pública a todo largo del s. XIX. Lo que estaba en juego eran las fuerzas de sustentación del antiguo régimen, de la sociedad colonial que impedían construir un gobierno republicano, un nuevo orden político, educativo y cultural.

Seguramente fue el Abel Americano quien mejor vislumbró los peligros de este enfrentamiento, las agitaciones que contra el gobierno desatarían las fuerzas conservadoras y especialmente los obispos y curas que no acababan de aceptar la ruptura con la madre patria. El pasado realista y la formación poco democrática de altos representantes del clero hicieron que Sucre se expresara del obispo de Quito, Leonardo Santander y Villavicencio en los siguientes términos:

*...este maldito Obispo, que ya me tiene quemada la sangre, y relacionado con todos los curas godos, puede mantener el país en agitación (...) siendo nuestro declarado enemigo (...) Yo no sé por qué, el Libertador me recomienda conservar a este padre tan godo, tan avaro y tan sanguinario (...) He hecho el sacrificio de servir a la Intendencia, por obedecer; pero no seré tan loco que le sirva con un enemigo tan poderoso en nuestro seno, que mañana hace es-*

---

4 Jorge Núñez, "Inicios de la educación pública en el Ecuador", en Revista Ciencias Sociales de la FLACSO, Quito, 2000, p. 194.

*trellar estas Provincias contra la República (...) No mantengo con este Obispo el menor resentimiento, por que particularmente, nada me ha hecho; pero tengo tal convencimiento de su maldad, que se me fuerza a vivir con él en Quito, no responderé del día en que lo tire por la escalera, por canalla. Ud. conoce que no soy exaltado, pero no puedo aguantarlo más.*<sup>5</sup>

Obstáculo mayor constituyó el de los recursos, siempre insuficientes tanto para la contratación de profesores, instalación de escuelas lancasterianas y bibliotecas públicas, como para el pago puntual a los maestros. Se trató de llenar el vacío con el aporte de los municipios, los padres de familia y, especialmente, de algunos filántropos que se esforzaron por apoyar la creación de establecimientos educativos en sus ciudades y poblados.

Conviene resaltar el papel del Libertador como también del General Sucre, grandes promotores de la educación pública en el Distrito Sur de Colombia. Bolívar estimuló directamente a la educación en Cuenca, Loja, Guayaquil y Riobamba. Sucre expidió un decreto creando una Junta Superior de Instrucción Pública, a la que delegó la tarea de buscar medios para aplicar las leyes colombianas sobre educación pública y concretar los objetivos propuestos.

Pese a los buenos propósitos los avances no fueron mayores, dada la crisis de recursos con que se iniciaron los gobiernos republicanos, como ya se ha señalado. El número de escuelas establecidas en el Departamento del Ecuador no era mayor.

---

5 Ídem.

Cuadro No. 4: Escuelas a inicios de la república.

<p><b>Provincia de Pichincha:</b> 17 escuelas: ocho en las parroquias urbanas de la ciudad de Quito y nueve en las siguientes villas y poblados: La Magdalena, Chillogallo, Machachi, Sangolquí, Zámiza, Guayllabamba, Yaruquí, Tumbaco y Latacunga.</p>	<p><b>Provincia de Imbabura:</b> 28 escuelas: 4 en Ibarra e igual número en Tusa; 1 en Cochasquí y otras en Caranqui, Puntal, Mira, Salinas, San Antonio y Cangachua; 2 en Tulcán y otras tantas en El Ángel, Urcuquí, Cotacachi y Atuntaqui, y 3 en Otavalo.</p>
<p><b>Provincia de Chimborazo:</b> 12 escuelas: 3 en Riobamba, y una en cada pueblo del distrito: Licto, Guano, Chambo, Pungalá, Cebadas, Sicalpa, Cajabamba, San Andrés y Alausí. (Faltan los datos de los cantones de Ambato y Guaranda).</p>	<p><b>Provincia de Cuenca:</b> 35 escuelas: 7 en Cuenca, 5 en Azogues, 3 en Paccha y Gualaceo, 2 en Paute y Cañar, y en las parroquias de San Roque, Baños, Tima, Valle, Sidcay, Taday, Chuquipata, Biblián, Déleg, Sayausí, Guachapata, Sígsig y Girón.</p>
<p><b>Provincia de Loja:</b> 30 escuelas: 5 en Gonzanamá, 4 en Malacatos, 3 en Saraguro Catacocha, Cariamanga y Zozoranga; 2 en Loja y otro tanto en Zaruma y Celica, y 1 en los pueblos de Zumba, Chito y Amaluzá. (No hay datos de la Provincia de Jaén y Mainas, ni de sus cantones Jaén, Borja y Jeveros).</p>	<p><b>Provincia de Guayaquil:</b> Guayaquil, Daule, Babahoyo, Macha y Santa Elena. (Se carece de datos más exactos. Tampoco hay datos disponibles del cantón Baba, de la Provincia de Manabí ni sus cantones Puerto Viejo, Jipijapa y Montecristi).</p>

Jorge Núñez, "Inicios de la educación pública en el Ecuador", art. cit.

LAS DEMANDAS DE LOS NUEVOS TIEMPOS

La nueva situación exigía un plan pedagógico que abarcara lo social, lo nacional y reformulara el marcado tinte individualista del modelo ilustrado; que considerase que más que los individuos eran los ‘pueblos’ los que requerían de educación y progreso. En tal sentido, el nuevo modelo enfatizó la necesidad de relacionar la educación con los objetivos nacionales y sociales, con sus instituciones, costumbres, entorno físico e histórico y más características y retos propios. El papel de la educación debía entonces permitir al educando ser miembro de una república, sobre la tesis de que, solamente por

medio del espíritu y las instituciones republicanas, se podría realizar verdaderamente la persona humana.

Frente a estos retos históricos, sucintamente descritos, fueron emergiendo diversos proyectos educativos, llevados adelante por los diferentes grupos sociales y sus connaturales intereses, tanto de la nueva clase gobernante cuanto de los sectores emergentes y marginales, cuyas contradicciones y conflictos pusieron de manifiesto sus complejas relaciones y el leve peso de sectores mayoritarios que, de hecho, continuaron excluidos de los centros de decisión política, económica y social hasta bien entrado el s. XIX. Este contradictorio sentimiento se resumió en la famosa leyenda estampada en los muros de las calles: *Último día de despotismo y primero de lo mismo*. En palabras de un autor contemporáneo, *Los continuos alzamientos y manifestaciones de violencia que caracterizan aquellos tiempos demuestran el extenso repudio al régimen, cuyos intereses de clase impedían la solución de las ingentes necesidades públicas y el funcionamiento de una democracia burguesa*.<sup>6</sup>

Pero el nuevo plan pedagógico también fue fruto del agotamiento que la vieja receta pedagógica ilustrada ya no pudo ocultar, acelerando de esta modo la necesidad de una relectura de la realidad educativa y de una fórmula fresca capaz de asumir las flamantes demandas emergentes.

Estos preanuncios de una inédita visión del mundo y de la vida, provinieron en parte de un embrionario movimiento romántico que cayó como anillo al dedo para fundamentar los nacientes proyectos educativos, de carácter eminentemente social, nacional o confesional elaborados en aquellos tiempos, entre cuyos representantes sobresalieron las figuras de Simón Rodríguez, Juan León Mera y Manuel José Proaño, García Moreno, Juan Montalvo,... cuyas voces será necesario considerar al interior de la totalidad del movimiento y corrientes que representaban, pues solo así se tornan reales y comprensibles sus dimensiones individuales.<sup>7</sup>

---

6 Mario Monteforte, *Los signos del hombre*, Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador - Sede en Cuenca, 1985, p. 145.

7 "Hoy en día se cuestiona, y con razón, la costumbre de atribuir a ciertas fechas o a determinadas personalidades un carácter decisivo en el desenvolvimiento de una corriente histórica; pero difícil de resistir la tentación de presentar un momento importante de la historia de las ideas sin relacionarlo con algún libro, fecha o autor; valga como excusa el hecho de que nos hemos esforzado por integrar los datos individuales a su matriz y que las personalidades que a continuación presentaremos serán consideradas tan solo como señal de orientación, como guías, gracias a las cuales se espera captar en mejor forma el devenir de los nuevos modelos educativos". Cfr. Carlos Paladines, *Pensamiento ilustrado... Ob. Cit.* p. 40.



Simón Rodríguez

## EL PROYECTO DE UNA 'EDUCACIÓN SOCIAL'

### Introducción

Pocos proyectos educativos han resaltado tanto la profunda vinculación de la educación con lo social como el de Simón Rodríguez. <sup>8</sup> Él fue de los pocos fundadores de nuestras repúblicas que entendieron que se había desatado un nuevo conflicto de carácter eminentemente social.<sup>9</sup> De ahí que comprender este modelo suponga examinar previamente su concepción de la sociedad americana, la misma que, a su criterio, se presentaba marcada por agudos conflictos sociales y dividida por un nuevo género de dominadores y dominados.

A partir de las guerras de la Independencia, si bien emergió una clase criolla que luego de liquidar a la aristocracia peninsular heredó su poder, esas mismas guerras también permitieron que surjan otros grupos de las gestas libertarias, “carne de cañón” que cada vez presentaban mayor resistencia a *trabajar siempre, para satisfacer escasamente sus pocas necesidades y con exceso las muchas de sus amos*. En el análisis de las *Sociedades Americanas*, Rodríguez decía; *Églogas. Idilios, Villancetes, para las bibliotecas de los señores. Crasísima ignorancia, hambre y grosería en las chozas de los siervos. No hay una providencia que nos haya dividido en amos y esclavos*.<sup>10</sup> (Vol. I. p. 240)

---

8 Los escritos de Simón Rodríguez serán citados tomando en cuenta las Obras Completas, editadas por la Universidad Simón Rodríguez de Caracas, en 1975. El estudio introductorio lo realizó Alfonso Rumazo González. Las obras que se han consultado han sido preferentemente las de carácter educativo, estableciendo en ellas unidades temáticas que afloran reiteradamente en cada una de las obras. Simón Rodríguez, Obras Completas, Caracas, Ed. de la Universidad Simón Rodríguez, 1975. Expresamos nuestro reconocimiento al Prof. Arturo Roig, cuyo trabajo ha sido de imponderable utilidad.

9 Simón Rodríguez, 1771 – 1854, nació en Caracas y se inició como profesor de escuela de primeras letras de 1791 a 1795. Su primer escrito sobre educación concentró la atención en el diagnóstico pormenorizado de la educación y en la formulación de proposiciones para su transformación: Reflexiones sobre los defectos que vician la Escuela de Primeras Letras de Caracas y medio de lograr su reforma por un nuevo establecimiento, 1794. Otras obras fueron: Sociedades Americanas, Cómo serán y como podrían ser en los siglos venideros, texto de 1828 que tuvo una segunda edición, muy ampliada, en 1842; Luces y virtudes sociales, 1834, obra que también recibió ampliaciones y reediciones; extracto sucinto de la obra Educación republicana, 1849, que también sufrió modificaciones. A partir de 1797 viajó a Europa, en donde ejerció de tutor y maestro de Simón Bolívar. De regreso a América, en 1823, inició un largo peregrinaje por Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Falleció en Amotape, Perú. Aproximadamente por 1845, (hasta el presente no se ha podido determinar con precisión la fecha) Rodríguez escribió sus Consejos de Amigo dados al Colegio de Latacunga, a solicitud de Rafael Quevedo, Rector del Colegio de San Vicente de Latacunga. Este escrito, permaneció en la penumbra hasta 1954 en que Aurelio Espinosa Pólit logró editarlo en el Boletín de la Academia Nacional de Historia. Logré hacer una nueva edición en Carlos Paladines, Pensamiento Pedagógico Ecuatoriano, Quito, Corporación Editora Nacional, 1988.

10 Los escritos de Simón Rodríguez serán citados tomando en cuenta las Obras Completas, editadas por la Universidad Simón Rodríguez de Caracas, en 1975. El estudio introductorio lo realizó Alfonso Rumazo González. Las obras que se han consultado han sido preferentemente las de carácter educativo, estableciendo en ellas unidades temáticas que afloran reiteradamente en cada una de las obras. Simón Rodríguez, Obras

En efecto, ante los graves problemas que afrontaron los nuevos países inmediatamente después de su emancipación: el ‘social’, el ‘nacional’, el ‘republicano’, el económico, el militar, ... diversas caras de una misma fachada, Rodríguez dio siempre más peso a lo primero e hizo así, de su pensamiento, ante todo, una filosofía social, como expresamente supo reconocerlo: “*Es un deber de todo ciudadano instruido el contribuir con sus luces a fundar el Estado, como con su persona y bienes a sostenerlo. El autor de esta obra ha procurado reunir sus pensamientos en favor de la causa social*” (Vol. I. p. 261).

Importante de los textos de Rodríguez también es que, a más de la descripción de una situación objetiva, toma en cuenta el despertar de la conciencia de las masas oprimidas:

*Entre los abandonados a su suerte, ha habido muchos que han conocido la injusticia de los potentados y poderosos; y algunos han clamado contra ellas. Hoy ¡... el número es... considerable! y... ¡mucho mayor!, que lo que piensan los que andan, de salón en salón ostentando “luces” y “riquezas” y hablando con el más alto desprecio, de los que les llenan la bolsa o los mantienen de estudiantes* (Vol. I. p. 323).

En otro lugar señala:

*“Escarmentados” de los trabajos que han pasado en tentativas inútiles, “desengañados” de la aparente conveniencia que presentan los sistemas conocidos, “cansados” de oír y de leer elogios pomposos de cosas insignificantes, y a veces de lo que no ha sucedido, “hartos” de verse maltratar a nombre de Dios, del Rey o de la Patria, quieren vivir sin reyes ni congresos, no quieren tener amos ni tutores, quieren ser dueños de sus “personas”, de sus “bienes” y de su “voluntad”; (...) quieren gobernarse por la Razón que es la autoridad de la naturaleza. (Ídem).*

Rodríguez, por lo anotado, fue uno de los pocos fundadores de nuestras repúblicas que entendieron que se había desatado un nuevo conflicto de carácter eminentemente social, pues había aparecido un nuevo ‘sujeto histórico’, inesperado e indeseable para muchos: *El estado de América*, dirá Rodríguez, no es el de la *Independencia* sino un *armisticio* en la guerra que ha de decidirla. A su criterio, por poco que se observe la dirección que tomaban los negocios públicos en América, se advertirá el fundamento social en que descansaban dichos conflictos, que descansaban sobre un principio de desorden, perspectiva esta que le permitió ver y juzgar la complejidad del proceso de las **guerras civiles**, en que fueron tan pródigas nuestras repúblicas en sus primeras décadas de vida independiente.

---

Completas, T. I, Caracas, Ed. de la Universidad Simón Rodríguez, Caracas, 1975, p. 240. Expresamos nuestro reconocimiento al Prof. Arturo Roig, cuyo trabajo nos ha sido de imponderable utilidad.

De este modo, la temida *anarquía de los pueblos*, el tiempo crítico de las revoluciones o *tiempo de las rivalidades*, como solía denominar Rodríguez a esta etapa, y que se prolongó por muchos años en la mayoría de los países latinoamericanos, llegando en el caso ecuatoriano hasta bien avanzado el s. XIX, la asumió nuestro autor a partir no tanto del carácter o psicología de nuestros indómitos “revoltosos pueblos” o de sus *bajos niveles de formación educativa*, cuanto de las demandas y los reclamos que amplios sectores populares formulaban para la satisfacción de sus necesidades inmediatas e indispensables para vivir, y a partir de la frustración que la receta republicana ofrecía a sus aspiraciones en múltiples aspectos, particularmente en lo referente al mundo del trabajo. *“Las sociedades, dirá Rodríguez, tienden a un modo de existir, muy diferente del que han tenido, y del que se pretende que tengan (Vol. I, pp. 272-273).*

Ante los graves problemas que afrontaron los nuevos países, inmediatamente después de su emancipación: el ‘social’, el ‘nacional’ y el ‘republicano’, tres caras de una misma moneda, Rodríguez dio siempre más peso al primero e hizo así, de su pensamiento, ante todo una filosofía social, como expresamente supo reconocerlo: *Es un deber de todo ciudadano instruido el contribuir con sus luces a fundar el Estado, como con su persona y bienes a sostenerlo. El autor de esta obra ha procurado reunir sus pensamientos en favor de la causa social (Vol. I. p. 261).*

Por otra parte, a juicio de Rodríguez, la situación post-independen-  
dista tampoco había logrado resolver otro género de limitaciones heredadas de la colonia pues, prácticamente, a década y media de la declaración de independencia de nuestros pueblos,

*Somos “independientes”, pero no libres, (...) dueños del “suelo”, pero no de “nosotros mismos”. Las preocupaciones políticas que nos dominan, no caducarán como muchos lo esperan; al contrario: persisten al lado de las Ideas Liberales, las harán bastardear. Otras fuerzas que las que empleamos para “emanciparnos”, debemos emplear para “liberarnos” (...) las de la Razón. Contra los soldados del Rey peleamos con las manos, contra las preocupaciones hemos de pelear con la cabeza, seguros de que, los errores más febles se burlan de las balas, y los más robustos ¡tiemblan! (...) al ver asomar la verdad, esta se arma con plumas, en lugar de fusiles” (Vol. II, pp. 427-428).*

Surgió así la problemática de la *emancipación mental*, cercana a los planteamientos de una *segunda independencia*, que más de un pensador latinoamericano asumió por esos tiempos como condición sine qua non para esculpir el nuevo rostro de la patria, problemática esta que apuntaba a completar la emancipación política a través de la liberación en otras áreas que aún no habían sido rescatadas. Esta segunda fase debía realizarse, insiste Rodríguez,

básicamente bajo la mediación de la *paz* y la égida de la *razón*, pero ya no de la razón ilustrada sino de aquella que el romanticismo trataba de reformular, por cuanto las luces de la ilustración ya no eran suficientes para iluminar la flamante realidad.

Con relación a lo primero: la paz, nuestro autor plantea la diferencia de tiempos o épocas que había creado la república en relación a la independencia, lo cual había generado también, necesariamente, una diferencia de medios.

*El árbol de la libertad se ha de regar con “sangre” es un concepto verdadero, si por “libertad” se entiende la “independencia” para obrar en favor propio, sin daño ajeno, pero será un falso concepto, si se cree, que para “entenderse” sobre el modo de obrar, y sentar un principio que regle este modo, sea menester reñir: el resultado sería entonces una guerra perpetua, por consiguiente, la aniquilación (Vol. I. pp. 272-273).*

En cuanto a lo segundo: la reformulación del concepto de razón, ésta se realizó centrando la crítica en el epicentro de la formulación ilustrada: su formalismo e “inconstitucionalismo”, en palabras de Rodríguez. La razón ilustrada se había manifestado incapaz de implementar las mediaciones necesarias para la plasmación de sus ideales.

*Hagan los Directores de las Repúblicas lo que quieran, mientras no emprendan la obra de la “educación social”, no verán los resultados que esperan. Nunca saldrán de la fastidiosa repetición de ‘principios generales’, ni de la interminable disputa sobre derechos y libertades que ¡tanto perjudica al crédito de la causa y a la reputación de sus defensores! (Vol. I, p. 284).*

Por supuesto, Rodríguez no solo se percató de las limitaciones del formalismo constitucionalista y del jurídico en que habían caído los textos ilustrados, incapaces de generar una solución funcional y práctica que posibilitase al país dar pasos adelante en la realización de sus “sueños” de libertad, sino que, además, supo considerar la utilización que determinados grupos hacían de dicho formalismo para el mantenimiento de sus privilegios. En tal sentido, Rodríguez anticipa uno de los temas fundamentales de la ‘teoría de las ideologías’, el de la *falsa conciencia*, entendida ésta como *voluntad de engaño*; la misma que implica, a su vez, la denuncia de una clase y dentro de ella a un determinado grupo, por ejercer la mentira y la cínica utilización aun de lo sagrado, para el mantenimiento o justificación de sus privilegios. Significativo es al respecto que, a propósito de la Educación Popular, se haya hecho presente esta problemática en nuestro autor. Cito extensamente por su importancia

*Es de advertir que "Educación", nunca se había visto en 'mala compañía', hasta el año 28, que se presentó en las calles de Arequipa, como 'popular'. El año 29, se apareció, en las Gacetas, con su Compañero, por un efecto de la popularidad de algunos Soberanos, a solicitud de ciertos Escritores filantrópicos, - con el fin de instruir a las masas (...) descarriadas por la revolución (...) en sus derechos y deberes, (...) no Sociales sino Morales, y la 'Moral' es, que retroceden al estado antiguo, de subordinación a sus legítimos Príncipes y Señores. No creyéndose seguros en la 'Moral', pasaron a la Religión, pues da derecho de oprimir al prójimo, y al prójimo le impone el deber de aguantar. Por este principio los Ministros del altar son, por una parte sus tentáculos de la Vanidad, y por otra, instrumentos serviles de Especulación: Su ministerio es andar por los Campos, por la Manufacturas y por los almacenes predicando, a todo fiel Cristiano, sumisión a los Hacendados, la ciega obediencia de los brutos, y Virtud, la estúpida conformidad con la voluntad del Patrón, todo respaldo con los altos designios de la 'providencia' (modo cortés de insultar a la Divinidad) (Ídem. p. 283).*

Además de la denuncia del formalismo ilustrado y su implementación ideológica, Rodríguez revisó otros componentes de la concepción ilustrada. Desmontó, por ejemplo, la visión ilustrada de lo social, incapaz de comprender que la sociedad no era una mera *agregación* de individualidades o átomos sino más bien, una *asociación o relación dinámica* de las partes.

*Es tan obvia, dirá, la diferencia entre conexión y relación, que no sería menester indicarla, si todos fueron escrupulosos en el valor de los términos. Están las cosas 'conectas', cuando están juntas o adherentes, y tienen 'relaciones', cuando obran unas con otras, o unas en otras. No es menester decir que los hombres viven juntos, porque en ninguna parte se les ve aislados. En cuanto a sus relaciones, unas le son forzosas como las de la familia, y otras son ocasionales como las que contrae por negocios. Todos saben esto, sin estudiarlo; un conjunto por agregación (Vol. I. p. 228).*

La nueva 'lectura' de la realidad, también se hizo presente en la exigencia por 'originalidad' y en la revisión del concepto de libertad, que reclama Rodríguez de América acostumbrada a '*imitar servilmente*'. Hasta el mismo concepto de filosofía reformula nuestro autor como '*saber de previsión*', '*saber de invención*', '*saber profético*' y de lo '*posible*'. Igualmente fue cuestionada y reformulada la categoría de '*civilización*', tan profusamente utilizada por los ilustrados como universal ideológico; es decir, como modelo absoluto al cual debían propender los países latinoamericanos y que en la práctica se reducía a la imitación y copia de algunas sociedades europeas, particularmente la francesa (eurocentrismo).

Con la denuncia de la *civilización-cultura* francesa-europea como modelo absoluto, Rodríguez puso sobre el tapete la reformulación del colonialismo, postulando un *colonialismo clásico* para la época de la dominación española y un *neo-colonialismo* para los inicios de la vida republicana, dado los caracteres inéditos y diversos que había asumido tal fenómeno en su segunda fase. Otra manifestación clara del nuevo ropaje que habría adoptado el colonialismo, lo denuncia Rodríguez a propósito de los proyectos de repoblar nuestro continente con inmigrantes europeos que habrían de traer una nueva *"sangre"* y habrían de generar, entre nosotros, costumbres de orden y de trabajo. Nuestro autor, por el contrario, revalorizará la política poblacional de los s. XVII y XVIII, llevada a cabo, por ejemplo, por los jesuitas con sus famosas *misiones*, en las que, según parece, veía Rodríguez una anticipación de su propio proyecto de *colonias educativas* y sobre las que hará girar su plan educacional continental.

De todas estas y otras reformulaciones, hay una en que su análisis además de reiterativo o permanente, es original y radical. La nueva situación había heredado mucho del pasado y, en más de un aspecto, no había logrado romper el cordón umbilical que le ataba al caduco sistema colonial, básicamente por razones *testamentarias*. En otros términos, la sociedad colonial se reproducía y se mantenía incólume en diversos aspectos de la vida republicana, a través de un *sistema testamentario*, que cubría un amplio abanico de posibilidades: transmisión de la tradición, de la herencia, de la tierra, de la educación, de la potestad testamentaria, de las leyes, costumbres, matrimonio, etc. Se trataba, en definitiva, de un sistema establecido con carácter dogmático por nuestros *mayores* o *antepasados*, a partir de una comprensión de la sociedad como una realidad inamovible. No se pensaba que el sistema de relaciones vigente podía ser alterado o que, al menos, necesitase de un cambio más allá de lo político. A criterio de Rodríguez, todo se había convertido en un acto *testamentario* y la misma vida de los hombres aparecía organizada bajo la forma de un testamento o herencia, desde su nacimiento hasta su muerte:

*Haber criado a un niño hasta cierta edad... es un derecho para impedirle que tome el estado o profesión que le conviene o agrada como para forzarlo a tomar (sin decir por qué) el que no le conviene o repugna. Moribundo que tiene algo, por poco que sea, es legislador, y los vivos le han de obedecer: si es grande el caudal, dispone que su heredero viva ocioso, y manda que se la aguanten todas sus impertinencias, (...) y si poco antes de morir, la enfermedad no le ha hecho perder el juicio, las leyes le mandan que hable como un loco, diciendo que lleva lo que no puede llevarse. (De este modo) la potestad Paterna influye en la educación y en la elección de estado o profesión y las leyes conceden y protegen la facultad de Testar, dificultando doblemente la obra de la República (Vol. I, pp. 225-226-268-281,315).*

Junto a los momentos fundamentales del ciclo vital humano, signados por lo testamentario o hereditario, Rodríguez descubrió otros no menos importantes en el desarrollo humano, pero también marcados por la impronta testamentaria: La *educación testamentaria*; la transmisión de la propiedad privada, los signos testamentarios, especialmente el lenguaje y particularmente la escritura que se organizaban también, a su criterio, bajo pautas heredadas.

En la crítica a la educación testamentaria abundó y como prueba sea suficiente un ejemplo:

*Los Maestros de Escuela han sido, son (...) y serán mientras dure la monarquía (...) (que será hasta el fin del mundo) unos pobres dependientes o ayos mal pagados, especies de bocinas que suenen como las soplan: su oficio es... 'Engañar muchachos por orden de sus padres'. Los Rectores de los Colegios hacen un papel serio en la comedia. Aparentan rigidez en el cumplimiento de las reglas de unos Estatutos, calculados para adular a los padres, haciendo lo que exigen que se haga con sus hijos. Encierro, cepos, calabozos, estudio continuo, sabatinas, argumentos de memoria, confesiones forzadas, ejercicios de San Ignacio, exámenes, premios, grados, borlas... mientras se les preparan 'espoletas' en lugar de 'charreteras', bufetes de abogado, enlaces de familia, y si hay con qué, viajes a Europa para olvidar su lengua y volver con crespos a la francesa, relojitos muy chiquitos con cadenitas de filigrana, andando muy ligeros, saludando entre dientes, haciendo que no conocen a los conocidos y hablando perfectamente dos o tres lenguas extranjeras...(Vol. I. p.225-233-255).*

Una visión tan crítica de la educación vigente, incluida las formas escritas de su transmisión, planteaba la necesidad de reconstruir todo el escenario, ya que la educación tradicional o testamentaria presentaba un conjunto de notas, que formaban una unidad, fuertemente trabada y ensamblada, difícil de rebasar. Así, por ejemplo, la enseñanza testamentaria generaba una pérdida de la identidad cultural, desadaptación de la enseñanza a las necesidades del estudiante y la comunidad, predominio de metodologías de enseñanza pasiva, rígida y autoritaria, orientada a su vez a la memorización, al tecnicismo y a la conquista de determinado status social.

## Orientaciones de una educación social

Sobre estas y otras ideas organiza Simón Rodríguez su plan de una educación social, como él mismo le denomina (Vol. I. p. 284), y sobre la cual nos narra que hacía ya más de 24 años que venía hablando y escribiendo pública y privadamente (Ídem. p. 225), apoyándose en una fuerte crítica y ruptura con la educación tradicional o testamentaria e imprimiendo a su vez al proyecto un claro carácter alternativo. Es en la denuncia de un pasado heredado

y vigente, así como en *el anuncio de un porvenir por construir*, como constituye el plan de una educación social, haciendo que una y otra fase del proyecto confluyese como las dos caras de una misma moneda.

Para la determinación de las notas correspondientes a la nueva propuesta, es del caso recurrir al mismo Rodríguez, quien, a propósito del maestro tradicional, dibujó detalladamente al actor social que había que reemplazar:

*Los Maestros de Escuela han sido, son (...) y serán mientras dure la monarquía (...) (que será hasta el fin del mundo) unos pobres dependientes o ayos mal pagados, especies de bocinas que suenan como las soplan: su oficio es... 'Engañar muchachos por orden de sus padres'. Los Rectores de los Colegios hacen un papel serio en la comedia. Aparentan rigidez en el cumplimiento de las reglas de unos Estatutos, calculados para adular a los padres, haciendo lo que exigen que se haga con sus hijos. Encierro, cepos, calabozos, estudio continuo, sabatinas, argumentos de memoria, confesiones forzadas, ejercicios de San Ignacio, exámenes, premios, grados, borlas... mientras se les preparan 'espoletas' en lugar de 'charreteras', bufetes de abogado, enlaces de familia, y si hay con qué, viajes a Europa para olvidar su lengua y volver con crespos a la francesa, relojitos muy chiquitos con cadenitas de filigrana, andando muy ligeros, saludando entre dientes, haciendo que no conocen a los conocidos y hablando perfectamente dos o tres lenguas extranjeras... (Ídem. P. 223).*

Mas el problema no era exclusivamente de actores, juzgaba Rodríguez necesario de reconstruir todo el escenario, ya que la educación vigente o *testamentaria* presentaba un conjunto de notas, que formaban una unidad, fuertemente trabada y ensamblada, difíciles de vencer. Así, por ejemplo, la enseñanza testamentaria generaba una pérdida de la identidad cultural, desadaptación de la enseñanza a las necesidades del estudiante y la comunidad, predominio de metodologías de enseñanza pasiva, rígida y autoritaria, orientada a su vez a la memorización, al teoricismo y a la conquista de determinado status social.<sup>11</sup> El anuncio de un porvenir diferente en la educación por construir se diseñó a partir de las siguientes orientaciones y pautas metodológicas:

En primer lugar, la educación debía concebirse como educación pública antes que privada y con los ojos puestos más en los niños pobres, y especialmente en los indígenas, que en otros. Por lo primero, Rodríguez se adhiere

---

<sup>11</sup> Entre las experiencias alternativas en el campo de la educación, en los últimos años, cabe citar la Escuela Nueva, el currículo flexible y comunitario, los proyectos de educación integral, bilingüe intercultural, la escuela unitaria, la nuclearización educativa, por citar algunos ejemplos. También, la mayoría de estas deficiencias recuerdan, con las diferencias epocales del caso, la caracterización de la "educación bancaria" que ofreciera, hace pocos años, el pedagogo brasileño Paulo Freire, y que corresponde a una centenaria tradición educativa, que ha tenido fuerte vigencia entre nosotros desde la época colonial hasta nuestros días.

al postulado ilustrado del *Estado - Educador*, sin posibilidad de descargo de esta misión que anteriormente estaba en manos del clero y órdenes religiosas; proceso de secularización de la educación. Por lo segundo, confiere al proceso de democratización o ampliación de la educación, el contenido social que le hacía falta, si se quería que los esfuerzos del Estado no terminaran favoreciendo a los grupos privilegiados de siempre, al generarse nuevas diferencias, básicamente cualitativas, a partir de la misma educación. Optar por una política educativa a favor preferentemente de niños pobres e indígenas, supuso preferir la educación primaria a la secundaria, opción que el sistema educativo vigente era reacio a aceptar, ya que la educación privada primaria era más fácil de llenar por los padres de familia pudientes, necesitados más de colegios que de escuelas. En este aspecto, la opción de Rodríguez es una prueba más de su categórica orientación social.

En segundo lugar, sin que esto signifique establecer un orden de preeminencia o de jerarquía en las notas determinantes del modelo, la educación social debía ser también educación republicana o de formación de ciudadanos, en oposición a la monárquica, cuyas características fundamentales, a pesar de haberse terminado formalmente el orden colonial, subsistían aún en la enseñanza y en la vida pública, orientada a la formación de siervos sometidos aún al peso de la autoridad. La Educación Republicana, título con el que nominó Rodríguez en 1849 a su primera publicación: *Sociedades Americanas, cómo serán y cómo podrían ser en los siglos venideros*, escrita en 1828, descansaba en una opción o *profesión de fe política* que juzgaba que ningún Rey o Jefe, monarquía o dictadura, convenía a los pueblos de América. *“Solo por la fuerza física consigue un Rey que sus vasallos obedezcan. La fuerza de la autoridad Republicana es puramente moral”* (Vol. I. pp. 230-231).

En tercer lugar, la educación social debía orientarse más al <<campo>> que a la <<ciudad>>, prefiriendo las escuelas de agricultura y maestranza sobre las humanísticas, dado el desequilibrio que, en uno y otro aspecto, ofrecía el sistema educativo vigente, con las consiguientes limitaciones y deficiencias que esto generaba. Precisamente, en *Consejos de Amigo*, dados al Colegio de Latacunga, Rodríguez desarrolla la tesis de que la tarea educativa debía marchar del campo hacia la ciudad, convirtiendo al campo en el “lugar” educativo por excelencia y no al revés. *“Si los americanos quieren que la revolución política que el peso de las cosas ha hecho y que las circunstancias han protegido, les traigan verdaderos bienes, hagan una revolución económica y empiécenla por los campos: de ellos pasará a los talleres y diariamente notarán mejoras que nunca conseguirán empezando por las ciudades”* (Vol. I. p.241 y 231-240).

Conviene rescatar que la tesis del campo como lugar educativo por excelencia, o la “marcha” de la tarea educativa del campo hacia la ciudad y no viceversa, la apuntaló Rodríguez con una serie de elementos teóricos y de

su observación o experiencia práctica que recomendaban este giro copernicano. Las ciudades, pervertidas por el <<régimen testamentario>>, requerían ser purificadas; el país necesitaba dar más importancia al comercio interior que al exterior; rechazar los artículos industriales que venían de Europa y estaban sustituyendo y acabando con los tradicionales productos de nuestras artesanías; detener la larga y costosa importación de Europa de retortas, termómetros, barómetros, primas, hornillas, alambiques, campanas de vidrio, que podrían fabricarse en nuestras maestranzas; desarrollar la industria, pues de ella provenían las riquezas durables; terminar con el abandono de las artes mecánicas; ocupar la mano de obra; desarrollar mecanismos de financiamiento para los colegios; superar la división del trabajo, propia del régimen manufacturero e industrial que reducía al hombre a la condición de instrumento, requerimientos todos ellos y otros más que el proyecto de educación social podía enfrentar a través de las nuevas formas de educación y trabajo que él intentaba implementar en centros escolares ubicados en el campo, en el espacio rural.

Basándose en la experiencia que develaron las marchas con el ejército libertador a todo lo largo de cada uno de los países bolivarianos pudo Rodríguez visibilizar que tanto en el bando realista como en el de los patriotas los jefes de ambos ejércitos eran hombres de ciudad, propensos a la civilización europea más que a los paradigmas de los pueblos indígenas y que traían aparejado una concepción de la sociedad y del estado que era urgente revertir. “O inventamos o erramos”. De esta forma también quedó marcado un espacio como reverso de otro y la ciudad concebida como centro de dominación y el campo en una especie de topos alternativo en el que era posible dibujar como en contraste el futuro añorado. La imagen de la ciudad como sitio de perversión y del campo como lugar de un desarrollo natural tenía ya antecedentes en la obra de J.J. Rousseau que llamaba a defenderse de la contaminación y corrupción de la ciudad visualizada como el lugar donde más se alejaba el hombre de su naturaleza por lo cual se recomendaba a los padres de familia trasladar la educación de sus hijos de la ciudad hacia colonias ubicadas en el campo. La naturaleza se juzgó que era un instrumento idóneo para formar el carácter del niño, quien en contacto con la naturaleza debía evolucionar, física y psíquicamente, de forma favorable y virtuosa, por lo que se consideraba positivo no sólo la educación a través de la naturaleza sino también la educación en la naturaleza. El valor asignado a la naturaleza y por consiguiente a la observación de la misma y a la sensibilidad en cuanto instrumento de acercamiento y conocimiento de ella se patentiza: p. ej. en el párrafo de apertura de la Instrucción Previa que elaborara Espejo al lanzar a circulación *Primicias de la Cultura de Quito*, en donde decía:

*La primera vista que demos sobre la naturaleza del hombre, hallaremos, que él es dotado de talento de observación; y que las necesidades que le cercan obligan a todos momentos a ponerlo en ejercicio. Si el hombre se ve en*

*la inevitable necesidad de hacer uso de este talento desde los primeros días de la infancia; es visto que de este principio depende, el que él vaya sucesivamente llenándose de ideas; comparando los objetos; distinguiendo los seres. De aquí la feliz progresión de sus conocimientos destinados a la conservación de la vida, al cultivo de la sociedad y a la observancia de la piedad (Espejo Eugenio 1947: edición facsimilar., p. 1).*

La doctrina sobre la naturaleza, como ya lo hemos señalado, jugó un papel capital y el “modelo naturalista” alcanzó amplia vigencia a todo lo largo del s. XIX y gran parte del XX. En el ámbito pedagógico, Pestalozzi por ejemplo, con sus paseos y salidas al campo, y su continuador Froebel son ejemplos claros. En todos ellos así como en la pedagogía idealista o propia del romanticismo, se intenta siempre adecuar y ensartar dos ideas básicas: en primer lugar, valorar la naturaleza humana como obra divina que es, y por tanto sin tara; en segundo lugar, el hecho de que para desarrollar (o educar) convenientemente a esta naturaleza humana, sin mancillar ninguna de sus virtudes o valores, debía vincularse con la naturaleza. (Antoni J. Colom y Joan Carles Lélích 1994: 161-162).

No faltaron sin embargo visiones del campo de sentido opuesto, como la dibujada por (Sarmiento Domingo Faustino 1959), en que el campo es más bien visto al revés e identificado como centro de retraso en el orden económico, político y cultural y como el reto primordial a superar por los pueblos latinoamericanos. La metáfora se trasladó del análisis de Argentina al análisis de Sudamérica concebida como continente en situación de <<barbarie>> en claro contraste con Europa, Norteamérica y las ciudades visualizadas como cunas de la <<civilización>>.

En cuarto lugar, y en relación con lo anterior, la educación social debía transformar a los centros educativos en unidades de experimentación y producción. Lo primero partía del supuesto de que la ciudad era el lugar donde más se había alejado el hombre de la naturaleza, por lo que era necesario arrancar a los niños de dicha contaminación, a fin de protegerlos en *colonias infantiles* en las que se experimentasen nuevas formas de contacto con el medio natural, a través de las cuales el niño, particularmente pobre o indígena, pudiese incorporar a su vida de estudios la vida familiar, social y de producción. Lo segundo partió del supuesto de que la sociedad agro-artesanal no requería necesariamente ser barrida por la sociedad industrial y los vientos del “progreso”.

*“La división del trabajo, en la confección de la obras embrutece a los obreros y que, si por tener tijeras superfinas y baratas hemos de reducir al estado de máquinas a los que las hacen, más valdría cortarnos las uñas con los dientes (...) Por el buen nombre de la Fábrica, el obrero se reduce a la condición de*

*instrumento: ¡toda su vida cantando, toda su vida tejiendo! al fin se convierten los hombres en lanzaderas y en serruchos...” (Vol. I, p. 237; T. II. p.397).*

Con todo lo cual, la tarea pedagógica apuntaba a rescatar al hombre a partir de una nueva forma humana de vida natural y trabajo, síntesis no fácil de alcanzar. El trabajo artesanal en aquella época daba ocupación a un considerable número de pobladores en las ciudades. La construcción, restauración y reparación de casas, la confección de la ropa y el calzado, el mantenimiento de servicios básicos de agua y luz, la confección de artesanías y productos para la casa,... ocuparían en gran medida a los artesanos y trabajadores de pequeñas empresas.

En quinto lugar, la educación social propuso además de colonias infantiles, colonias de educación para adultos, sugerencia que rompía los estrechos marcos de la organización educativa tradicional, concentrada en el sistema regular o formal e incapaz de abrirse al desafiante mundo de los mayores de edad. *“En vida de Bolívar, dirá su maestro, pude ser lo que hubiera querido, sin salir de la esfera de mis aptitudes. Lo único que le pedí fue que se me entregaran, de los Cholos más pobres, los más despreciados, para irme con ellos a los desiertos del Alto- Perú, con el loco intento de probar, que los hombres pueden vivir como Dios les manda que vivan,...” (Vol. I, p. 255).*

Ahora bien, la educación de adultos no tenía como propósito educar a ese “populacho” para que ingrese al orden vigente, orden que dicho grupo humano se negaba a aceptar, sino más bien prepararle para un orden que habría de establecerse bajo nuevos parámetros y un nuevo concepto de propiedad, llevada a la práctica de manera comunitaria y con nuevas formas de vida que luego se extenderían a las ciudades. La Isla de Tomás Moro adquiere en Rodríguez, dice un autor, una de las formulaciones más interesantes que pueda verse dentro del utopismo americano. ‘Aislar’ el mundo americano del europeo, asegurándonos con ello para nosotros el único lugar que quedaba para la Utopía; aislar dentro de la América, con sus comunidades experimentales las establecidas en los desiertos, a los que serán los hombres del mañana. El desierto y el campo se transforman, de esta manera y por necesidad en el ‘topos’ del ‘topos’, el ‘lugar’ por excelencia dentro del único ‘lugar’. Mas, en última instancia, el ‘aislamiento’, como ya lo era en Moro y lo fue en otros utopistas, era un momento dialéctico, que exigía su propia negación. Aislar a América para que desde ella surgiera una auténtica civilización; aislar dentro de ella a los pobres, es decir, los moldeables en cuantos huérfanos de toda ‘herencia’ y ajenos, por eso mismo, a los vicios del sistema testamentario, para que desde sus colonias surgiera la ciudad futura. ‘Utopía’ como ‘ciudad cerrada’ y ‘Cosmópolis’ como ‘ciudad abierta’, son los dos extremos de la marcha dialéctica propuesta por ese gran maestro de América.

En definitiva, Reforma de la Educación, pero bajo tan geniales replanteos que, aún hoy en día, más de una de sus propuestas continúa siendo un reto a alcanzar y estamos llamados, bajo nuevas circunstancias, a emprenderla. En palabras del mismo Rodríguez:

*El interés general está (y continúa) clamando! por una REFORMA de la educación y la AMERICA !...Quién lo creería!?... está llamada por la CIRCUNSTANCIAS, a emprenderla”, pero los parámetros sobre los que debía caminar la reforma debían ser igualmente diferentes: ¿Dónde iremos a buscar modelos?...--La América Española es original = ORIGINALES han de ser sus instituciones i su gobierno = i ORIGINALES los medios de fundar uno i otro. o inventamos o erramos (sic) (Vol. I. pp. 343-234)*

## Los aspectos metodológicos

A los geniales planteos, sucintamente expuestos, Rodríguez supo unir los aspectos metodológicos o didácticos, capaces de dar viabilidad a su propuesta. Nuestro autor juzgaba necesario alterar por sus bases a la misma práctica o ejercicio de la enseñanza, y en este campo tampoco dejan de ser sorprendentes sus aportes que, a más de un siglo, no han perdido actualidad. Comenzaremos por la insuficiencia del Sistema Lancasteriano, adoptado directamente por el mismo Libertador Simón Bolívar, seguramente como una fórmula de emergencia, para dar instrucción elemental a las grandes masas de la población, pero que, a juicio de Rodríguez, no era el método ideal para educar sino, a lo más, para instruir, tomando en cuenta que, según él, “*instruir no es educar, ni la instrucción puede ser un equivalente de la Educación, aunque instruyendo se eduque*” (Vol. II, p.104).

Brevemente, en el sistema de Lancaster, los alumnos se dividían en grupos entre diez y veinte y los más aventajados instruían a sus compañeros en la lectura, escritura, cálculo y catecismo, del mismo modo en que ellos habían sido enseñados por su maestro horas antes. Prevalcían en el ejercicio docente los ejercicios de repetición de los contenidos, en voz alta y acompasadamente, a fin de afianzarlos en la memoria. Los alumnos aventajados se denominaban monitores y, además de ellos, había en el aula otro funcionario: el inspector, encargado de vigilar a los monitores, de entregar y recoger los útiles de enseñanza y de indicar al maestro quienes debían ser premiados o corregidos.

La crítica y aun la sátira que despertó en Rodríguez este sistema, ha conducido a afirmar que “*en el maestro caraqueño hubo un anti-Lancaster nato*”, que no consideraba admisible la ‘enseñanza mutua’ por múltiples motivos: no era saludable que operarse como maestro quien no estuviese instruido y

preparado para hacerlo; no dejaba de ser un disparate intentar aprender de memoria determinados contenidos, y peor aún, repetir como papagayos o dar gritos, que no hacían más que formar charlatanes.

*Si para obtener empleos, decía al Ayuntamiento en Reflexiones, se necesita instrucción, talento, aplicación y conducta en los sujetos; para servir a las escuelas deben ser doblemente instruidos los maestros, aplicados e irreprehensibles y haber acreditado estas cualidades. Considérese la grave obligación de un maestro y responsabilidad". En "Consejos de amigo",... repetía: "Enseñanza mutua es un disparate: Lancaster la inventó, para hacer aprender la Biblia de memoria (...) Dar gritos y hacer ringorrangos no es aprender a leer ni escribir. Mandan recitar, de memoria, lo que no se entiende, es hacer papagayos, para que... por la vida ¡sean charlatanes (...) Las escuelas se dividen en dos especies: unas para niños decentes (es decir, que pagan bien). Estas son Enciclopedias, para hacer sabios a 10 años. Otras, para la moralla-almacenes de muchachos, enseñándose unos a otros a gritar, y los Maestros... (digo mal) los 'preceptores', mandando (a uso de los Pilotos) la maniobra: son Escuelas de vapor, de la fuerza de 100 caballos, o ferrocarriles, que transportan en un soplo millares de muchachos de la sima de la ignorancia al pináculo del saber (Vol. II, pp. 24-25; 76; 247).*

Nos hemos detenido en el examen del sistema lancasteriano, porque el caso ilustra adecuadamente los afanes de orden cualitativo que encerraba el proyecto de Rodríguez, y, si bien las políticas de ampliación de la enseñanza constituían una imperiosa necesidad, no menos urgentes eran las conquistas cualitativas, aspecto este último en que nuestro autor mostró una especial sensibilidad, ejemplar aún hoy en día. Un segundo aporte metodológico proviene del énfasis puesto por Rodríguez en el análisis de la actividad o proceso del aprendizaje, más que en la misma fase de información o desarrollo de los contenidos que implica la enseñanza. A su criterio, el proceso de aprendizaje podía descomponerse, para efectos del análisis, en los siguientes momentos: 'observación', que era "un ponerse delante de un objeto para guardarlo, es decir, para apropiárselo"; 'reflexión', que era un "hacer reflejar la imagen entre el objeto que la da y el sentido que la recibe", y 'meditación', que era un "ponerse en medio de las imágenes para compararlas, viendo a un lado y otro". En fórmula condensada: "abrir los ojos para observar, fijarlos para reflexionar y cerrarlos para meditar"(Vol. I, p. 253).

De interés es señalar que, por lo primero: la observación, el proceso de aprendizaje quedaba anclado en la 'naturaleza', con múltiples ventajas para el educando,

*"ya que conocer a la naturaleza en cuanto nos es permitido... es un deber porque estamos rodeados de cosas, y sorprendidos por accidentes, que llamamos circunstancias, y frente a fenómenos que, en muchos casos, nos con-*

*viene saber explicar. Dependemos de las circunstancias, luego, es menester acostumbrarnos a obedecerles. Si en el Colegio se enseñaran la Ciencias Exactas y de Observación, los jóvenes aprenderían a apreciar lo que pisan, y se abrirían muchas carreras” (Vol. I. p. 44).*

Por los otros aspectos: reflexión y meditación, el aprendizaje quedaba anclado en el ‘sujeto’, manteniéndose así una relación dinámica y dialéctica entre uno y otro polo, relación que no lograba superar un tratamiento mecánico o subjetivista del aprendizaje. De este modo, Rodríguez no redujo el aprendizaje a un mero saber de las propiedades de las cosas, para poder adecuarnos a ellas (empirismo-positivismo), pues el aprendizaje supuso para él, algo más que una posición pasiva, al implicar también un momento activo de parte del sujeto, momento este último que era como una ‘pretensión’, una ‘espera’ y un señalamiento del ‘lugar’ de la pretensión y la espera, sin que todo esto significara caer en ‘sueños o delirios’ (idealismo - utopismo)

Una descripción aún más clara que la del año 49, a que hemos hecho referencia, consta en “*Consejos de Amigo*”, que dada la importancia del tema nos permitimos transcribir:

*Observar, es ponerse delante de un Objeto, a examinarlo para conocerlo, con intención de guardarlo, o de guardar la imagen, para sí; reflexionar es hacer reflejar la imagen del objeto, contra el objeto mismo, por el sentido que ha recibido la impresión: es tratar de grabarse bien la imagen, para que no se confunda con otras, o se borre: meditar es ponerse en medio del objeto, y de la imagen que ha dejado, en el sentido, para ver si se le asemeja: es también, comparar los resultados de dos o más acciones para prever sus consecuencias. El gobierno... o el que manda, sea lo que fuere, debe abrir los ojos para observar, fijarlos para reflexionar y cerrarlos para meditar (Vol. II, pp. 30-31).*

Esta visión del aprendizaje como un desarrollo que incluye el despliegue de diferentes fases: observación-reflexión-meditación, condujo a concebir otros componentes del proceso educativo, a partir de dicha base, con lo cual se puso de manifiesto la riqueza de virtualidades que ella encerraba. Así, por ejemplo, ‘estudiar’ era “*aplicarse y contraerse mentalmente*”; ‘maestro’ quien “*enseña a aprender y ayuda a comprender*” a partir de un ‘saber para sí’ y un ‘saber transmitir’. Igualmente, esta concepción llevó a juzgar el aprendizaje en su insoslayable vinculación con la enseñanza, proceso de inter-aprendizaje en la terminología actual, y, además, exigió que no se descuidara todo lo pertinente al proceso de expresión de los contenidos:

*... a pronunciar, a articular, a acentuar, a fijar la Significación de las Voces, y las propiedades de los términos, a dar a las frases, el énfasis que pida el pensamiento, a pensar con propiedad, las Ideas, notando la Cantidad y el Tono*

*que deben distinguirlas: porque, tan necesaria es la Cantidad en la Sílabas, para que sea palabra, como el tono en la palabra para que la Locución exprese en Sentimiento (Vol. II, pp. 26-27).*

Una consecuencia de orden social y político de la presente concepción del aprendizaje habría sido el que, en la escuela primaria, se hubiese enseñado a raciocinar y *“habría menos embrollones en la sociedad. Empachados de silogismos, salen los jóvenes de los colegios, a vomitar paralogismos, por las tertulias. De ahí vienen los sofismas, que pasan por razones, en el trato común y llegan hasta a ser razones de Estado, en los gabinetes ministeriales”*(Vol. II, p. 26; T. I, p. 243). Para Rodríguez no cabía ‘sociedad moderna’ sin el libre ejercicio de la Razón. Obedecer ciegamente fue el motor de la sociedad monárquica y por eso existían tantos esclavos y era amo el primero que se proponía serlo; mientras que en las sociedades republicanas se acostumbraba obedecer a la Razón y *“no a la autoridad, como los limitados ni a la costumbre, como los estúpidos”*.

Lo anotado nos conduce a un tercer aporte, proveniente de la diferenciación que estableció Rodríguez entre lo que podría denominarse ‘aprendizaje memorístico’ y ‘aprendizaje comprensivo’, que le sirvió para delimitar con mayor precisión la línea de demarcación entre la escuela lancasteriana y su propia propuesta, y contrastar en mejor forma los aspectos cuantitativos de los cualitativos. De acuerdo a la primera propuesta, el niño memorizaría los contenidos pero sin comprenderlos, con los nocivos efectos que el conocimiento superficial genera y que Rodríguez supo ridiculizar:

*leer, escribir y contar, es la carretilla de la primeras escuelas. Leen, porque dicen atropelladamente lo que está en un librito, que saben de memoria. Escriben, porque llenan páginas enteras de rasgos y palotes, de prisa para acabar pronto. Cuentan, por que cantan, a gritos, la tabla, dicen...dojvejdoj=cuatr; trejvejsis=disioch...Después de haber hecho cantar, a sus discípulos...por meses enteros !pe-ápa, pe-épe, pe-ípi, pe-ópo, pe-úpu, y para que se perfeccionen...pane-pan, pene-pen, pini-pin...*

(Vol. II. p. 28).

La lectura, en tal sentido, era el lugar privilegiado para mostrar las diferencias entre una y otra posición, y además permitía establecer que solo un aprendizaje comprensivo, apoyado en el ejercicio de la razón, era capaz de penetrar y descifrar los secretos del texto. *“Leer es resucitar ideas sepultadas en el papel: cada palabra es un epitafio: llamarlas a la vida es una especie de milagro y para hacerlo es menester conocer los espíritus de las difuntas, o tener espíritus equivalentes que subrogarles”*(Vol. I, p. 243; T. II, p.29).

Otro aporte metodológico significativo proviene de la valoración que otorga Rodríguez al ‘mundo de experiencias’ del educando; elemento o base, a

su criterio, insoslayable para el aprendizaje, porque las experiencias del niño, en la dimensión personal y social que ellas suponen, no solo servían para la motivación y activación del deseo de aprender, sino que también podían constituirse en barreras que dificultaban el aprendizaje; de allí la necesidad de prestar atención al bagaje de experiencias para, a partir de ellas, conformar los contenidos de la enseñanza. Por otra parte, la o las experiencias significativas del educando establecían estrecha relación con la problemática de 'teoría y praxis', que la ilustración no había logrado resolver, dada su comprensión simplista y mecánica del juego entre estos dos polos y que el pensamiento romántico se esforzó por dilucidar en forma dinámica y dialéctica.

Caso contrario, de no auscultarse el bagaje de experiencias: necesidades y capacidades, aspiraciones y dificultades del niño, motivaciones y rechazos, la enseñanza terminaría elaborando abstracciones que el estudiante será incapaz de seguir, sea porque nunca las había observado directamente relacionadas con su experiencia, sea porque no correspondían a las situaciones y condiciones concretas de su entorno (conocimiento significativo).

Tomó cuerpo esta propuesta metodológica, a través de diversos ejemplos en los que Rodríguez desarrolla determinados contenidos, a partir de experiencias concretas. A propósito de la enseñanza de gramática, decía:

*Los nuevos maestros de la escuela primaria no necesitarán molestar en recoger barbarismos y solecismos, los muchachos se los traerán: háganlos hablar y tendrán qué corregir: esa será su Gramática" (Ídem, T. I, p. 43) Igualmente ilustrativa es la comparación de la primera escuela con la palanca de primer género, que "excitará en muchos la curiosidad de saber lo que es potencia, resistencia, y punto de apoyo o Hipomocli..." (Vol. II. Pp.13-14). Más claro aún es el siguiente texto: "Establezca el gobierno una escuela en que se enseñe la lógica, el idioma y el cálculo, por principios; y como los principios están en las cosas, con cosas se enseñará a pensar. Se nombrarán cosas y movimientos que se vean, oigan, huelan, gusten y toquen, haciéndolos mirar, escuchar, olfatear, saborear y palpar. Se hará conocer con voz y boca, cómo se forma la una y cómo se emplean las partes de la otra para pronunciar. Se harán consistir las letras en el movimiento de la mano, no en apretones y cabellos. Se hará entender que se habla para el oído y se escribe para el ojo..." (Vol. I. p. 401)*

## Consejos de Amigos dados al Colegio de Latacunga

No hay que olvidar que los aportes metodológicos de Rodríguez, no solo se postularon a nivel de la teoría sino que se concretaron, y esto es lo sorprendente, en el mismo texto, en una praxis literaria de carácter eminentemente pedagógica, como lo testimonia la forma peculiar de organizar y de-

sarrollar sus escritos. En efecto, llama la atención, como lo advirtiera Aurelio Espinosa Pólit, primer editor de *“Consejos de Amigos dados al Colegio de Latacunga”*, *“la disposición peculiar del Escrito, con desigualdades deliberadas, tanto en el tamaño de la letra como en el número de renglones, según la importancia que da el autor (Rodríguez) a las sentencias y el empeño que tienen de hacerlas entrar por los ojos, así como también en los espacios, apartes y llaves”* (Espinosa Pólit A 1954: 49).

Es importante tener en cuenta que, con el descubrimiento de la realidad como sistema de signos, al menos en el campo del lenguaje y del gobierno, la semiótica adquirió en Rodríguez un determinado estatuto epistemológico, que permite hablar de él como un precursor de dicha ciencia. Además, el descubrimiento de la realidad como sistema de signos testamentarios, en su gran mayoría, también lo convirtió en creador de nuevas formas de comunicación, exigidas por la cambiante situación social y en lo cual jugó un rol creativo pionero, como se puede apreciar en la organización sui géneris que supo hacer de sus escritos. Todo ello permitió a Rodríguez una praxis literaria de carácter dinámico y a su vez didáctico, bautizada con el nombre de *ensayo*, que fue cultivada por nuestros principales escritores a lo largo del s. XIX.

En la perspectiva del ensayo, Rodríguez antes de llegar a Cotopaxi y formular su propuesta educativa en *Consejos de amigo, Dados al Colegio de Latacunga*, había intentado por dos ocasiones plasmar sus sueños. En un primer momento, en Bogotá (primeros meses de 1824), a poco tiempo de su retorno de Europa (primeros meses de 1823) cuando levantó una *“Casa de Industria Pública”*, institución en la cual se prepararían los estudiantes no tanto para la vida intelectual y las profesiones tradicionales, cuanto para el ejercicio de oficios técnicos y el aprendizaje de conocimientos prácticos y útiles, orientación esta contraria al espíritu de la aristocracia española y la criolla que minusvaloraba el trabajo manual y las profesiones técnicas. Esta experiencia duró poco. Pocos años después, en Bolivia, (enero de 1826), *“En menos de cuatro meses reunió la Casa de Chuquisaca más de doscientos niños, cerca de cincuenta pobres y veinte jóvenes de diferentes partes que pretendían propagar la instrucción en diferentes ciudades”*. Este segundo intento, al igual que el de Colombia, tampoco logró mayor éxito y terminó en medio de enfrentamientos y tensiones. Si se hubiera hecho caso a su propuesta, *“los campos estarían cultivados, y los labradores tendrían casas bien construidas, mobladas y limpias; estarían decentemente vestidos, se divertirían con moderación y entenderían de sociales; en una palabras serían ciudadanos”*. (Vol. I: pp. 64-91-92). El proyecto de Chuquisaca, a criterio de algunos entendidos, era más desarrollado y completo que el de Bogotá, e igual se podría afirmar del proyecto de Latacunga que supo reunir los anteriores avances.

Aproximadamente por 1845, hasta el presente no se ha podido determinar con precisión la fecha, Rodríguez escribió sus *“Consejos de Amigo”* a solicitud de Rafael Quevedo, Rector del Colegio de San Vicente de Latacunga.

Este escrito permaneció en la penumbra hasta 1954 en que Aurelio Espinosa logró editarlo en el *Boletín de la Academia Nacional de Historia del Ecuador*.

En cuanto a la estructura interna de la obra, se pueden establecer dos partes muy definidas. En la primera, Rodríguez presenta los principios y objetivos que fundamentan su concepción de la educación; en la segunda, aplica o hace descender dichos principios a la realidad concreta de un Colegio, en un lugar y tiempo histórico determinado: inicios de la vida republicana. Con relación a los aspectos formales, la obra mantiene una peculiar praxis literaria, eminentemente pedagógica. La organización de los argumentos, sentencias y advertencias; los cuadros sinópticos, resúmenes, dibujos y recuerdos; las palabras, sílabas o frases en mayúsculas; los subtítulos y títulos son técnicas y mecanismos utilizados por Rodríguez para resaltar aquello que él juzgaba de mayor importancia para el lector, dado su afán pedagógico y muy poco “academicista”. En otros términos, aun en lo formal Rodríguez no se sometió a los estándares consagrados por la elite académica, que fácilmente transforma en fría e inhumana a la comunicación y al pensamiento.

La obra corona la producción pedagógica global de Rodríguez: *Reflexiones sobre los defectos que vician la Escuela de Primeras Letras de Caracas y medio de lograr su reforma por un nuevo establecimiento, texto redactado en 1794; Sociedades Americanas, Cómo serán y como podrían ser en los siglos venideros, texto de 1828 que tuvo una segunda edición, muy ampliada, en 1842; Luces y virtudes sociales, 1834, obra que también recibió ampliaciones y reediciones, en la que se despliega como anexo, en la edición de 1840, lo referente a la Educación Popular (Vol. II, pp. 355-ss). Además, Consejos de Amigo también sirvió para reformular su Extracto sucinto de la obra ‘Educación Republicana’, escrito a poco de abandonar Latacunga con destino a Bogotá, en una obligada parada en Túquerres, 1849, donde permaneció dos años. Consejos y el Extracto podrían ser vista como una sola propuesta, y ambos a su vez están vinculados con el plan educativo de Rodríguez para Bolivia, publicado en Arequipa en 1830. Igualmente, podría establecerse vinculación con su célebre defensa de Bolívar: El Libertador del mediodía de América (enero de 1830), cuya Nota final también es ‘Sobre el proyecto de Educación Popular’.*

Pero además de la línea de continuidad que, en los contenidos y en la forma, mantiene la producción del Maestro, hay una línea de peculiaridad ya sea por las variadas unidades temáticas como: maestranza, rentas para la educación, barbarismos y solecismos, exámenes públicos,... que son tratadas en forma más exhaustiva en unos escritos que en otros; ya sea porque los principios y orientaciones pedagógicas establecidos por Rodríguez en sus primeras obras alcanzan, en esta ocasión, una concreción notable. En síntesis, la teoría pedagógica se resuelve en *Consejos de Amigo*

en un proyecto pedagógico específico, para un centro educativo peculiar, en una región determinada: Latacunga.

En pocas palabras, con *Consejos de Amigo* se logró una síntesis o conjunción tanto de los planteamientos sobre la vinculación de la educación con las demandas políticas y sociales de vastos sectores emergentes -educación popular-, como con los planteamientos ligados directamente con la educación: fines de la educación, metodología de enseñanza, organización, actores, participación de la comunidad, tipo de profesorado, especialidades,... pero en clara orientación hacia los grupos en extrema pobreza –educación social-.

Pero el texto de Latacunga guarda algunos secretos más, aun no develados en forma satisfactoria: p.ej. junto a la línea de continuidad en cuanto a los contenidos y a la forma, hay una línea de peculiaridad, ya sea por las variadas unidades temáticas como: maestranza, rentas para la educación, barbarismos y solecismos, exámenes públicos,... que son tratadas en forma más exhaustiva en unos escritos que en otros; ya sea porque los principios y orientaciones pedagógicas establecidos por Rodríguez en sus primeras obras alcanzan, en esta ocasión, una mayor concreción. En otras palabras, la teoría pedagógica se resuelve en "*Consejos de Amigo*" en un proyecto pedagógico específico, para un centro educativo peculiar, en una región y tiempo determinado del Ecuador: el colegio de Latacunga de mediados del S. XIX. Además, esta vinculación con Latacunga a su vez puede ser considerada en la estrecha conexión existente en aquella época entre la región norte del Ecuador y la región sur de la actual Colombia. La zona de Pasto era un continuum espacial, económico o productivo y cultural, en las primeras décadas de la vida republicana de ambos países y ambos intentaron llevar Pasto a sus dominios como lo certifican la serie de enfrentamientos en que se enfrascaron las nacientes repúblicas de Colombia y Ecuador. Tal vez haya sido Eugenio Espejo, en 1780, en *Marco Porcio Catón*, en el acápite referente a *Talentos Nacionales*, quien mejor captó esa unidad o similitud no solo de la topografía que el callejón interandino presenta en esta región sino también de los pueblos y etnias que desde Otavalo, pasando por Tulcán, Túquerres y Pasto se extendía hasta Popayán.

*"Aunque el Reverendísimo Feijoo no probase la igualdad de naciones en orden al uso del discurso, la probarían, hasta la evidencia, los talentos ventajosos de los pastusos, morlacos, guayaquileños, panameños, que son dependientes de nuestra provincia y que son despreciados del vulgar Luciano"*. (Espejo Eugenio 2008:330).

Pero tan pormenorizada propuesta no logró romper los hábitos, costumbres e institucionalidad vigente. Más temprano que tarde se impusieron otras propuestas de unidad e identidad inclinadas más al campo político y

el de los valores religiosos y nacionales que al social o al educativo. El traje por el que optó el país fue diferente al diseñado por Rodríguez, quien fue consciente que los tiempos no eran aún los adecuados para su plan de reforma. Aproximadamente a mediados de 1846 el Maestro de Bolívar abandonó Latacunga, luego de una permanencia de tres años: seis meses en unas minas de sal del Gral. Juan José Flores en el litoral en miras a establecer un proyecto técnico industrial, y dos años y medio en Latacunga como se desprende de la correspondencia que mantuvo con el Obispo Torres, Roberto Ascázubi y José Ignacio París. De retorno de Túquerres al Ecuador, al no poder continuar hacia Bogotá debido al triunfo del general José Hilario López conocido anti bolivarista, nuevamente se pone al servicio del Colegio de Latacunga (1850). Tres años después partió hacia Guayaquil y luego hacia el Perú (1853). En total entre cinco y seis años de servicio a Ecuador. (Vol. I, pp118-ss).

En la última página, a modo de despedida, en Consejos de Amigo dados al colegio de Latacunga hizo constar: “Los americanos estaría (mejor) viendo el suelo que pisan, no mirando las estrellas; esperando lo que está en el orden, no que el olmo de peras; buscando su vida en el trabajo, no rezando el padre nuestro, para pedir qué almorzar; contando con lo que tienen, no con lo que les promete, el que no tiene que dar”, (Vol. II, p. 63).

## EL PROYECTO DE EDUCACIÓN ‘NACIONAL’

### Actualidad

Al concluir el s. XX, más de una voz se ha levantando para anunciar el fin de los Estados Nacionales. Su decreciente vigencia se manifiesta en la pérdida de vigor de las industrias, economías, sistemas de educación e información *nacionales* y más aspectos que el proceso creciente de globalización tanto de la economía como de las finanzas y la mundialización de la información y la comunicación tienden a liquidar.<sup>12</sup>

Así, por ejemplo, uno de los ministros de trabajo de la nación más poderosa del orbe, en una de sus obras, afirmaba:

*Estamos pasando por una transformación que modificará el sentido de la política y la economía en el siglo venidero. No existirán productos ni tecnologías nacionales, ni siquiera industrias nacionales. Ya no habrá*

---

12 Se utilizará el término “globalización” para referirse al campo de la producción e intercambio de bienes económicos y financieros y el de “mundialización” para referirse, especialmente, a la interdependencia cada vez mayor de la población mundial en relación a la cultura, la tecnología, el gobierno y la información y la comunicación.

*economías nacionales, al menos tal como concebimos hoy en día. Lo único que persistirá dentro de las fronteras nacionales será la población que compone un país.* (Reich Robert 1993: 11).

En otros términos, si de verdad hemos entrado a la fase de liquidación de lo nacional en diversas manifestaciones, dado el proceso creciente de mundialización, planetización de la cultura y globalización de la economía y las finanzas en que estamos envueltos al concluir este milenio, cabe preguntarse por el sentido o trascendencia de referirse, hoy en día, a la educación nacional y cosmopolita (Mera – Montalvo) y de concentrar la atención sobre un fenómeno tal vez ya anacrónico o en posible vía de muerte y extinción.<sup>13</sup>

En contraposición a lo global cabe recordar que en la Carta de Jamaica, 1815, Bolívar recoge un ideario de identidad cuya vigencia en América Latina ha sido permanente: *“Nosotros somos un pequeño género humano; poseemos un mundo aparte, cercado por dilatados mares, nuevo en casi todas las artes y ciencias aunque en cierto modo viejo en los usos de la sociedad civil (...) por otra parte no somos indios ni europeos, sino una especie de media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles: en suma, siendo nosotros americanos por nacimiento y nuestros derechos los de Europa, tenemos que disputar estos a los del país y que mantenernos en él contra la invasión de los invasores; así nos hallamos en el caso más extraordinario y complicado; no obstante que es una especie de adivinación indicar cuál será el resultado de la línea política que la América siga”*.

En cualquier caso, lo que se pretende es mostrar modelos educativos que fueron sembrados con devoción por Juan León Mera y Juan Montalvo, dieron frutos a todo lo largo del s. XIX y del XX e incluso en la actualidad mantienen vigencia y son motivo de interés y preocupación por parte de muchos maestros, especialistas, instituciones educativas y hasta de los gobiernos que han juzgado de su obligación defender y redescubrir nuestra identidad nacional en un mundo de dimensiones ya planetarias.<sup>14</sup>

---

13 Julio Moreno Espinosa, a finales de la década de los 40 del siglo pasado, nos prevenía sobre esas formas de rescate del pasado o “cultivo histórico” que, lejos de estimular la vida, pueden momificarla. “Se asiste entonces, dice, al espectáculo repugnante de un frenesí ciego de colección, a una acumulación infatigable de los vestigios de otros tiempos; el hombre se encierra en una atmósfera de vetustez, llegando hasta a abatir aptitudes superiores, por la manía de la antigualla y de las bagatelas bibliográficas”. Paraphraseando a Federico Nietzsche señalaba que “el morbo historicista minaba la fuerza de la vida: ésta no sabe ya servirse del pasado como de un alimento substancial”. Cfr. Julio E. Moreno, Pensamiento filosófico y social, Quito, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Vol. 1, 1979, pp. 151-52.

14 No es el propósito, en este acápite, entrar al debate de los complejos problemas que implica el rescate histórico y, mucho menos, realizar la defensa o la justificación del pasado, del Estado Nacional o la educación nacional u otros aspectos como el Estado liberal o la educación cosmopolita. Tampoco es propósito saludar con ingenuo optimismo al futuro y hacer la apología de la “aldea global” o de la muerte de los “estados nacionales” y mucho menos defender el “espíritu de Miami”.

Penetrar en estos modelos educativos, en sus primeros gérmenes o raíces, como en su evolución y permanencia; rescatar del polvo de los siglos lo mejor de sus virtualidades tal vez sea una excelente mediación para entrar, sin perder nuestra identidad y mejor equipados, al nuevo milenio y a las reformas que con urgencia reclama el país y, especialmente, la educación.

## El escenario nacional en el s. XIX

El proceso de desarticulación del Ecuador, al cual ya hemos hecho referencia, alcanzó su clímax entre 1859/61, cuando el país quedó fraccionado en cuatro compartimientos, cada uno con su respectivo ejército, autoridades y pretensiones: el Gral. Guillermo Franco se proclamó Jefe Supremo de Guayaquil; García Moreno de Quito; Jerónimo Carrión del Azuay, y, Manuel Carrión del Distrito Federal Lojano. (Jude Gabriel 1975)

*Durante las tres primeras décadas de la República, comenta el historiador Enrique Ayala, los antagonismos cada vez más manifiestos se habían resuelto por el arbitraje del caudillismo militar, pero llegó un momento en que la dictadura, mecanismo tan socorrido de otros tiempos, se volvió disfuncional. El estado perdió el monopolio de la violencia y llegó al punto más visible de su crónica debilidad (...) Las contradicciones entre las fracciones de la clase dominante habían llegado a un quiebre. La incapacidad del latifundismo serrano de vertebrar un poder homogéneo dentro de la propia región, se expresaba en la disgregación política. (Ayala Mora, Enrique Ob. Cit. p. 109).*

Elocuente, al respecto, fue el hecho de que, por más de una ocasión, las oligarquías locales se inclinaban más bien a la anexión a los países vecinos.

*En las primeras décadas de nuestra vida republicana independiente nuestro país fue - o quiso ser - alternativamente, el Departamento del Sur del suelo bolivariano, la República del Ecuador, las provincias del sur de Colombia y del Norte del Perú, la confederación de los departamentos de Guayaquil, Quito, Cuenca y Loja, un protectorado francés,... y otra vez la república del Ecuador". (p. 109).*

En tal escenario el tema de la unidad e identidad nacional y de sus posibles formas de integración para poder esculpir su peculiar fisonomía cobró candente actualidad, transformándose en definitorio e insoslayable al interior de la reflexión de pensadores y políticos forzados a idear y tratar de concretar fórmulas de integración y unión nacional, sin descuidar el contacto y diálogo con los países que simbolizaban el "progreso".

El problema de lo nacional arrastró tras de sí a las diferentes escuelas y corrientes literarias y por supuesto políticas. Incluso algunos trataron de encontrar en los valores religiosos, otros en los lazos ciudadanos y no faltaron quienes juzgaron que los procesos de modernización habrían de ser la mejor argamasa o cemento que lograría unir al país o al menos impedir su desintegración-división. No se logró unanimidad sobre cuáles lazos eran los más importantes ni sobre la prioridad de los mismos. Cada uno intentó imponer su perspectiva.

No pudo dejar de incidir en el campo de la educación y la cultura, esta apertura valorativa, positiva o negativa, respecto de lo que se dio por entender como *nación* y la sentida necesidad de integración de la misma mediante la constitución de un proyecto de Estado, capaz de articular, en un marco de gobierno republicano y democrático, los múltiples componentes que marchaban a la deriva, particularmente las nuevas formas y relaciones sociales de producción y propiedad que la expansión capitalista venía consolidando en nuestras tierras, sobre todo en el litoral.

A la escisión política se sumaron, en el Ecuador de ese entonces, barreras naturales como las cordilleras y los ríos, estos últimos especialmente en la zona de la costa que ofrecían dificultades difíciles de salvar al tráfico de personas y productos. La comunicación a lomo de mula entre Quito y Guayaquil normalmente requería de más de dos semanas.

En el caso ecuatoriano esta perspectiva fue recogida y trabajada, en 1868 en *Ojeada Histórico Crítica*, sobre la poesía ecuatoriana, obra de Juan León Mera en la cual quedaron grabadas las claves que sobre lo *americano* y lo *nacional*, no sólo él, sino toda una generación hubo de nutrirse a lo largo y ancho del país, durante el s. XIX y gran parte del XX. Pocas veces algún libro ha influido tan inmediatamente como éste en la educación literaria de una generación. En definitiva, Mera logró levantar lo 'nacional' a la categoría de una doctrina bien estructurada; de allí que con razón se haya afirmado:

*...pocas veces algún libro ha influido tan inmediatamente como éste en la educación literaria de una generación, con tanta autoridad y fuerza, que es bastante para hacer girar en redondo todo el movimiento literario de su tiempo (en bien o en mal, eso aún se discute).*

(Mera Juan León s.f. 11)

No se ha valorado aún la convergencia de tantas voluntades que quedaron atraídas y fascinadas por la problemática de lo nacional. La élite intelectual, tan dividida en lo político y religioso entre conservadores y liberal, encontró un punto de convergencia en el proyecto de lo *nacional*, lo cual exigía revestirse de *elementos propios* y asumir las realidades más nuestras, desde su geografía, su literatura, historia, flora, fauna y mineralogía, pasando por el

rescate de sus costumbres, folclor, sicología, música, hasta la misma religión católica, a su criterio ya “herencia” del pueblo y, lo más importante a su “pueblo”, especialmente aquel que correspondía a los estratos populares.

Compartieron los planteamientos sobre lo nacional amplios círculos, a todo lo largo del país, como: p. ej. Pedro Fermín Cevallos, González Suárez, Remigio Crespo Toral, Julio Zaldumbide; al igual que el grupo de los *nativistas*, como se ha dado en denominar a Miguel Riofrío (1822-1879), José Modesto Espinosa (1833-1915), Dolores Veintimilla (1829-1857), Luis A. Martínez (1869-1909), y los *costumbristas*: José de la Cuadra (1903-1941), Alfredo Pareja (1908-1993), Enrique Gil Gilbert: (1912-1973), Nelson Estupiñán Bass (1912-2002), etc. etc.

Al igual que en el s. XVII y XVIII, la pintura y escultura también sirvió para apuntalar a esta corriente con el aporte de Rafael Salas (1821-1906), Luis Cadena (1830-1906), Rafael Troya (1845-1920), Agustín Guerrero (1849-1885), Joaquín Pinto (1842-1906) y más artistas locales y anónimos con los cuales se visibilizaron diversos oficios y actividades en torno al comercio, vestimenta, religiosidad, fiestas; el paisaje rural con sus nevados, valles y haciendas; el retrato de los personajes populares: el indio, el mestizo, el alcalde, el teniente político, el cura, las beatas, ... En el afán por representar la vida cotidiana de la gente del pueblo a través de la pintura se retrató la gastronomía, las costumbres y hasta la vida vegetal y animal del país. Fueron así recatados los valores culturales de nuestras pequeñas localidades lo que a su vez permitió avivar sentimientos y actitudes favorables a la valoración de lo propio, lo nativo, en contraposición a lo extraño, al eurocentrismo dominante por décadas.

De este modo lo nacional se transformó en un discurso no solo notable por los autores que se movieron en su órbita, por la vasta producción que lograron desarrollar, por el recurso a la pintura y a la escultura para apuntalar su perspectiva, sino además por la exposición de los usos, actores y costumbres populares desde un punto de vista positivo. Entró al escenario nacional, a paso de vencedores, un sujeto histórico pospuesto y minus-valorado: el mestizo, el montubio que pronto pasaría a ser pieza clave de la revolución liberal.

## EL MODELO DE UNA EDUCACIÓN Y CULTURA NACIONALES

Juan León Mera (1832-1894) fue una de las figuras más destacadas de la producción poética, cultural, política, novelística, historiográfica, artística y folclorista del Ecuador del s. XIX. Fue autodidacta. Jamás pisó los umbrales de los centros de educación formal, pero su labor fue reconocida tanto por

la Real Academia de la Lengua Española de Madrid, la de Buenas Letras de Sevilla y la de Ecuador, que lo acogieron como miembro correspondiente y titular. A sus responsabilidades políticas: Gobernador de Provincia, Diputado, Presidente del Senado, Ministro del Tribunal de Cuentas de la República y dirigente del Partido Conservador, Juan León Mera unió una fecunda producción a través de la cual logró expresar y fundamentar lo <<nacional>> a la categoría de una doctrina tipo, y a su vez el emblema que había que levantar en alto.

Ahora bien, ¿qué razones aduce Mera para exigir este cambio de orientación o giro copernicano? Subyace, en su propósito, la idea de que la literatura, particularmente la poesía, que a juicio de los románticos era la ciencia de las ciencias, era o podía ser el reflejo del espíritu de un pueblo, la manifestación de su alma o sustancia originaria y de sus valores más trascendentales; y, a través del conocimiento o reconocimiento de estos valores o fuerzas, pretendió encontrar una forma de integración de las desarticuladas fuerzas vigentes y un camino de salida o mediación para la superación de nuestros inveterados males, así como el instrumento o medio de producción del sentido colectivo o de *unidad nacional* que el país reclamaba con urgencia. En pocas palabras, la creación de un consenso nacional, por vía de una *cultura nacional única*, se juzgó ineludible, ya que la mediación de las letras, como solía decirse en aquellos tiempos, permitiría generar la purificación y valoración, por parte de la comunidad, de su propia personalidad.

Sucintamente, ¿qué propuso Mera en el área cultural? Básicamente, intentó dotar de un sentido u orientación nacional y original -especie de eje transversal, diríamos hoy en día- a la vasta producción literaria que desarrollaba ya el país y, precisamente, en *Ojeada histórico-crítica sobre la poesía ecuatoriana*, como correctamente lo señala su mismo título, Mera pasó revista a la producción cultural, desde el tiempo de los quichuas, pasando por la etapa colonial hasta las primeras décadas de vida republicana, pero bajo el prisma de una crítica de carácter eminentemente nacional.

Se trataba, entonces, de hacer que la poesía, en palabras de González Suárez: *la Musa ecuatoriana, vuelva sus ojos hacia los objetos del medio, que no desdeñe sus elementos propios y genuinos, y que no busque fuera los elementos del arte. En América todo abre el campo a la originalidad*, decía por su parte Mera. (Rodolfo Agolia, *Pensamiento Romántico Ecuatoriano* 1980: 270.)

Para Mera, cada comunidad nacional estaba dotada de una misteriosa sustancia originaria; espíritu nacional, que determinaba su modo de ser y se manifestaba especialmente en el idioma, la religión, la música, las leyes, los usos y costumbres,... convirtiendo, por lo mismo, a cada una de estas mediaciones, en la materia prima a ser elaborada por el arte y la cultura para el robustecimiento de dicho substrato nacional, por medio de cuya recuperación

la sociedad fragmentada alcanzaría su unidad. La cultura nacional, en síntesis, y la conciencia nacional, habrían de producir el terreno común y la igualdad de fines que hacían falta; de allí el papel protagónico que asignó Mera al quehacer cultural nacional.

Una razón más, para avalar o fundamentar este propósito, fue la idea de que el entorno natural y las fuerzas de la tradición incitas en la historia de un pueblo, como se creyó que eran el paisaje, el clima, la naturaleza, las creencias, tradiciones y costumbres, en suma, la geografía y la historia que había rodeado a un pueblo a lo largo de su centenario trajinar y de lo cual no cabía ni era factible prescindir, eran propiedad y exigencia que caracterizaba a toda la comunidad y confería perfiles específicos a cada pueblo. La existencia del hombre tenía, pues; que ser diferente en todas partes ya que conllevaba un sello peculiar impreso por las circunstancias locales. En la variedad de la naturaleza está la variedad del hombre. Si el hombre abate las selvas, aplanar los montes y se burla de las ondas del océano, las selvas los montes y los mares le dan ideas, caracterizan su índole, forman su vida y esta es la fuerza que no puede resistir y le obliga a ocupar un punto determinado y fijo en el mundo.

Todo esto se refleja ejemplarmente en la concepción que sobre las costumbres elaboró Mera: "Las costumbres son los déspotas más duros y tenaces del mundo (...) Participan de la acción de un omnímodo poder. Las costumbres son los rasgos específicos de los pueblos, forman su aspecto material y moral; son una especie de espíritu, si se permite la expresión, que pone en movimiento todos los resortes del organismo individual y social con tal fuerza y poder que su operación, si alguna vez se modifica, es solo por el constante trabajo de los siglos que ruedan sobre las naciones"(Ojeada histórico-crítica sobre la poesía ecuatoriana, Ob. Cit. p. 181).

Pero Mera, al igual que los nativistas, no solo acentuó la determinación física del hombre en su enfrentamiento con la naturaleza, preludeo de una interpretación de las culturas y los genios nacionales a partir del medio geográfico, orientación cuyas raíces datan del cultivo de las ciencias naturales que desarrolló el país en el s. XVIII a impulso especialmente de la ilustración, sino que, además, visualizó la necesidad de comprender al hombre en su devenir histórico, factor secundario a juicio de Mera si se le comparaba con el proveniente directamente de la naturaleza, pero en ningún caso poco importante, ya que también éste incidía en el establecimiento de la variedad entre los hombres y las culturas. Mitos, religiones, hábitos, costumbres, leyendas, crónicas e historias,... también habían brotado bajo la planta de las generaciones que han ido pasando y también servían para aleccionar con ellas a las generaciones venideras. En definitiva, en medio de tal variedad de cosas tocantes ya a la tierra, ya al hombre, a la historia o a las costumbres, era imposible que los partos de la inteligencia no fuesen también variados: los pensamientos tenían que germinar en la cabeza racional, nacer y circular en el

mundo amoldados al carácter del lugar donde esa cabeza se hubo desarrollado, e impregnar del olor y sabor de las circunstancias peculiares del suelo, del clima, del aspecto y las producciones de ese lugar.

Con el rescate de los perfiles específicos o propios, tanto internos como externos, naturales e históricos, nuestro autor apuntó a formular una propuesta de relativa autonomía cultural de cara al mundo europeo, del cual más de un autor de la época, tal fue el caso de Benigno Malo con su *Nuevo Mapa de América*, bregaba por separarse y defenderse, dada la fuerza de su penetración. Mera critica acertadamente a quienes les parecía un prodigio todo cuanto provenía de Europa o se imitaba de los europeos,

*“como si allá en el viejo mundo no hubiera ingenios de ordinárisima estofa, cuya única gracia consiste en saber embadurnar gruesas resmas de papel. Qué diluvió de libros, folletos, folletines y periódicos de esta calaña nos caen encima todos los días. La Europa nos ha enviado un aluvión de poesías, parte buenas, partes malas y pésimas*

Cabe destacar que la crítica al modelo europeo no solo supuso el reclamo de idéntica dignidad para las letras ecuatorianas que la atribuida a otras literaturas, por ejemplo, francesa; o la ruptura con los estrechos marcos ilustrados que se habían convertido en un universal ideológico o modelo absoluto de una determinada sociedad europea, sino también, y especialmente, la revalorización de la variadísima gama de formas y manifestaciones que ofrecía la cultura nacional, como también la defensa de dichos valores culturales y sentimientos nacionales, todo ello a partir de una visión antropológica y humanista sobre el tipo de hombre y sociedad que expresaban dichas formas espirituales y culturales. Pero el proyecto de Juan León Mera, a partir de las bases e ideas reseñadas: heterogeneidad de los tipos humanos, diversidad de naturaleza, variedad histórica, literaturas nacionales en cuanto reflejo del espíritu de los pueblos, y comunidad de territorio, religión, lengua, ascendencia, usos y costumbres, también se aplicó al campo de la educación, dando nacimiento al primer esbozo o modelo de **educación nacional** de que ha dispuesto el país, el mismo que superó al propuesto por la ilustración, obsoleto ya ante las nuevas circunstancias post-independentistas. De este modo, el capítulo XVIII de la *Ojeada histórico crítica sobre la poesía ecuatoriana: “Defectos y mal estado de los estudios de la República de Ecuador”*, se transformó en el primer manifiesto por una ‘educación nacional’, con base en los siguientes parámetros:

En primer lugar, la crítica y superación, desde el punto de vista de lo nacional, de las deficiencias de la estructura educativa vigente. Por ejemplo, baste, en esta ocasión señalar una deficiencia estructural que impedía integrar la instrucción con el trabajo y el dominio técnico, al interior de la tradición humanista:

*En nuestra República, -decía Mera- no hay más que tres malos caminos y un despeñadero: la jurisprudencia desacreditada, el sacerdocio profanado, la medicina mal entendida y peor aplicada, y la vagancia (...) no podemos sacudirnos de la maldita manía de ir siempre por unos mismos carriles: si no hacemos clérigos, abogados o médicos a nuestros hijos, no sabemos para que puedan servir. Las ciencias exactas y naturales, la industria, las artes, los oficios tan necesarios al pueblo, no han merecido la atención de nuestros legisladores o han sido mirados con frío desdén (p. 154).*

En segundo lugar, la superación del mimetismo cultural. “Convendría mucho, dice Mera, al progreso de las letras sudamericanas, que en vez de esa multitud de novelas insulsas y otros escritos inútiles y perniciosos con que nos alumbra la prensa europea, especialmente la francesa, nos brindasen nuestros sabios y literatos con el testimonio de su correspondencia, con sus consejos y avisos importantes. Al menos sería muy bueno que no fuesen tan desdeñosos con los partos de la inteligencia de los hijos de estas tierras”(p. 162). Solo el ejercicio de una reflexión que supiese ponderar, medir y apreciar el valor de las cosas propias, juzgaba nuestro autor, podría contribuir a la educación que reclamaba el país. Por el contrario:

*Los que cierran las páginas de la naturaleza americana para abrir las ya manoseadas de otras regiones, los que todo lo esperan de fuera de casa, cual sin en ella nada bueno tuvieran, deberían ser francos para confesar que no tienen voluntad de aprovechar las ventajas que les ofrece un nuevo camino, y que les gusta el ya abierto y trillado donde no tienen por qué fatigarse (p. 185).*

Los elementos de esta nueva orientación intelectual planteaban una ruptura con la inveterada costumbre de vaciar nuestros pensamientos en moldes europeos, costumbre que nos había alejado del conocimiento de nuestra más inmediata realidad. “Nuestra naturaleza nos brinda por todas partes con los objetos necesarios para la vida y no obstante acudimos por ellos a Europa. Hay quienes han recibido lecciones de física, e ignoran que cosa es el agua que beben; hay quien ha estudiado química y no sabe cómo se ha de hacer un jabón” (p. 119).

En tercer lugar, una educación nacional suponía para Mera, la superación del conflicto liberal-conservador, que desunía al país.

*Los liberales han deslenguado contra los conservadores; los conservadores han despedazado a los liberales. Unos y otros han agotado los insultos, las calumnias en la contienda del periodismo y de los libelos políticos. (...) y lo que es más grave, estos materiales eran balas que han disparado con furia infernal con pésimos resultados en la educación, pues con esos libros y papeles y cuatro teorías utópicas en la cabeza del maestro, hay quienes se venden por sabios competentes para todo. ¡Qué portento de una juventud con este tipo de conocimientos! (pp. 162-170).*

Ahora bien, ¿cómo resolver la desintegración cultural, propiciada, según Mera, básicamente por *inmorales y disolventes doctrinas*, que día a día iban suplantando *la santa sabiduría del evangelio y corrompiendo el corazón de la sociedad*? ¿Cómo superar la división doctrinal del país que se respiraba en el aire de las aulas y atentaba contra un núcleo de integración nacional que se suponía constituía la religión? Puesto a escoger Mera entre una y otra alternativa y al no disponer de las categorías que ofrecía el Estado moderno y secular para resolver tal tipo de conflictos, optó por refugiarse en posiciones conservadoras y moralistas:

*Por lo demás, bien se habrá visto que condenamos lo malo en todos los partidos, mas si el “liberalismo” consiste en el abuso de las ideas democráticas, y en la adopción de la inmoralidad y la irreligión, ¡al diablo con! y nos acogemos a la bandera “conservadora”, donde al fin se hallan las doctrinas católicas que profesamos de corazón”*(p. 168).

Un cuarto requisito para generar una educación nacional, Mera juzgó que provendría de la orientación de la reflexión hacia lo propio; hacia los *“objetos propios, brotados del seno de América, desarrollados al suave calor del sol americano, nutridos con substancias especiales y ataviados con galas en nada semejantes a las que nos vienen de ultramar”* (pp. 184-185; 186; 157).

Para concretar el proyecto de reorientación de la educación hacia lo nacional, Mera tuvo el acierto de recurrir a iniciativas de la más variada índole. Por ejemplo, a indagaciones sobre la poesía quechua y las melodías indígenas publicadas en *Cantares del Pueblo Ecuatoriano, 1892* y *Melodías indígenas, 1887*; elaboró un *Catecismo de Geografía de la República del Ecuador, que fue adoptado por el Gobierno de 1874 como texto de enseñanza oficial* y un *Catecismo explicado de la Constitución de la República del Ecuador, que se publicó en 1894*, y *Confidencias y lecciones, en 1876*; a la edición de *novelas de corte costumbrista, en las que se enfoca episodios de nuestra alborotada vida social y política: La virgen del sol, 1861; Cumanadá, 1879; Novelitas ecuatorianas, 1903; a Tijeretazos y plumadas, 1903*, y a más de 100 fábulas; a una recopilación de artículos directamente vinculados con el que hacer educativo, publicados bajo el título de *La Escuela Doméstica, 1880*. En quinto lugar, Mera prolongó su propuesta de una educación nacional más allá de los límites del sistema regular, al ofrecer planteamientos y medidas adecuadas, también para el ámbito de la educación no formal, especialmente para el mundo de la familia, a través de una serie de artículos periodísticos publicados en *El Fénix* y recogidos, años más tarde, en *La Escuela Doméstica*, obra editada a comienzos de este siglo y que hoy es de difícil acceso.<sup>15</sup>

15 El Catecismo de Geografía de la República del Ecuador fue adoptado por el Gobierno de 1874 como texto de enseñanza oficial. El Catecismo explicado de la Constitución de la República del Ecuador se publicó en 1894; la Escuela Doméstica y confidencias y lecciones, en 1876. Cfr. Rocío Rosero Jácome, “Juan León Mera y su influencia perviviente en la educación”, Coloquio Internacional Juan León Mera, Ambato, octubre, 1994. En la Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit reposan todos estos materiales. <http://www.beaep.ec/>

En perspectiva similar se podrían ubicar las *Memorias de un maestro, para que lean mis hijos*, de Manuel A. Pasquel (1840-1883), testimonio o apuntes de la vida cotidiana de un profesor de escuela de Ibarra, que tiene la ventaja de superar la tradicional historiografía al ofrecer la visión de la educación de los protagonistas pequeños y escondidos de la historia educativa de aquellos tiempos. Ya en las ideas preliminares de *La Escuela Doméstica*, Mera señala que la familia es la escuela primaria de la sociedad, que *en esa escuela hacemos desde la cuna estudios buenos o malos, según sean nuestros padres y la gente que nos rodea. (...) de la 'escuela doméstica' y encarnados en sus discípulos saldrán siempre en su mayor parte los males que apestan la sociedad*

La tesis de la educación a partir de la cuna o *escuela doméstica* permitió a Mera visualizar el hecho educativo al interior de cualquier tipo de instituciones de la sociedad civil: plazas, alamedas, periódicos, modas, almacenes, iglesias, bibliotecas, visitas y negocios; mediaciones a través de las cuales es factible ofrecer servicios de carácter educativo, ya sea ejemplificando situaciones comunes como la moda, el machismo, el trabajo, las costumbres o satirizando contra los celos, el alcoholismo, la vagancia, el juego, la vida licenciosa, y toda clase de excesos o vicios. También de este modo para Mera dejó el Estado de ser la única agencia educativa y educadora -enfoque en el que insistieron los ilustrados- postulando, más bien, que el resto de instituciones existentes: familia, comunidad, iglesia, municipio. -sociedad civil- presten un servicio sistemático a la educación, tanto más que algunas de ellas o eran imprescindibles o podían colaborar en la enseñanza con altos grados de eficiencia.

El análisis de estas diversas instancias educativas, tanto aquellas que se hacían presente al interior del *hogar*, cuanto las que ejercían su influjo desde fuera de la *casa*, abrió una interesante perspectiva educacional que, lastimosamente, se vio oscurecida por la exagerada vinculación que estableció Mera entre la escuela doméstica y la moral e incluso la religión, hecho que terminó por revestir a su obra con tintes moralizantes y transformarla en una apología de la vida cristiana y en una denigración de la tan *decantada civilización moderna*.

*Si es consoladora verdad que la antorcha de la fe derrama luz abundante y viva en muchas inteligencias, y que la mano de la virtud cristiana labra corazones para Dios y la humanidad; triste verdad es asimismo que en mucho mayor número de inteligencias imperan densas sombras o arde siniestra luz de volcán y que en millones de entrañas ha arraigado el cáncer de la corrupción; es innegable también que en medio de la libertad y del derecho mal comprendidos o profanados cae postrado el deber, se enerva de muerte la conciencia, se pierden las nociones de la justicia y del honor, huyen y desaparecen las buenas costumbres y lo que se llama civilización no es otra cosa que la corteza de oro que envuelve el carcomido tronco de la enferma humana sociedad" (p. 4).*

En el foque de Mera hacia la vida cotidiana se puede descubrir los primeros destellos del costumbrismo y el criollismo, que también supo cultivar su eterno rival: Juan Montalvo. Uno y otro dirigieron su mirada hacia personajes y costumbres populares que incorporaron a la tarea de construcción de una cultura nacional, lo que a su vez les sirvió para marcar diferencias con la visión aristocratizante y excluyente que ejercía aún vasto dominio en el ámbito cultural en aquel entonces. Mera además dio pasos para el rescate de la música y la poesía indígena y popular. Su acción también fue decisiva para la generación de una simbología de lo nacional. Escribió la letra del *Himno Nacional del Ecuador*, un esbozo de historia del país y un conjunto de pinturas de corte regional y paisajista, mediaciones estas y otras más a través de las cuales trató de historiar y mostrar cómo la educación podía convertirse en una educación nacional que incentive una visión de la realidad, una mirada que funda los planos axiológico, estético, religioso y hasta político, permitiendo así la integración del país y la construcción de su identidad. Pocas figuras de la educación han logrado tal grado de producción simbólica, con cosmovisión tan amplia, incluso en el presente. ¿Qué mejor lección de unidad que las lecciones de historia y geografía que trataban de compensar las barreras políticas y las físicas que atentaban contra la unidad?

Pero Mera, al igual que los nativistas, no solo acentuó la determinación física del hombre en su enfrentamiento con la naturaleza, preludeo de una interpretación de las culturas y los genios nacionales a partir del medio geográfico, orientación cuyas raíces datan del cultivo de las ciencias naturales que desarrolló el país en el s. XVIII a impulso especialmente de la ilustración, sino que, además, visualizó la necesidad de comprender al hombre en su devenir histórico, factor secundario a juicio de Mera si se le comparaba con el proveniente directamente de la naturaleza, pero en ningún caso poco importante, ya que también éste incidía en el establecimiento de la variedad entre los hombres y las culturas. Mitos, religiones, hábitos, costumbres, leyendas, crónicas e historias,... también habían brotado bajo la planta de las generaciones que han ido pasando y también servían para aleccionar con ellas a las generaciones venideras.

*En definitiva, en medio de tal variedad de cosas tocantes ya a la tierra, ya al hombre, a la historia o a las costumbres, era imposible que los partos de la inteligencia no fuesen también variados: los pensamientos tenían que germinar en la cabeza racional, nacer y circular en el mundo amoldados al carácter del lugar donde esa cabeza se hubo desarrollado, e impregnar del olor y sabor de las circunstancias peculiares del suelo, del clima, del aspecto y las producciones de ese lugar.<sup>16</sup>*

Cabe destacar que la crítica al modelo europeo no solo supuso el reclamo de idéntica dignidad para las letras ecuatorianas que la atribuida

---

<sup>16</sup> Ídem, pp. 178-179.

a otras literaturas, por ejemplo, francesa; o la ruptura con los estrechos marcos ilustrados que se habían convertido en un universal ideológico o modelo absoluto de una determinada sociedad europea, sino también, y especialmente, la revalorización de la variadísima gama de formas y manifestaciones que ofrecía la cultura nacional, como también la defensa de dichos valores culturales y sentimientos nacionales, todo ello a partir de una visión antropológica y humanista sobre el tipo de hombre y sociedad que expresaban dichas formas espirituales y culturales.

Pero el proyecto de Juan León Mera, a partir de las bases e ideas reseñadas: heterogeneidad de los tipos humanos, diversidad de naturaleza, variedad histórica, literaturas nacionales en cuanto reflejo del espíritu de los pueblos, y comunidad de territorio, religión, lengua, ascendencia, usos y costumbres, también se aplicó al campo de la educación, dando nacimiento al primer esbozo o modelo de educación nacional de que ha dispuesto el país, el mismo que superó al propuesto por la ilustración, obsoleto ya ante las nuevas circunstancias post-independentistas.

Abdón Ubilida ha resaltado cómo ambas corrientes literarias tomaron su atención hacia personajes, modelos, rasgos y costumbres populares que permitió recobrar a actores captados en su pintoresca presencia, revalorar a sujetos sociales postpuestos, retomar el lenguaje oral-popular y, lo más importante, reconocer valores en grupos percibidos como exentos de cultura, en situación no solo de penuria económica sino también sometido a la “barbarie” que contrastaba con los avances de la “civilización” en otros lares y grupos. Por vez primera de este modo se dio la vuelta a la relación tradicional entre los actores culturales. En adelante, pasó lo criollo y castizo a ser rescatado como lo positivo y la “cultura” de los grupos aristocráticos como lo sofisticado o recargado, tal cual lo esbozaban en sus obras Mera y Montalvo como también José Modesto Espinosa, José Rafael Bustamante y José Antonio Campos. Además, el recurso a lo “popular” en contraste con lo “letrado o culto”, pasó a diferenciar a una y otra habla y así se concedió voz propia a los estratos bajos y medios, hasta entonces ausentes de la literatura ecuatoriana (Ubidia, 1999: 65).

En definitiva, con el *costumbrismo* y el *criollismo* se realiza una inflexión histórica que amplía la imagen y abre las puertas a estratos sociales postpuestos. Una nueva imagen, menos restringida y más amplia se levantará con la descripción de indígenas, mestizos, montubios y negros vistos desde la riqueza que ellos encerraban. Era el ingreso del pueblo al imaginario letrado, con el consiguiente conjunto de tensiones y oposiciones que tal operación entrañaba y que produjo un quiebre del dominio aristocrático tanto en las filas del conservadorismo como posteriormente del liberalismo. Sin desconocer que estas dos corrientes literarias no lograron superar una visión ingenua de lo popular ni develar las contradicciones de fondo a que estaba sometido lo popular en

un marco de “unidad sin diferencias”. En medio de estas y otras contradicciones tomó cuerpo el diseño de la nación a que se aspiraba, menos excluyente en el plano político, económico y social. Si la sociedad ecuatoriana había estado atravesada por la violencia y la exclusión: primero de los pueblos indígenas, después de los negros, mestizos y montubios, con base en el vaciamiento y la minusvaloración de las diferencias que ellos encerraban; con la apertura a estas nuevas corrientes se dio un paso, aunque sea mínimo a la valoración de las diferencias que portaba una parte de la población ecuatoriana.

### La política educativa nacional.

Expuestas algunas de las notas sobresalientes de la propuesta nacional, tanto en lo que respecta a la cultura cuanto a la educación, es hora de integrarlo a su matriz política y, en su interior, examinar cuál fue su rol o papel. El proyecto de una educación y cultura nacional, estuvo inserto en una matriz con actores sociales enfrentados entre sí e intereses mutuamente excluyente, lo que obligó a un pacto entre los sectores dominantes, preocupados por establecer un marco de consolidación a sus intereses, dentro de una alianza altamente represiva de los grupos contrapuestos. La sociedad ecuatoriana vivió atravesada por la violencia, fundada ésta en la dominación del otro, los pueblos indígenas en un inicio y luego los pueblos mestizos y negros. La naturaleza conservadora de esta matriz política, establecida mediante un control ideológico fuerte y un Estado drástico y autoritario, no solo permitió minimizar la influencia de otros grandes sectores -en el plano político los liberales y en el social los indígenas-sino que arrastró, bajo su dinámica, a la misma propuesta educativa, que terminó por ser funcional al autoritarismo y a la noción de una escuela ordenada y disciplinante en la que se recurrió, en más de una ocasión, al castigo.

El llamado al cultivo de las letras de Mera inmerso en una matriz conservadora-*culturalismo*-, sirvió para afianzar el pasado, sus costumbres y tradiciones, y como mecanismo para impedir el acceso de las fuerzas propicias al cambio, al espíritu moderno y a la separación de la cruz y la espada en diversas áreas de la realidad; todo ello amparado, además en la denuncia de que la “anarquía” y guerra civil imperantes demandaban, más bien, *orden y tranquilidad* como elementos necesarios, en último término, para la estabilidad o continuidad de la oligarquía terrateniente.

Las pruebas de este sometimiento, en el mismo Mera, son diversas: retocó el lenguaje del pueblo para ajustarlo a los cánones de la “Academia”, además de haber suprimido una serie de versos de su colección de Cantares del Pueblo Ecuatoriano por considerarlos lesivos a la moral y a las buenas costumbres. Por otra parte, preside su cosmovisión un código apologético y

la defensa de una catolicismo conservador e individualista, muy propio de la época, que dio pie a la formulación de conceptos con alta carga ideológica, como los de *civilización y barbarie, naturaleza y espíritu, ...* A todo lo cual aún habría que añadir el postulado de la organicidad del universo, cuya cúspide ocupaba la religión, lugar ideal al que debían converger tanto la naturaleza cuanto la historia y la política al igual que la educación.

*La poesía -decía Mera- ha sido descubierta indudablemente para encaminar la crueldad y los campos ensangrentados por la guerra civil o injusta, se ensalzará el mal, se alentará el crimen, se mofará la desgracia de la patria, y el poeta se presentará como un druida inspirado por el infierno, que no como el sacerdote iluminado por un santo destello del Olimpo"*  
(Ojeada histórico-crítica. Ob. Cit. p. 147).

Por otra parte, dicho grupo social al postular un ideal de cultura y educación a su medida, tanto para sí cuanto para otros sectores sociales, terminó imponiendo un ideal educativo-cultural indiferenciado, al cual debían los otros grupos acogerse, desconociendo previamente sus diferencias o especificidades. Todo esto a pesar de la mirada valorativa, pero escéptica de Mera, quien anunció en 1860 que *a la vuelta de un siglo (el quechua) será lengua muerta que nadie tratará de aprender*. En otros términos, se impuso la tesis de que para lograr la unidad e integración nacional se necesitaba de una **unidad sin diferencias** en cuanto a lenguaje, religión, costumbres,... y que, por ende, las etnias indígenas no accederían a la "cultura" mientras no abandonasen sus especificidades, como las provenientes de su habla, ethos y educación.<sup>17</sup>

La propuesta de un nacionalismo de tipo "indiferenciado" tampoco fue monolítica, ya que estuvo sostenida por posiciones diversas a su interior, unas más radicales que otras, lo que obligó a Mera a marcar diferencias con la posición ultramontana de la cual trató de alejarse. El célebre debate sobre el conjunto escultórico de Sucre liberando al Ecuador del yugo español, ubicado en el balcón principal del teatro que lleva su nombre y que fue mutilado (diciembre de 1886) al suprimirse el león, las cadenas y el centro, con lo cual se anuló de la escultura su mensaje de liberación y ruptura de España, es un buen ejemplo.

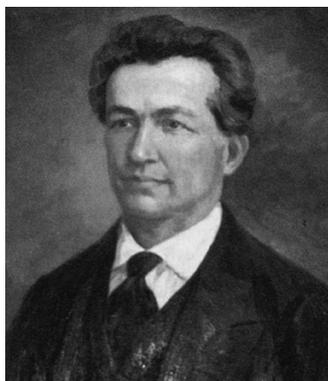
De un lado quedaron marcados quienes se esforzaban por rendir pleitesía a la antigua metrópoli colonial, los miembros de La Argolla: los Flores, los Jijón, los Caamaño y otras familias con ambiciones nobiliarias: José María Laso e incluso literarias a través de la Academia de la Lengua Española: Honorato Vázquez, Quintiliano Sánchez, ...de quienes: Montalvo y Mera a la cabeza, que no identificaban lo hispano como arquetipo de la cultura sino

<sup>17</sup> Arturo Andrés Roig, "Conciencia lingüística y nacionalidad", Diario El Comercio, Suplemento Cultural, 1 de nov., Quito.

más bien americano que dados sus valores y peculiaridades no representaba la barbarie y el retraso. Artículos periodístico de Mera y Montalvo, ambos por regla general en orillas doctrinales diferentes, coincidieron en el rechazo y la crítica al delegado español y a sus pretensiones de cambiar hasta la letra del Himno nacional (Barrera-Agarwal M. H., 2013).

Finalmente, el *culturalismo* de Mera, inmerso en una matriz conservadora, sirvió para afianzar el pasado, sus costumbres y tradiciones, y como mecanismo para impedir el acceso de las fuerzas propicias al cambio, al espíritu moderno y a la separación de la cruz y la espada, en diversas áreas de la realidad; todo ello amparado, además, en la denuncia de que la “anarquía” y guerra civil imperantes demandaban, más bien, *orden y tranquilidad* como elementos necesarios, en último término, para la estabilidad e imperio de la oligarquía terrateniente.

## PEDRO FERMÍN CEVALLOS Y LA ENSEÑANZA DE LA HISTORIA



Pedro Fermín Cevallos, Enciclopedia del Ecuador por Efrén Avilés Pino

*Sirvamos a nuestra patria del modo que Ud. y yo nos hemos propuesto, y dejemos que los políticos la despedacen y humillen, ya que no está en nosotros el contenerlos.<sup>18</sup>*

A mediados del s. XIX prominentes ecuatorianos y diversos grupos sociales asumieron como su desafío principal e insoslayable, construir la naciente república; es decir, superar la herencia colonial que aún sobrevivía en muchas de sus instituciones<sup>19</sup>; organizar el Estado apenas nacido a la vida y lleno de ilusiones; unificar a un país desintegrado por el caudillismo y las divisiones internas; instaurar la participación ciudadana a fin de que el gobierno esté en manos del “pueblo”; reemplazar el militarismo por el civilismo, la arbitrariedad y el desprecio casi invencibles al orden jurídico por un Estado de Derecho; y, levantar las nuevas estructuras que la flamante república demandaba en áreas como la educativa, la jurídica, la social y cultural a fin de generar un gobierno representativo que posibilite el progreso del país.

Tanto en el campo jurídico y de las letras -término con que se solía aludir en aquellos tiempos al amplio mundo de la cultura-, como en el de la educación, de la historia, de la política, de la geografía, por citar algunas áreas, se oyeron voces como la de Vicente Rocafuerte, José Joaquín Olmedo, Pedro Carbo, Abelardo Moncayo, Juan León Mera, Juan y Francisco Montalvo, Julio Zaldumbide, Pablo Herrera, Miguel Riofrío, García Moreno, Benigno Malo, Luis Cordero, entre otros, que desde sus peculiares perspectivas e inte-

18 Pedro Fermín Cevallos, Epistolario de Cevallos a Mera, Estudio Introductorio de Jorge Jácome Clavijo, Ambato, Ed. Pío XII, 1996. Este y otros textos se transcriben literalmente, sin más alteración que la de algunas letras y abreviaturas que se han puesto al día.

19 Juan León Mera, en la biografía de Cevallos, hace alusión a la fuerza de las “viejas instituciones” coloniales. Cfr. En el centenario del nacimiento del historiador nacional, P. F. Cevallos, (Homenaje de sus nietos), Quito, Imprenta de El Comercio, 1912. p. 20.

reses imaginaron y delinearon la sociedad a construir, a la vez que lucharon por hacer realidad su proyecto de Estado, en más de un ocasión en radical oposición con el proyecto de sus más próximos compatriotas y paisanos y, por regla general, con “*olvido*” de los grupos más desprotegidos de la sociedad, especialmente del indigenado.

En esta tarea de construcción de la naciente república y del Estado Nacional, Pedro Fermín Cevallos (1812-1893) jugó un papel protagónico en varios campos, ya que fue uno de los primeros en roturarlos y en marcarlos con su sello.<sup>20</sup>

Así, por ejemplo, el Ecuador del presente debe a Pedro Fermín Cevallos las primeras páginas de la historia republicana; la elaboración de las iniciales descripciones de los avatares de aquellos tiempos e incluso los incipientes intentos de explicación de muchas contradicciones, contiendas, sinsabores y anhelos fallidos en los primeros días de nuestra vida republicana;<sup>21</sup> tarea ésta ejecutada y difundida por él a través de su célebre *Resumen de la Historia del Ecuador*, 1870, al presente con cinco reediciones, y su *Compendio de la Historia del Ecuador*, 1879, con muchas más reediciones, pues sirvió de texto en los colegios y escuelas del país por varias décadas y para varias generaciones.

Sin memoria histórica, sin conciencia del pasado último y el más reciente, la edificación del país se presentaba para los intelectuales de aquel entonces como irrealizable. Por esta razón unieron su esfuerzo para edificar la Patria a través de la historia personalidades como: Francisco J. Montalvo, Pablo Herrera, Francisco, Xavier Aguirre Abad, Pedro Moncayo, Juan Muriello Miró, Marieta de Veintimilla, Juan León Mera,<sup>22</sup> pioneros en esta labor de búsqueda de nuestras raíces y en el estudio de nuestro desarrollo histórico.

---

20 Para la biografía de Pedro Fermín Cevallos puede consultarse el trabajo de Juan León Mera: “El Doctor Don Pedro Fermín Cevallos, Apuntes Biográficos”, en: Recuerdos a la memoria, del Sr. Dr. Don. Pedro Fermín Cevallos, Quito, Imprenta Nacional, 1897. pp. 1-39. También puede consultarse Augusto Arias, Vida de Pedro Fermín Cevallos, Quito, Ed. Escuela Central Técnica, 1946.

21 Cfr. Gabriel Cevallos García, Reflexiones sobre la Historia del Ecuador, Quito, Corporación Editora Nacional-Banco Central del Ecuador, 1987, p. 110.

22 Francisco J. Montalvo, Historia de la literatura, Quito, 1886.

Aguirre Abad, Francisco Javier, Bosquejo histórico de la República del Ecuador, publicado un siglo después por la Corporación de Estudios y Publicaciones, en Guayaquil, 1962.

- Pedro Moncayo, El Ecuador de 1825 a 1875, Sus hombres, sus Instituciones y sus Leyes, Chile, Ed. Rafael Jover, 1885.

- Marieta de Veintimilla, Paginas del Ecuador, Lima, Imprenta liberal de F. Macías, 1890.

- Juan Muriello Miró, Historia del Ecuador, T. I: 1876-1888

- Juan León Mera, Ojeada histórico crítica sobre la poesía ecuatoriana, Quito, Imp. de J. Pablo Sáenz, Barcelona, 1893.

- Pablo Herrera, Ensayo sobre la historia de la literatura ecuatoriana, 1860, y Antología de prosistas ecuatorianos.

Incluso podría integrarse a esta producción generacional la obra de Juan de Velasco, el más grande historiador de la etapa colonial, escrita a finales del siglo anterior (Faenza, 1789), pero editada, luego de muchos avatares, a mediados del XIX, (1840 la versión francesa y 1841- 44 la española).<sup>23</sup>

Esta tarea historiográfica relacionada, en forma directa, con la construcción de la identidad de la nueva nación, en Cevallos fue ligada con la delimitación de la personalidad histórica del Reino de Quito y del naciente país, autónomo de la Gran Colombia, tarea esta urgente tanto al concluir las guerras de independencia cuanto en las primeras décadas de vida republicana, dada la debilidad de la incipiente nación que aún no asumía conciencia de su identidad histórica y cultural, ni de su unidad lingüística o de los vínculos espaciales y temporales que le caracterizaban. El país desconocía las ricas y múltiples facetas de su fauna y flora, de su geografía, de sus costumbres, de sus etnias, de sus lenguas y más creaciones históricas.

También, gracias a P. F. Cevallos dimos los primeros pasos en la construcción del aparato jurídico que demandaba el nuevo Estado. Cevallos fue el primero en elaborar un texto universitario sobre las *Instituciones del Derecho Práctico Ecuatoriano*, 1867. La meta de su aporte jurídico era disponer de una obra que le permitiese un ejercicio docente satisfactorio dada su calidad de profesor de la Universidad, por una parte; y, por otra, que permitiese operar a las leyes recientemente elaboradas y viabilizar el quehacer jurídico ecuatoriano. En palabras suyas:

*... dar mis lecciones con provecho. (...) y para enseñar lo que hoy practican los tribunales y juzgados de la república, y no lo que practican los del tiempo de las leyes de partida y aun los de las posteriores, era menester que tuviéramos una obra que abrazando todas las disposiciones de nuestras leyes orgánicas y de procedimiento, abrazase también cuanto en esta materia establece el Código civil, y cuantas otras antiguas han quedado todavía en favor mientras no tengamos el código de enjuiciamientos.*<sup>24</sup>

Pero no solo en el campo jurídico o en el histórico el aporte de Cevallos fue significativo, también lo fue en el área del lenguaje, ya que fue *el iniciador del estudio concienzudo del idioma castellano y en este punto su influencia fue eficaz y benéfica*, como lo ha señalado González Suárez.<sup>25</sup> A través de dos

---

23 Juan de Velasco, *Histoire du Royaume de Quito*, Tomos I y II, París, s.p.i., 1840; *Historia del Reino de Quito, historia natural*, 1789, Tomos I, II y III, Quito, Imp. del Gobierno, 1841-1844.

24 Pedro Fermín Cevallos, *Instituciones del derecho práctico ecuatoriano*, Prólogo, Quito, Imprenta de los Huérfanos de Valencia, 1867, p. I.

25 Varios autores, *Recuerdos a la memoria del Sr. Dr. Don. Pedro Fermín Cevallos*, Quito, Imprenta Nacional, 1897, p. VIII.

de sus trabajos: *Breve Catálogo de Errores en orden a la lengua y al lenguaje castellanos*, 1873, cinco ediciones, y *Barbarismos más usuales del lenguaje vulgar en la República del Ecuador*, 1893, así como también gracias a un sin número de cartas dirigidas a Juan León Mera con observaciones puntuales sobre el uso del lenguaje, Cevallos se convirtió en un clásico del idioma castellano en tierras ecuatorianas. *No era sólo amor a la pureza del lenguaje, era culto de admiración y culto fervoroso y entusiasta, el que a la pureza del lenguaje castellano tributaba el Señor Cevallos.*<sup>26</sup>

En una época en que el proceso de mundialización e informatización amenaza a nuestro idioma y el comercio con otras lenguas puede debilitar a la nuestra, cobra actualidad esta línea de trabajo y la exigencia de Cevallos por robustecer el idioma gracias a la *precisión en el uso del lenguaje y la necesidad de quitar de la expresión verbal y escrita lo que no es absolutamente necesario*.<sup>27</sup>

En cuanto a su aporte a la geografía, cabe resaltar el carácter complementario de esta ciencia a su tarea historiográfica, por una parte, y, por otra, la importancia que otorgó a la geografía al interior de su vasta producción. La Apertura a su célebre *Resumen* se hizo con un capítulo dedicado al aspecto físico y general de la República. Además, publicó, por vez primera, la historia de los terremotos y erupciones volcánicas que habían ocurrido y documentos inéditos al respecto.<sup>28</sup> También dedicó un volumen completo, el sexto, a la geografía política, ya que a su criterio *sólo conociendo los sucesos políticos de un pueblo, sin conocer igualmente su estructura formal y material, no se sabe gran cosa.*<sup>29</sup>

El aporte de Cevallos a la construcción del área histórica y de la jurídica, así como también al perfeccionamiento de la lengua y al conocimiento de nuestra geografía, es suficiente para justificar una vida; sin embargo, también es posible establecer otras áreas en las que su contribución fue significativa; lastimosamente, la historiografía no ha prestado la debida atención a estas otras facetas de Cevallos. Permanecen aún en la penumbra trabajos que caracterizaron a nuestro autor, quien, además de historiador, hombre de letras, geógrafo y jurista, fue editor, costumbrista, traductor, biógrafo y periodista, sin desconocer los méritos que más de uno de sus biógrafos ha señalado en relación a su carácter y al temple equilibrado con que supo asumir su tarea historiográfica y su tarea docente en una época en que las pasiones y divisiones arreciaban. Con relación a la construcción de una historia nacional, cabe señalar que aproximadamente una década de trabajos y desvelos le llevó a

---

26 Ídem, p. VIII.

27 Cfr. Epistolario, Carta No. 33, abril 11 de 1860.

28 Cfr. Pedro Fermín Cevallos, *Historia del Ecuador*, Vol. 2do. y Apéndice.

29 Cfr. Pedro Fermín Cevallos, *Ob. Cit.*, Vol. 6, Advertencia.

Cevallos el investigar, redactar y editar su *Resumen de la Historia del Ecuador* y, como él mismo lo señaló, podría hacerse una historia de la producción de dicha Historia. En sus propias palabras: *Sepa que estoy resuelto a escribir la historia de la publicación de la "Historia del Ecuador" a que se publique después de mis días: hablaré con la conciencia de los muertos y diré verdades que correrán a los que me producen tantos obstáculos.*<sup>30</sup>

Se necesitó varios años para la fase de recolección, entrevistas, lectura y ordenamiento de los materiales. Noboa Jurado calcula que esta fase le llevó al menos dos años, entre 1854-1856.<sup>31</sup> El primer trabajo fue un Cuadro sinóptico de la república del Ecuador, dado a luz por 1855 en varios números de *La Democracia*, periódico de la época, dirigido por Francisco Montalvo. De esta época datan sus trabajos biográficos, género en el que logró altos niveles, como se desprende de los preciosos retratos que elaborara del poeta Juan Bautista Aguirre, del historiador Juan de Velasco, del sabio Pedro Vicente Maldonado, del geógrafo Antonio Alcedo, por citar sus biografías más notables, editadas entre 1861-62, por entregas, en la revista *El Iris*. La redacción final de la *Historia* se ejecutó en ambiente poco propicio. Los años 58 y 59 fueron trágicos, por decir lo menos, para el país.<sup>32</sup>

Según Mera:

*1858 fue un año de disensiones con el Perú, de conmociones en el interior, de disolución del Congreso, cambio de ministerios, descrédito del gobierno y angustias y miserias para el pueblo; año calamitoso y precursor de otro más calamitoso todavía, en que la vida, la libertad y la honra de la patria se vieron en inminente peligro de desaparecer, a vueltas de una política interior desatinada, y por causa de la aviesa y corruptora política que en el exterior se manejaba en daño de nuestra República.*<sup>33</sup>

Especialmente, en el año 59, el proceso de desarticulación nacional alcanzó su clímax y tocó fondo a tal grado que algunos grupos locales se inclinaron por la anexión a otros países, dada su incapacidad para vertebrar un poder homogéneo dentro de la naciente república. En coyuntura como esta, en que los vínculos nacionales parecían deshacerse por el peso de las contradicciones internas y la imposición de los intereses de las oligarquías regionales, el país, como ya se dijo antes, quedó dividido en cuatro gobiernos, con sus

30 Epistolario, Carta No. 68, nov. 12 de 1862.

31 Cfr. Fernando Jurado Noboa, "Génesis y hechura de la Historia", en Centenario de la muerte de Pedro Fermín Cevallos, Coloquio, Ambato, Ed. Casa de Montalvo, 1996. p. 68.

32 Para una requisita bibliográfica completa de las obras de Pedro Fermín Cevallos, ver Biblioteca "Aurelio Espinosa Pólit". <http://www.beaep.ec/>

33 Juan León Mera, Ob. Cit., p. 16.

respectivos representantes: el Gral. Guillermo Franco se proclamó Jefe Supremo de Guayaquil; García Moreno, de Quito; Jerónimo Carrión, del Azuay; y, Manuel Carrión Pinzano, del Distrito Federal Lojano.<sup>34</sup>

La situación era tan deprimente que arrancó a J. L. Mera, en carta dirigida a Cevallos, expresiones como esta: *La ocupación de Guayaquil por los peruanos, me ha puesto la pluma en la mano y he escrito esta lamentación que le incluyo. Es la expresión de mi dolor y de mi desprecio y más que todo de la indignación que prevalece en mi corazón.*<sup>35</sup> La tarea historiográfica de Cevallos fue difícil de continuar y se impuso una situación ambigua, ya que, por una parte, la crisis del país exigía dar término al *Resumen*; por otra, el clima nacional impedía la concentración y el ánimo requerido. En palabras de Cevallos:

*“Puede decirse que estoy resuelto a continuar mis trabajos históricos hasta 1860, y principalmente quiero emprender esto por los sucesos vergonzosamente horribles del año actual. Pero hoy me considero incapaz de calma por lo reciente de ellos, y quiero dejar correr unos cuatro o seis meses para principiar con tal trabajo”.*<sup>36</sup>

Además, la fase de impresión del *Resumen* atravesó una serie de peripecias y hasta el día de la edición, en Lima, en 1870, tuvo que transcurrir más de una década. Los originales viajaron de Herodes a Pilatos, fueron y vinieron de Francia, visitaron diferentes editoriales, estuvieron bajo la custodia de algunas personas y nunca acababan de encontrar el financiamiento requerido. *La impresión de mi obra, decía Cevallos, anda mal, pues los librereros de París, como todo europeo, juzgando que en América somos sobradamente ricos, han rechazado mi última oferta. Hoy escribo haciendo otra y previniendo que, si no la aceptan, me devuelven los manuscritos, dormidos allá por más de un año. La revolución ha enterrado todos mis proyectos”.*<sup>37</sup>

¿Qué impulsó a Cevallos a mantener el norte y no desistir? ¿Qué fuego sagrado alimentó una década de trabajo, en algunas ocasiones bajo difíciles circunstancias? En las *Advertencias* con que introduce Cevallos su *Resumen de la Historia del Ecuador*, expresamente señala su objetivo: *unir y encadenar la historia antigua de mi patria con la moderna”.* Este fue el norte inamovible.

34 Cfr. Carlos Paladines, Ob. Cit., pp. 149 y 227.

35 Epistolario, Carta No. 30, 28 de enero de 1860.

36 Ídem, Carta No. 27, Octubre 28 de 1859.

37 Ídem, Carta No. 40, Octubre 3 de 1860.



Foto del colegio San Gabriel en el centro, L.Marcio\_Ramalho.

## EL PROYECTO DE “EDUCACIÓN CONFESIONAL”

### El escenario: la conflictividad social y nacional

Como ya lo hemos señalado, en las primeras décadas de vida republicana la existencia de barreras físicas y regionales; la carencia de “ciudadanos”, los agudos desniveles y diferencias económicas y sociales; la incapacidad de las fuerzas hegemónicas para vertebrar un poder integrador terminaron por configurar un caso típico de desarrollo desigual, incapaz de constituir una nación con perspectivas comunes propias de un proyecto productivo y político unificado. En este escenario de división interna, el proceso de desarticulación alcanzó su clímax cuando a las calamidades de la lucha fratricida, la pérdida de vidas y los gastos de guerra se sumó el fraccionamiento del país en cuatro compartimentos, cada uno con su respectivo ejército, autoridades y pretensiones (1859/61).

### La articulación del Estado – Nacional

En este contexto emergió paulatinamente la figura de García Moreno, quien supo imponerse sobre las divisiones internas y locales, lograr el apoyo de la iglesia y de los terratenientes e iniciar el proceso de reorganización. Llamó a una Asamblea Constituyente, la misma que lo eligió como Presidente de la República (enero de 1861). En la tarea de reintegración de un país escindido su presencia fue decisiva ya que consiguió que tiros y troyanos se unan sin someterse los señores de la sierra a los señores de la costa sino más bien sucederse unos y otros en el control del poder. Preservar el poder exigía hacer concesiones y establecer una alianza que permitiese mantener los conflictos bajo control, además de dar garantías tanto al crecimiento del comercio importador y exportador que lideraba Guayaquil como al latifundismo que representaban los hacendados de la sierra. Pero si el acuerdo entre los grupos hegemónicos de las dos regiones se alimentaba de inestables alianzas entre caudillos que representaban a la costa y a la sierra y se sucedían en el gobierno, en relación con el campesinado y más aún con el indigenado no primaron los acuerdo sino más bien la imposición. A decir de (Ayala Enrique, Ob. Cit. p 36):

*Los principales perjudicados por la alianza represiva fueron los trabajadores. La legislación y los reglamentaciones municipales incrementaron la sujeción del campesinado; la presión por el incremento productivo exigió más peones y más horas de trabajo; las obras públicas demandaron la aplicación del trabajo subsidiario. Como el tributo indígena había sido eliminado, otros impuestos se cobraron con rigidez. Las revueltas urbanas en Quito, y los alzamientos indígenas en Cañar, Imbabura y Chimborazo, éste último encabezado por Fernando Daquilema, fueron síntomas de la insatisfacción popular*

La tarea de integración fue acompañada por la superación del sistema departamental para pasar al sistema provincial que depositaba en ellas la gobernanza de sus territorios y la elección de sus representantes ya no por el principio de igualdad de representación por cada Departamento sino más bien con base en la población, lo que hizo del respeto a las mayorías el eje central. El régimen departamental quedó eliminado y el sistema provincial sería el camino que no solo debilitó el poder de los antiguos departamentos que aún batallaban por la “igualdad de representación” sino además la mediación que conduciría a la conformación del Estado nacional. (Eguiguren Genaro, Ob. Cit. pp. 68-119 y 120). Como era costumbre, la Constitución de 1861 fue llamada a sellar la nueva forma de organización y administración del territorio en el Título IX, Arts. 94-ss. *El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias*, y Disposición Transitoria, Art. 136. *“Por primera vez será la calificación definitivamente de las elecciones de los Senadores y Diputados por las Juntas de Provincia”*.

### Cuadro No. 5: La población del Ecuador para esa época era

Provincia	Hombres	Mujeres	Totales
Pichincha	68.931	85.150	154.081
Imbabura	59.852	70.642	130.494
León -Cotopaxi-	102.781	119.047	221.828
Chimborazo	93.211	103.894	197.105
Esmeraldas	5.022	4.161	9.183
Oriente	9.195	10.190	19.385
Guayas	42.956	49.740	92.696
Manabí	18.714	21.137	39.851
Cuenca	81.637	89.663	171.300
Loja	33.197	38.962	72.159
Total general	515.496	592.586	1.108.082

Manuel Villavicencio, Ob. Cit. pp. 193-195

El primer gobierno de García Moreno (1861-65), al igual que su segundo período (1869-75), fueron coherentes con su proyecto de articulación nacional y “modernización” del país, logrando arbitrar medidas en cuya ejecución fue tenaz y alcanzó niveles sorprendentes de eficacia. Así: p.ej. desde los inicios del gobierno se reactivó un flujo más dinámico entre las diferentes zonas de producción del país y se establecieron fluidas relaciones con los nuevos centros del comercio internacional; especial énfasis se puso en la racionalización del sistema tributario y en la centralización del aparato burocrático,

electoral, administrativo,... Tampoco se descuidó ampliar, tecnificar y actualizar a las instituciones e instancias educativas e incluso se trató de purificar o reformar al clero secular y a las órdenes religiosas. Conquistas apreciables se lograron en cuanto a infraestructura y la misma unificación del país se vio favorecida a través de calzadas, caminos empedrados, puentes y hasta los primeros pasos del ferrocarril, medidas todas ellas conducentes a conectar tanto las capitales del callejón interandino entre sí, como también la costa con la sierra. Fueron alrededor de dos décadas en que se vio florecer la educación católica, extenderse las vías de comunicación, iniciarse la construcción del ferrocarril, construirse observatorios y museos...

Además, García Moreno, supo darse cuenta de que la Iglesia Católica era también una institución social e histórica con raigambre suficiente para constituirse en “moderadora de la nacionalidad”, en instrumento de unidad, de consenso y hasta de control del sector indígena y campesino, en un país dividido por intereses regionales, las pasiones de los partidos, el caudillismo y nuevas formas de producción y trabajo. Los lazos de carácter religioso conservaban aún alta importancia en la sociedad tradicional de aquel entonces.

*La unidad de creencia, decía, es el único vínculo que nos queda en un país tan dividido por los intereses y pasiones de partidos, de localidades y de razas (García Moreno, 1869:T.II, 275).*

En otras palabras, el gobierno garciano fue el instrumento a través del cual se presionó en Ecuador a la conformación de un Estado-Nacional si bien de carácter oligárquico y estrechamente ligado a la supremacía de la iglesia. Al vigoroso dominio de los terratenientes de la sierra no les quedó más que abrir las puertas a los intereses de la naciente burguesía agro-exportadora de la costa. Se cruzaron de este modo en el modelo, dos líneas de fuerza: la de integración o unificación nacional, y la de modernización o “progreso”, orientadas a satisfacer los requerimientos de desarrollo que demandaba la cada vez mayor vinculación del país al sistema mundial. Mas una y otra línea se impulsaron y legitimaron tomando en cuenta la mediación de una ideología conservadora, sostenida a través de una mano de hierro, por un lado; y por otro, “ocultando” las raíces de la fragmentación que se nutría de los conflictos de intereses entre las fracciones regionales de la clase dominante, como también de las divisiones que los caudillos locales incentivaban al preferir la defensa de sus intereses regionales – departamentales, cuyo resultado final condujo a sobrevivir bajo la sombra de un Estado desmembrado, apéndice del poder terrateniente, más que bajo un órgano cohesionador a nivel nacional.

El predominio político de la tradicional oligarquía serrana exigió un firme respaldo represivo para ser impuesto. Se implementó a través de una ideología reaccionaria, correspondiente a etapas históricas ya superadas por la gran mayoría de los países latinoamericanos. Junto a la pasión por el ‘pro-

greso', la manía medieval de la clericalización; al lado de los adelantos con que se intentaba emular al imperio burgués de Napoleón III, la imposición sanguinaria del monopolio ideológico de una Iglesia que condenaba el 'modernismo', los 'derechos del hombre' y hasta las máquinas, como "satánicos productos del siglo". Por todo ello, a decir de un autor:

*Resulta extraño que el primero de los grandes promotores del Estado moderno en el Ecuador, haya sido a la vez un auténtico oscurantista en tantos campos de la cultura; tal ejemplo escapa, por cierto, de todos los modelos conocidos correspondientes a los albores de la época contemporánea en el mundo. Casi sin excepciones, los caudillos a quienes correspondió históricamente acabar con la anarquía, estructurar el Estado republicano, sentar las bases del capitalismo moderno, fomentar la creación de la burguesía y liquidar los estamentos coloniales y pre capitalistas en la América Latina, fueron grandes liberales, (...) García Moreno es un caso insólito y complejo (Monteforte, Ob. cit., p. 148).*

En definitiva, las obras que le granjearon el apoyo popular no dejaron de estar acompañadas por un ejercicio del gobierno de tipo autoritario: es decir, cargado de intolerancia a la crítica y a la oposición, de persecución a quienes disientan y que tuvieron que padecer el exilio, el destierro y hasta el asesinato. La prensa también se vio amordazada y perseguida. Además, la polarización entre conservadores y liberales, entre Sodoma y Jerusalén, condujo a un permanente enfrentamiento de lado y lado, a lo cual se sumó la iglesia al oponer a los adoradores del verdadero Dios con los adoradores de Satán y al tratar de liquidarlos a través de una guerra religiosa, todo lo cual alimentó al caudillismo y al enfrentamiento fratricida, males que aquejaban a la república desde su nacimiento.

## La Iglesia católica moderadora de la nacionalidad

Diferentes Mensajes Presidenciales, como aquellos que leyera García Moreno ante el Congreso de 1869 y 1875, reflejan con claridad meridiana este propósito de unificar el país o reorganizarlo como nación y buscar su progreso o lanzar al Ecuador con mano vigorosa por la senda de la prosperidad, pero todo ello poniendo en Dios toda la esperanza y apartando al país de la corriente de la impiedad y apostasía que arrastraba al mundo en esa aciaga época (García Moreno, Ob. Cit. 1960, p. 368). En forma un tanto moderada, en el Mensaje al Congreso de 1875, pero con lujo de detalles y cifras, señaló todos los esfuerzos realizados para centralizar la administración pública y la de la justicia, al igual que los progresos alcanzados en la negociación de la deuda externa, en obra pública, educación, institucionalización del ejército y del sistema financiero,...para concluir recalando el norte de todos los programas:

*No perdáis jamás la vista legisladores, que todos nuestros pequeños adelantos serían efímeros e infructuosos si no hubiéramos levantado el orden social de nuestra república sobre la roca, siempre combativa y vencedora de la Iglesia Católica. Su enseñanza divina que ni los hombres ni las naciones reniegan sin perderse, es la norma de nuestras instituciones y la ley de nuestras leyes”*(p. 368). En forma tajante en el Mensaje a la Convención de 1869, señaló: *“Dos objetos principales son los que he tenido en mira: el primero poner en armonía nuestras instituciones políticas con nuestras creencias religiosas, y el segundo, investir a la autoridad pública de la fuerza suficiente para resistir a los embates de la anarquía* (Ibidem.).

## Doctrinas y estrategias de legitimación

Tomando en cuenta este marco referencial mínimo, es hora de concentrar la atención en los sujetos y estrategias de concreción y justificación del proyecto, entre los cuales sobresalió la educación tanto por su aporte al nivel de legitimación ante la mayoría de la población, ávida de educación para sus hijos, como por su carácter integrador a los fines o propósitos nacionales, tarea que la educación suele cumplir con maestría. La responsabilidad última, en cuanto a la ejecución se confió al clero, especialmente al extranjero, dada su capacidad de elemento articulador de los niveles ideológicos.

La educación se transformó nuevamente en una de las principales mediación esa que había que recurrir para construir la nueva imagen del país diseñada por el proyecto garciano. A ella se le encomendó cultivar los lazos tradicionales de unidad: territorio, historia, religión, cultura,.. unidos en la férrea mano del Estado y la Iglesia, a pesar de que las relaciones entre lo nacional y lo religioso no siempre son de convergencia y hasta pueden resultar conflictivas, si no en forma inmediata, al menos a largo plazo.

En esta cruzada de rearticulación nacional, las categorías de legitimación se ampararon en la doctrina sobre la directa vinculación entre Iglesia y Estado, al expresar ella el orden al que las cosas debían someterse y a partir del cual debían ser juzgadas, especialmente en el caso de desviaciones ilegítimas. Brevemente, esta teoría no diferenciaba el fin de la Iglesia del fin del Estado, ni los medios evangélicos o el sentido de la legislación eclesiástica de los medios humanos o el sentido de la ley humana. Se consideraba que la sociedad y particularmente el Estado, en sus diferentes áreas: socioeconómica, política, ideológica, judicial,... debía expresar, en forma inequívoca similares postulados a los propuestos por la Iglesia Católica, a fin de expresar adecuadamente el ideal último: un Estado - Cristiano y una Civilización - Cristiana, elementos indispensables para una ordenada preparación para la vida futura.

Bajo estos supuestos, pasó el discurso político a encontrar su norte último en el teológico, y en más de un caso, dada las categorías de verdad y eternidad tan propias del fenómeno religioso, a respaldar a través de fórmulas absolutas la estabilidad y permanencia de determinados proyectos históricos. Precisamente, la no coincidencia o falta de armonía entre las instituciones de una sociedad, de cara a la perspectiva teológica dominante, organizó el discurso sobre la oposición de los dos frentes, llamados a encontrar su superación a partir de la preeminencia de lo religioso: lo social-nacional por un lado y por otro la razón teológico-moral, ordenadora de dicha facticidad. La función del discurso teológico fue entonces la de afirmar en valores absolutos y universales la propuesta política, para lo cual el discurso religioso disponía de un arsenal de textos y reflexiones favorables a tal amparo.

Es fácil, hoy en día, advertir que los fundamentos doctrinarios del discurso político - religioso, parecían, en aquellos tiempos, a muchos grupos de solidez y vigencia indiscutibles, dado el amparo que la fe y las creencias religiosas les otorgaban, que abundar en consideraciones podría ser hasta redundante. Sobre un programa que se respaldaba en motivaciones religiosas no se consideraba necesario argumentar, dada su inequívoca evidencia, obviamente para el creyente. El discurso garciano y más aún el de los grupos ultramontanos se convirtieron de este modo en la única fórmula legítima y sirvieron así de parámetro para la corrección forzosa de otros comportamientos y discursos, los cuales sí requerían ser discutidos y fundamentados, al haberse apartado de una explicación religiosa de las estructuras originarias de la sociedad.

Mas la legitimación y justificación conservadora, con todas las limitaciones que se le podrían achacar a nivel teórico, especialmente por su escasa comprensión de las peculiaridades y naturaleza del Estado moderno, secular, supo compensar esta debilidad por medio de un comportamiento político pragmático que le permitió concretar sus propósitos de modo eficaz. La reforma religiosa, en este sentido, constituye un paradigma notable. Para García Moreno, ninguna moral y ninguna fundamentación de la misma era tan dependiente del clero y sus órdenes religiosas que sin una purificación de los mismos no era factible avivar la fe y moral del pueblo y depurar a la sociedad de los errores como lo atestiguaba la "importancia que tenían los asuntos eclesiásticos en la vida civil de aquella época; las continuas, prolongadas y ardientes discusiones que, sobre cuestiones de disciplina religiosa, se suscitaron en los congresos y apasionaron a toda la sociedad", y por ende para la conformación de un consenso nacional la "fuerza religiosa y moral" se ofrecía como un factor nada desdeñable. El programa de reforma religiosa se apoyó también en la misma relajación de las costumbres y en el raquitismo intelectual en que se encontraba sumido el clero ya desde comienzos de la vida república. Sobre lo primero la situación era lamentable:

*La relajación de la disciplina era profunda; clérigos, frailes y prelados estaban sometidos al caprichoso querer del Gobierno y de sus empleados inferiores, so color de protección; los pleitos eclesiásticos escandalizaban continuamente a los fieles y los recursos de fuerza llevaban consigo una intromisión temeraria de la justicia civil en el santuario de la religión, (...) La política hacía y deshacía aun en lo eclesiástico. Esto en lo exterior. Más triste aún era el estado interno de la misma Iglesia: un clero abatido, que debe su exaltación a las vinculaciones sociales y terrenas (...); un clero relajado y disoluto (...); un clero ignorante... (Jijón y Caamaño, s.f., p. 230).*

Sobre lo segundo, la situación no era menos grave. “El Derecho Canónico enseñábase, desde tiempo atrás en universidades y colegios según las normas del más exagerado regalismo, (...) de tal modo, que seculares y religiosos estaban empapados en ellas, y apenas tenían ideas exactas acerca de la relaciones legítimas entre las potestades civil y espiritual”. Sobre la postración de los estudios de los religiosos se lamenta González Suárez en estos términos: “La filosofía especulativa era la más atrasada en todas las ciencias; ninguna de las partes de ella era digna del nombre que llevaba, y los que gastamos los mejores días de nuestra adolescencia en aprender semejante fárragos, no podemos menos de lamentar el estado de atraso en que la más importante de las ciencias se encontraba entonces en el Ecuador” (González Suárez, 1895: 15).

Se vio apuntada y completada la “reforma religiosa”, cuyo vértice era la creación de un consenso general, a través de la fuerza generadora de la moral y religión, mediante una serie de arbitrios. Por ejemplo se procedió a una más racional distribución del clero a lo largo y ancho del país, a llenar las sedes vacantes, a abrir las puertas a las órdenes religiosas, las mismas que se asentaron en suelo ecuatoriano en número considerable; a firmar un Concordato con la Santa Sede, a pesar de la ola de protestas que se levantó; a ofrecer financiamiento estatal para la obra de las Misiones, a fundar seminarios y a depositar en manos del clero el control ideológico y represivo que llevó a condenar maestros, prohibir libros y controlar la moral y vida pública bajo los cánones de una exagerada injerencia clerical.

Por supuesto, sacudimiento de la estructura religiosa de tal envergadura, no pudo estar exento de tensiones y resistencia a todo nivel, aun al interior del mismo clero y conventos, cuyo control en algunas ocasiones se ejerció con violencia inusitada y en otros casos condujo, no solo a la instrumentalización ingenua o cínica de la religión, en aras de la política concreta de determinados grupos, sino además a “exageraciones censurables” como las calificaría, ya muy entrado el s. XX, el mismo representante del partido conservador. La piedad, el fervor religiosos, la práctica de los sacramentos, promovido todo esto por la autoridad civil, forzosamente desencadenó simuladas y repugnantes actuaciones devotas.

## El proyecto de una 'educación confesional'

A mediados del s. XIX, 1857, la educación no cubría más que un número reducido de la población escolar. Escuelas primarias existían apenas 213 de varones y 41 de niñas, de las cuales 192 eran municipales o fiscales y 62 particulares. Había colegios nacionales solo en Pichincha, Imbabura, León, Guayas, Manabí y Loja, además de un plantel mixto en Cuenca y tres Seminarios. Esta situación, de la cual disfrutaba un muy escaso número de ecuatorianos, era similar a la que se vivía en otras esferas de la realidad; la función electoral, por ejemplo, sea por las particularidades del régimen electoral censatario que prevaleció en el Ecuador durante el s. XIX o por las severas restricciones jurídicas a la participación electoral, no permitió el ejercicio del sufragio a prácticamente más del 90% de la población. Parecida situación se vivía en relación a la tenencia de la tierra, el sistema de remuneración y salarios, etc.

Contra esta limitada frontera escolar atentaban restricciones provenientes de las escasas rentas dedicadas a la educación, la falta de maestros formados para esta tarea, la "casi absoluta carencia de tablas y folletos adecuados para la lectura, de compendios para el estudio de la Gramática, Aritmética o Geografía, de útiles escolares,....". En suma, "la mayor parte de las escuelas carecía de todos los elementos y condiciones necesarios para que mereciesen ese nombre", según la terminante confesión del mismo Ministro. Las limitaciones a nivel primario se reproducían y hasta se agravaban a nivel de colegios y de la universidad, a pesar de los progresos conseguidos en la presidencia de Rocafuerte, algunos de los cuales no supieron mantenerse en los gobiernos posteriores.

El gobierno garciano rompió con esa tónica al dar un impulso gigantesco a la educación. Al concluir su gobierno y sus días, el número de educandos se había triplicado, llegando a 31.790 estudiantes primarios, de los cuales 8.513 eran niñas; el número de escuelas también creció con rapidez inusitada y para 1873 existían ya 431, de ellas 255 eran públicas y 176 privadas. En el bienio último de García Moreno se crearon unas 100 escuelas más. Igualmente los gastos en educación pasaron de 15 - 18 mil pesos anuales a 130.000 por año. A nivel secundario además de la instauración de nuevos colegios, se dotó a varios de ellos de gabinetes de física y laboratorios de química y también se propendió a la fundación de museos de geología, botánica y mineralogía.

A la base de estas y otras obras puntuales estuvo una política educativa, delimitada y precisa, para cada uno de los niveles; política que se inició confiando la educación primaria a los hermanos de las escuelas cristianas que

arribaron al país, superada la fase de negociaciones, en marzo de 1863; la educación media y politécnica a los padres jesuitas que llegaron a Quito por 1862, y la educación de las mujeres a diferentes órdenes religiosas, como la de los Sagrados Corazones que inició su labor en Quito y Cuenca en 1862. El nivel artesanal y técnico también contó con la presencia de religiosos que arribaron a finales de diciembre de 1871. En corto tiempo estas órdenes religiosas abrieron establecimientos en las principales capitales provinciales, en cada uno de los niveles.

En este vasto ejército de educadores sobresalieron: Enrique Terenziani, jesuita italiano recomendado a García Moreno por el General de la Orden, quien introdujo y propagó en el Ecuador la obra doctrinal de Luis Taperelli. El magisterio de Terenziani encontró en la cátedra universitaria, a partir de la reforma de la facultad de jurisprudencia de la Universidad de Quito decretada por García Moreno, el “foco de perversión de las más sanas doctrinas”, el camino para “impedir que la universidad sirviera como órgano de propaganda de ideales contrarios a aquellos que constituían el fundamento de su gobierno y su bandera de combate”. Junto a Antonio Portilla, profesor de derecho práctico civil y penal, al Dr. León Espinosa, catedrático de ciencia constitucional, derecho internacional y economía política y al Dr. Carlos Casares, encargado de derecho civil y ciencia administrativa, Terenziani logró que los contenidos de las diferentes ciencias jurídicas se dictasen en conformidad con las doctrinas que su maestro había expuesto en el *“Corso elementare de naturales dritto”*, cuyo referente básico era exponer y articular:

*los métodos prácticos con que segura y fácilmente puede un gobierno católico aplicar las influencias vitales de su divina religión a todos los resortes y elementos destinados a poner en movimiento la vida pública, de tal modo que no haya una sola fibra, que no esté vivificada por el catolicismo*<sup>38</sup>

Se robusteció aún más el discurso político – religioso el momento en que Roma decidió dar una batalla frontal contra el liberalismo, a partir de 1864, con los documentos del Papa Pío IX, la encíclica “Quanta Cura” y el “Syllabus”, documentos que sirvieron al *conservadorismo ultramontano* para salir a la palestra y reforzar su oposición a los nuevos tiempos. Figura protagónica en esta batalla fue la de Manuel José Proaño (1836 – 1917), quien redactó un *Catecismo Filosófico de las doctrinas contenidas en la Encíclica Inmortale Dei de nuestro Santísimo Padre León XIII*, con dos Apéndices: uno sobre la Encíclica “Aeternis Patris”, y otro sobre la “Idolatría de la Palabra”. También escribió un *Catecismo filosófico y Curso de Filosofía Escolástica* (tres volúmenes), el primero está dedicado a la Lógica y Ontología; el segundo a la Cosmología, y el tercero a la Ética y Derecho Natural.

38 Estos aspectos han sido tratados en forma más exhaustiva en Sentido y trayectoria del pensamiento ecuatoriano, Ob. Cit., pp. 156 – ss.

Pero de todo el vasto ejército de religiosos y religiosas dedicados a la educación, la labor de los jesuitas responsables de poner en marcha la Escuela Politécnica fue la más trascendente. Su primer rector, Juan Bautista Menten (1838 – 1900) diseñó el “*Programa de las materias que se enseñan en la Escuela Politécnica*”, establecida en Quito, el 3 de Octubre de 1870; participó en la construcción y puesta en marcha del Observatorio Astronómico, en la vastísima producción de obras y manuales y además coadyuvó a que cobre fuerza una marcada orientación hacia la educación técnica, que contrastaba con la orientación tradicional hacia las leyes y la teología. Profesores de tecnologías, ingenieros civiles, maquinistas, ingenieros de minas y profesores de ciencias recibieron un amplio respaldo, dada su orientación hacia la construcción de carreteras, la mejora material de ciudades y puertos, el impulso a ciertas industrias.

Mientras estuvo de profesor de la Politécnica Menten publicó: Estudios Astronómicos, un texto de Trigonometría Plana, su célebre Discurso sobre la Enseñanza, de 1872; una Breve relación sobre la expedición de los académicos franceses, 1875, un Informe sobre el camino de Manabí, 1875. Posteriormente dio a luz: una Historia y Descripción del Observatorio Astronómico de Quito, 1877, la Formación del Sistema Solar, 1881; un Informe sobre los caminos de la República y un particular el de Quito a Manabí, 1878; Estudios sobre el Mapa del Ecuador, 1879-81; El paso de Venus, 1882.

Junto a Menten cabe destacar la producción sorprendente de varios de sus colegas, connotados vulcanólogos, botánicos, zoólogos, químicos, físicos, geógrafos y geodésicos. A pocos años de fundada esta institución se disponía de Estudios Geológicos, por parte de Teodoro Wolf; Tablas para determinar los minerales, por Franz Kobell;

*Tratado de Aritmética General y Álgebra*, por José Kolleberg; *Química experimental inorgánica* por Luis Dressel y Luis María Heiss.

A la producción con fines didácticos aun habría que sumar la investigación y acopio de información que sobre la misma realidad ecuatoriana supieron realizar estos científicos que se entregaron con pasión al estudio de nuestra tierra y recursos y cuyas obras en más de un caso se han tornado clásicas, como por ejemplo: la Crónica de los fenómenos volcánicos y terremotos en el Ecuador de Teodoro Wolf, o los *Apuntes sobre la vegetación ecuatoriana*, de Luis Sodiro, o la *Breve relación sobre la expedición de los Académicos franceses*, de J.B. Menten, y del mismo autor el *Plano de Quito*. Wolf también escribió una *Relación de un viaje geognóstico por la provincia del Guayas*, y Daniel Quijano un *Tratado de aritmética general para uso de los Colegios de Segunda Enseñanza*.

Este vasto ejército de educadores fue reclamado porque no había en nuestra patria, a criterio de Gabriel García Moreno, maestros formados para emprender una reforma educativa de envergadura y porque era convicción vigorosa del Presidente la idea de que las órdenes religiosas, particularmente la Compañía de Jesús, constituían el mejor instrumento *civilizador y moralizador* del que se podía en esa coyuntura disponer, como lo había sostenido años antes de acceder al gobierno, cuando a la edad de treinta años redactó su histórica *Defensa de los Jesuitas*:

Si alguna vez haya entre nosotros un gobierno que sepa dar impulso a nuestra imperfecta y decadente instrucción pública, y la extienda por todos los ángulos del Estado, al alcance del pobre y del desvalido, un gobierno que, respetando la Religión y la humanidad, no permita que la oprimida y numerosa raza indígena siga, como hasta aquí, reducida a la clase de envilecidos parias, sin más derechos políticos que el privilegio exclusivo del tributo y los honores de animales de carga; un gobierno que se proponga cerrar la era de los trastornos, de las dictaduras y de las proscripciones, y hacer que el país prospere a la sombra de la paz dichosa; un gobierno, en fin, que se avergüence de que el hombre ecuatoriano sea la befa de la América y el desprecio de la Europa, dirá a la Compañía de Jesús: Id y enseñad, despertad al pueblo del letargo del embrutecimiento; abrid los ojos de este soberano dormido, para que no se deje arrebatar el cetro (Miranda Ribadeneira, 1972:365-ss.).

La concentración de intereses civiles y religiosos en la educación en el s. XIX también se alimentó de la experiencia en el valor de ella para transmitir el tipo de nación que se aspiraba construir en el plano político como en el cultural y en el religioso. Si la escuela había tenido en la etapa ilustrada la misión de formar ciudadanos, atender el derecho a la educación especialmente de los niños de escasos recursos y facilitarles el acceso a la vida en sociedad gracias a la enseñanza de la lectura, las matemáticas, el trabajo, ... en la etapa del romanticismo su función era no solo la formación ciudadana o trasladar el legado independentista a las actuales y futuras generaciones sino afianzar aún más la educación tanto por su aporte al nivel de legitimación ante la mayoría de la población ávida de educación para sus hijos, como por su carácter integrador al ser ella casa o el hogar en que se cultivarían las costumbres, se transmitirían los símbolos patrios y religioso y se experimentarían las ventajas de vivir bajo el imaginario y los principios modeladores de la nacionalidad.

## La implementación del modelo de educación confesional

Puesto en claro que el motor de la reforma educativa debía ser el clero y contando ya con su presencia, se procedió a promulgar una serie de leyes y reglamentos a fin de ordenar y centralizar en sus manos el manejo de la educación y de los establecimientos de enseñanza del país, señalando con claridad las nuevas responsabilidades, pautas, metodológicas de trabajo, horarios, materias y más exigencias. La nueva reglamentación educativa coadyuvó a la modernización de los planes de estudio, al establecimiento de exigencias académicas y sistemas de evaluación para cada uno de los niveles, a la puesta en práctica de nuevas metodologías de trabajo en el aula, etc. El *Reglamento de Escuelas Primarias*, p.ej., compilado por el Hermano Yon-José, Visitador de las Escuelas Cristianas del Ecuador y adoptado por el Supremo Gobierno para todas las escuelas de la república, constituye una excelente muestra de lo alcanzado en este campo. En forma pormenorizada este documento, editado en 1873, va señalando en la primera parte los ejercicios que debían hacerse en la escuela y la manera de hacerlos; la división de la escuela y la admisión de los discípulos; los métodos de enseñanza primaria, y los programas referentes a la lectura, escritura, gramática y ortografía, aritmética, historia y geografía. En la parte segunda del reglamento se pasa revista a los medios particulares para obtener de los alumnos orden y trabajo: medios de emulación, sistemas de exámenes, ascensos, conferencias, puntajes, penitencias, billetes de honor; catálogos y sistemas de registro, puntualidad, vacaciones,... En la última parte del reglamento se trata de las virtudes y de las cualidades de un buen maestro, sin faltar observaciones sobre el diseño de las escuelas, las disposición de las aulas, las estructura del edificio y de los materiales y la forma y dimensiones: de los muebles, pupitres, escritorios, tarimas,...

Otra obra relevante en este campo constituye el *Método Productivo de Enseñanza Primaria*, editado en 1869 por Francisco Javier Salazar, 1824 - 1881, y que al contar con la aprobación del Consejo General de Instrucción Pública se divulgó ampliamente a lo largo y ancho del país, principalmente entre los instructores de las parroquias rurales que, a criterio de su autor, no tenían a que "sujetarse, siendo por consiguiente muy forzada su enseñanza y casi ninguno el aprovechamiento de los alumnos. Con el auxilio de este método se podrá también establecer las 'escuelas normales', tan necesarias para que se instruyan los que pretenden ser institutores; pues de este modo conseguirá el Supremo Gobierno que haya verdaderos resultados en la enseñanza primaria". La obra en mención, también en forma exhaustiva detalla todos y cada uno de los aspectos referentes a la educación primaria. En los primeros capítulos se examinan los problemas del método en general y de los métodos aplicables a la enseñanza de una materia determinada; las reglas para las repeticiones o

repasos, las formas de enseñanza, el arte de preguntar, la clasificación de los alumnos y de las materias de enseñanza, la observación de los objetos y el ejercicio del pensamiento y del discurso,...

Obras similares también tuvieron que escribirse para los colegios y aun para el nivel politécnico. El *Programa de las materias que se enseñan en la Escuela Politécnica*, establecida en Quito, el 3 de octubre de 1870 y la aplicación de las mismas a las distintas carreras profesionales, es otro ejemplo de la ingente tarea de organización curricular que enfrentó el gobierno garciano. No hay duda de que esta tarea de organización curricular sólo pudo ser salvada gracias a la solvencia académica de una elite educativa internacional que no podía encontrar rivales o alternativas de parte de los maestros o funcionarios relegados de nuestro país, que recibían un estipendio misérrimo de 8 ó 10 pesos. “Quien podía dedicarse al magisterio si era el último recurso de la indigencia”, decía el Dr. Pablo Herrera en su Informe a la Legislatura en 1865.

Junto a la tarea de ordenamiento curricular cabe destacar una vastísima producción intelectual, en relación a los contenidos de las materias, que aún hoy en día no deja de ser sorprendente. En pocos años, una serie de manuales se pusieron a disposición de los maestros. Los hermanos de las escuelas cristianas editaron textos escolares para casi todas las materias: *Epítome de la Gramática Castellana*, *Gramática Infantil Teórico - Práctica de la Lengua Castellana*, *Tratado Teórico-Práctico del Sistema Métrico Decimal*, *Principios Teóricos de la Teneduría de Libros en la Partida Doble*. *Nociones Elementales de la Geometría*. *Nuevo Tratado de Aritmética comercial*. *Compendio de Agrimensura*. *Explicaciones de las Oraciones Gramaticales*. *Geografía Infantil: Europa, Asia, África y Oceanía*. *Geografía Universal y General de América*. *Tratado de Geografía Histórica y Física Descriptiva y Política de la República del Ecuador*. *Curso Elemental de Historia Sagrada*, etc., varias de estas obras fueron reeditadas en más de una ocasión.

A nivel de la Escuela Politécnica Nacional, la producción fue igualmente sorprendente, como ya se ha señalado. La presencia de los jesuitas alemanes, fundadores de la Politécnica Nacional, constituyó así la primera misión educativa alemana, de imponderable trascendencia. Muchos de ellos además de constituir una avanzada en el campo científico, también lo fueron en el doctrinal y por ende chocaron con la vieja guardia doctrinal de su mismo orden.

Por lo descrito, la educación se confió a las órdenes religiosas no solo por criterios de control o consenso ideológico, motivaciones que sin lugar a dudas no faltaron, sino además por la misma eficacia que ellas garantizaban tanto en relación al nivel académico como en cuanto a la difusión de los valores que dentro del modelo constituía una orientación fundamental. Por eso fue coherente el sostener como necesario que la instrucción religiosa estuviese a la base y así poder generar los hábitos de trabajo, estudios y moral nece-

sarios para asegurar la formación de ciudadanos útiles y virtuosos, con los cuales “desaparecerían las discordias civiles o al menos perderían el carácter de encono y furor con que hoy se presentan, el pueblo tendría la voluntad y fuerza, terminaría la soberanía del sable y el árbol de la libertad no sería un árbol de bayonetas”.

Mas también se depositó la educación en manos clericales, a partir del criterio de que el Estado no debía ser la agencia educativa central y única, más bien dicha tarea convenía fuera compartida por el resto de instituciones existentes en la sociedad civil: familia, comunidad, iglesia. El modelo confesional postulaba la necesidad de un uso sistemático de las posibilidades educativas de un amplio conjunto de instituciones privadas, algunas de las cuales podían alcanzar altos grados de eficacia en la difusión de la enseñanza. Quien en el Ecuador expuso y sostuvo esta tesis con la amplitud debida fue Juan León Mera, en su célebre obra: *La Escuela Doméstica*, como ya lo hemos señalado. En todo caso, la discusión sobre el rol protagónico de una u otra institución: Iglesia o Estado, solo posteriormente se tornó en la manzana de la discordia, con los grados de virulencia conocidos, si bien las primeras manifestaciones de este conflicto arrancan ya de estos años.

Además habría que añadir que aun cuando la población nacional era predominantemente rural, los actores del modelo confesional no desplegaron mayores esfuerzos hacia este sector deprimido del país, lo cual parece bastante lógico si se toma en cuenta la falta de interés de los terratenientes por elevar los niveles culturales del campesino o del indígena, este último en su gran mayoría huasipungueros aún no integrados a la economía monetaria. Este vacío en la política confesional, sin desconocer algún esfuerzo realizado en esta línea, como el ensayo de conformación de una Escuela Normal para indígenas que no llegó a contar con más de doce alumnos o el plan de erradicación del analfabetismo mediante la obligatoriedad de la enseñanza primaria y la disposición de exoneración del trabajo subsidiario (una forma de contribución personal) a los padres de los niños que iban a la escuela, terminó por favorecer la demora en la incorporación de dichos sectores rurales al país, tanto en el plano económico como en el de su participación política, exclusión que como es sabido se prolongó hasta a muy entrado el s. XX.

Otro aspecto altamente significativo en el modelo confesional fue su marcada orientación hacia la educación técnica. Con la fundación de la Politécnica Nacional, Agosto de 1869, “destinada exclusivamente a formar profesores de tecnología, ingenieros civiles, arquitectos, maquinistas, ingenieros de minas y profesores de ciencias”. Esta rama de la educación recibió un amplio respaldo que influyó para que la educación en general tratara de dar un giro de noventa grados, ya sea por la orientación que le imprimió hacia las necesidades del “progreso”, “construcción de carreteras, caminos de herradura, mejora material de ciudades y puertos, así como la necesidad a premiosa de

desarrollar ciertas industrias”; ya sea por la introducción de elementos de formación técnica aún a nivel de primaria y secundaria.

Concomitante al desarrollo de la educación técnica regular, también habría que situar otras obras que sirvieron para su impulso: la construcción del Observatorio Astronómico, uno de los mejor equipados de la época en América del Sur, los Gabinetes de geología e historia natural, y especialmente la creación de la Escuela de Artes y Oficios, que sirvió de base, años más tarde, para la erección del actual Instituto Central Técnico y que estuvo llamada a impulsar el desarrollo de la producción manufacturera e industrial nacional.

Toda esta valoración de la educación técnica y sin la cual no era comprensible un “estado-moderno”, lastimosamente, se ejecutó con desmedro de otras orientaciones. El mismo Presidente dio alas a la campaña de desprestigio de la Universidad que *“solo servía para difundir malas ideas y conservar la enseñanza superior en un estado de decadencia lamentable”*. El 13 de febrero de 1869, meses antes de fundar la Escuela Politécnica, a través de un decreto muy discutido, disolvió la Universidad, suprimió el Consejo General de Instrucción Pública, los Consejos Académicos y Comités de Provincias, derogó la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1863 y el Reglamento General de Estudios de 1864,... con todo lo cual quedó el camino franco para borrar la orientación humanista de los estudios y carreras y a su vez disolver el principal foco de oposición ideológica ya que la Universidad se había convertido en el lugar privilegiado para la presentación y debate de las nuevas ideas, tendencias sociales y políticas de aquel entonces (p. 39-ss).

Obviamente, junto a la orientación hacia lo técnico del modelo confesional, tendencia acorde con la “religión del progreso” que se propagó por América Latina a todo lo largo del s. XIX, florecieron otras líneas de considerable valor: un vasto plan de construcciones escolares; el desarrollo de nuevos métodos de enseñanza y aún nuevas disciplinas, hasta el momento poco cultivadas en el país. Fue interés de gobierno dotar de locales a las escuelas, reedificar y mejorar las ya existentes y llegó incluso a contribuir en la edificación de centros escolares pertenecientes a las órdenes religiosas. Se terminó la reconstrucción del Colegio de San Fernando, se restauraron los locales de la Biblioteca y Museo Nacional y la Casa destinada a la Compañía, se reedificó el Colegio de Santa María del Socorro, la escuela de los Hermanos Cristianos, etc. En relación a lo segundo, la práctica y propuestas metodológicas, el éxito alcanzando fue también notable, dada la experiencia de que eran portadores tanto los Hermanos de la Salle como los Padres Jesuitas. La Ratio Studiorum, por ejemplo, favoreció a través de la **pre lección** la explicación de los textos desde el punto de vista etimológico, gramatical, literario e incluso histórico; a través de la concertación el debate entre alumnos a fin de atraer su atención a los puntos esenciales de la enseñanza y excitar la emulación entre ellos, ya que

cada alumno o grupo de alumnos tenía un rival con el que discutir, aclarar o refutar los contenidos o temas de enseñanza. A través de la memorización se facilitaba la retención de los puntos sobresalientes de la lección; a través de la expresión por una parte el ejercicio de traducción de textos clásicos y por otra la composición de obras literarias, y por medio de la imitación la adquisición del estilo literario de los autores clásicos, sin descuidar la propia creatividad en las composiciones y certámenes escritos y orales.

En tercer lugar, se amplió la frontera de las ciencias con la institucionalización de los estudios de Bellas Artes: música, pintura y escultura y sus respectivas asignaturas. En febrero de 1870 expidió el Presidente el Reglamento del flamante Conservatorio Nacional de Música; en 1872 se creó la Escuela de Bellas Artes, bajo la dirección del maestro Luis Cadena y con un buen cuerpo de artistas-maestros entre quienes figuraba el pintor Rafael Salas. "Duró hasta 1875, año de la muerte de su creador, García Moreno, y solo veinte años más tarde fue reabierto". El mismo año de 1872, se abrió una Escuela de Escultura, con disciplinas como geometría teórico-práctica, principios de dibujo, anatomía y medidas del cuerpo humano, modelaje en barro, asuntos históricos, principios de adorno,... y hasta la enseñanza de arquitectura, en la Escuela Politécnica, recibió apoyo del gobierno.

## La enseñanza del castellano

En esta vasta tarea productiva, rol especial jugó Francisco Febres Cordero (1854-1910) quien inició sus actividades docentes en 1869, en que le entregaron la tercera clase de niños, en el colegio de "El Cebollar"; después fue inspector y tradujo del francés el reglamento para los alumnos denominado: *Conduites des Ecoles*. En 1873, con otros compañeros, participó en la elaboración de una gramática para la enseñanza, dando así inicio a una actividad en la que destacaría, pues sus gramáticas fueron usadas profusamente tanto en las escuelas de los hermanos cristianos como en otros centros escolares públicos y privados.

En 1871 dio clases de preparación para profesores politécnicos; en 1872 profesó como Hermano Cristiano y en 1874 fue procurador del establecimiento, profesor de cadetes y escribió la *Gramatiquilla Infantil*; también tradujo del francés la vida de Juan Bautista de la Salle. En 1879 pronunció los Votos Trienales y en 1892 ingresó a la Academia Ecuatoriana de la Lengua y posteriormente fue nombrado Director del colegio El Cebollar. En 1907 viajó a Francia y Bruselas en donde dictó clases de castellano a los Novicios Menores.

La obra gramatical del Hermano Miguel fue extensa, tanto en la cátedra como en la producción editorial, con lo cual su influjo alcanzó nivel nacional: un *Compendio de Gramática*, un *Epítome de Gramática Castellana*, 1888; *Gramatiquilla infantil del alumno y del maestro*; *Gramática Teórica*; *Gramática Práctica para el alumno y el profesor*; *Gramática: ortología y analogía, para el alumno y el profesor*; *Gramática: sintaxis, prosodia y ortografía, para el alumno y el profesor*; *Gramática verde, para el alumno y el profesor, bautizada así por el color de la pasta*; *Sintaxis para la segunda enseñanza*; *Prosodia, Métrica y Ortografía para la segunda enseñanza*; y la obra más importante, según Muños Cueva, la *Gramática de Pergamino*, 1785, conocida así por ser este el material de sus pastas.

Más del conjunto de las obras del Hermano Miguel merece destacarse la Gramatiquilla Infantil, usada profusamente en las escuelas, que si bien se desarrolla de acuerdo a las orientaciones y estructura básica de la gramática tradicional, como se puede apreciar en la gran semejanza que existe con las de la Academia de la Lengua Española, sin embargo por la profundidad y amplitud de los temas estudiados, y por su tratamiento de la sintaxis, por sus nivel de actualización, como por su afán de poner al alcance de los niños y sobre todo hacerles menos duro el trato con esta ardua disciplina, se ha hecho digna del reconocimiento general. Además, mérito de esta obra es haber estado al día en su época y hasta haber realizado algunas innovaciones de acuerdo con lo más adelantado de su tiempo.

Sin embargo, el cultivo del castellano en algunos obsecuentes seguidores no estuvo exento de exageraciones como la del recurso al habla del español que se practicaba en la metrópoli como ejemplo o ideal a seguir. La defensa del castellano peninsular, el “español castizo”, se aplicó al lenguaje de estos lares, como si este debiese ser puro y sin mezcla de elementos propios de lo americano. Además, el cultivo del españolismo sirvió para que la aristocracia criolla reivindicase sus orígenes o raíces en la “madre patria”, minusvalore a quienes no ofrecían ni pureza de sangre, de títulos o relaciones con parientes peninsulares y así se dio pábulo a las ambiciones nobiliarias basadas en los ancestros españoles.

La sobre valoración de la lengua y la cultura española y la minus valoración de las gestas y glorias de la Independencia alimentaron un revisionismo hispánico no solo desequilibrado sino también injusto (Barrera-Agarwal, Ob. Cit. p. 83).

Para finalizar la exposición del modelo confesional y sin desconocer que los “modelos” no pasan de ser representaciones simplificadas de la realidad, es preciso confrontar las conquistas alcanzadas y que fueron considerables, a la luz de la orientación doctrinal y política a la cual se trató de supeditar la educación. También en este campo al igual que en el plano económico-político, la incongruencia o desfase entre las líneas de “progreso” y las direcciones

“reaccionarias” del modelo, condujeron a su confrontación y desajuste. Anacrónico resultó a largo plazo el adelanto propuesto por la orientación técnica, científica y metodológica, así como los avances en infraestructura, expansión de la educación y publicaciones, por señalar algunas de sus líneas de fuerza renovadoras, de cara a la orientación ideológica del *integrismo* tradicional imaginado o soñado por la aristocracia terrateniente y la naciente oligarquía de la costa.

Recurrir a los lazos naturales o tradicionales como al cemento capaz de enlazar a los actores e intereses en disputa, “olvidó” que la identidad en el mundo moderno no se alcanza ni regresando al pasado, al sistemas de ideas de la tradición cristiano feudal, ni cerrando los ojos a la realidad presente, cargada ella de limitaciones, injusticias y la exclusión de la mayoría de la población ecuatoriana. Además, detrás del sueño confesional de consagrar el país al Corazón de Jesús (1874), ya que “*Solo bajo los corazones de Jesús y de María. Solo bajo la Cruz, Ecuador será Ecuador y los Ecuatorianos verdaderamente Ecuatorianos*”, ilusión reforzada en los gobiernos progresistas de Luis Cordero y José María Placido Caamaño, con la construcción de la Basílica del Voto “Nacional” que aspiraba a convergirse en el templo neogótico más grande América (1883: inicio; 1924: conclusión), se robusteció al imaginario religioso popular y a los grupos políticos conservadores que supieron sacar provecho de este tipo de símbolos que ocultaban los intereses que como telón de fondo actuaban orientados a no contradecir ni alterar al poder terrateniente que civiles y religiosos mantenían en sus haciendas. Era el dominio de la aristocracia serrana y de los párrocos y tenientes políticos que se afincaba en las pequeñas poblaciones del callejón interandino, lo que les permitió sobrevivir algunas décadas más y los primeros brotes de apertura a la naciente burguesía costeña en conformación, que también aprovechó de formas intermedias pre capitalistas en sus haciendas para extender su dominio hacia las nuevas poblaciones urbanas de la costa.

Pocos años después, tanto el modelo nacional como el confesional terminaron su ciclo de vida y encontraron su superación en las transformaciones que impulsó la revolución liberal. Quedó de este modo rescatado lo histórico y trascendente de uno y otro modelo, y puesto de lado lo accesorio o accidental: su montaje doctrinal que resultaba obsoleto en un mundo moderno; su recurso a los lazos religiosos para la conformación de un Estado moderno.

## EL PROYECTO DE EDUCACIÓN 'COSMOPOLITA'



*"... por que no soy ecuatoriano  
ni colombiano: soy cosmopolita;  
justicia, moral, honor, he ahí  
mi patria".<sup>39</sup>*

Juan Montalvo, Andes Agencia pública de noticias del Ecuador y Suramerica

### Introducción

La conformación de los estados nacionales, concomitante en América Latina con los procesos de modernización y de expansión del sistema capitalista sufría retraso en Ecuador en relación a otros países de la Patria Grande que habían finiquitado décadas antes ambos procesos. El Estado moderno nacional tardó en llegar. Las barreras de incomunicación entre sus regiones, el poder en manos de las oligarquías y líderes locales, la exclusión de la mayoría de la población de un proyecto común, los problemas de fronteras especialmente con el vecino del Sur, el disfrute de la ciudadanía de parte de pocos eran barreras que permanentemente entorpecían la marcha. Por fin, a mediados de la década los noventa del s. XIX, logró constituirse un poder hegemónico deseoso y capaz de poner fin a buena parte de estas dificultades.

En Guayaquil, en los primeros días de junio del 1895, se dio inicio al levantamiento liberal y se llamó a Eloy Alfaro, exiliado en Panamá, para que viniese a conducirlo. El Viejo Luchador llevaba sobre sus espaldas una experiencia de lucha de décadas. Se enfrentó muy joven a García Moreno, en 1864; en 1875 contra Borrero, en 1882 contra Veintemilla. En 1883 cuando el país pa-

<sup>39</sup> Juan Montalvo, Diarios, cuentos, artículos, páginas inéditas I, Ambato, Ed. I. Municipio de Ambato, 1987, p. 323.

recía volver a desintegrarse, cuando los intentos de desalojar de la presidencia a Ignacio Veintimilla terminaron en una guerra civil, Eloy Alfaro se convirtió en dirigente de una facción que controlaba Manabí y Esmeraldas; Guayaquil formó un Gobierno bajo los auspicios de Pedro Carbo, distinguido liberal; y una junta de cinco miembros tomó el control del Gobierno de Quito. Diversos movimientos se desarrollaron en otras provincias. Eventualmente expulsaron y exiliaron a Veintimilla, pero la nación quedó enconadamente dividida. Los representantes de Guayaquil pedían el establecimiento de un sistema federal para terminar con el conflicto. Por último, una coalición de serranos restauró el orden bajo la presidencia de José María Plácido Caamaño, enviando al exilio a Alfaro y varios otros dirigentes costeños.

A mediados de junio de 1895 el *Viejo Luchador* arribó a Guayaquil y bajo el grito épico y romántico: ¡Libertad o Muerte!, el liberalismo machetero, revolucionario y doctrinal, consiguió que el litoral se decidiera a su favor, rápidamente. Ya con su presencia los pronunciamientos se sumaron uno tras otro: Calceta y Manta en junio, en julio Guaranda y en agosto - septiembre las montoneras del *Viejo Luchador*, al grito de *Viva Alfaro*, se fueron tomando una a una las cabeceras provinciales del Callejón Interandino y luego de derrotar al ejército conservador en los combates de Pangua, Palenque, Girón, San Miguel, Gatazo,... hizo Alfaro su entrada triunfal a la Capital, un 4 de septiembre, arrancando así el poder político de manos de la centenaria dominación tradicional e inaugurando una nueva era: la del orden liberal. Los esfuerzos por alcanzar alianzas y acuerdos entre las diversas facciones fracasaron frente al avance incontenible del ala radical.

## El Liberalismo En Ascenso

La entrada triunfal a la Capital supuso un largo recorrido. Muchas de las figuras de la fase de ascenso y conquista del poder, como fue el caso de Eugenio Espejo, Miguel Antonio Rodríguez, José Mejía Lequerica, Antonio Ante, José Manuel Rodríguez de Quiroga, Luis Fernando Vivero, Francisco Hall, Vicente Rocafuerte, Pedro Carbo, Pedro y Abelardo Moncayo, Juan Montalvo... no lograron entrar a la "*tierra prometida*" pero fueron decisivos en la conformación del ideario y del imaginario que en el ámbito ético, estético, político e incluso religioso potenciaría los cambios que se desencadenaron a raíz del ascenso al poder del movimiento liberal radical.

Pero si muchos de ellos no estuvieron presentes en las festividades de la gesta de 1895 y en la asunción al poder de Alfaro, lo estuvieron en calidad de Precursores de dichos acontecimientos. Ellos recogieron el ideario ilustrado: lo adaptaron, lo transformaron y establecieron las rupturas y puentes

con muchas de las tesis cuyas semillas se sembraron a mediados y finales del s. XVIII; también ellos enfrentaron al clima ideológico y a la fundamentación eclesiástica que les opuso tenaz resistencia. En pocas palabras, ellos soñaron en la revolución y los tiempos por venir. Para entender la conquista del solio presidencial conviene tomar en cuenta este tiempo de acumulación de fuerzas de todo orden que se requirió para virar una página de la historia. Al igual que la ruptura con la “madre patria”, este nuevo cambio histórico supuso la alteración de una serie de subsistemas, desde el productivo, pasando por el político y el social hasta incidir en el cultural. Además, la entrada a la Capital no fue más que el punto de llegada y también punto de partida de un largo y complejo proceso. *Don Eloy*, señala Cevallos García, *no vino y venció; no, sufrió mucho, esperó mucho, mendigó muchísimas ayudas y luego de llegar, aún sostuvo combates sin término, duros, numerosos, sangrientos, hasta morir.* (Cevallos García Gabriel 1977: 173-174).

Pero como sucede al liquidarse una fuerza social e irrumpir otra, las resistencias emergieron de inmediato con marcada virulencia; y si bien el liberalismo no se estableció en el Ecuador “*como una bandada de aves que se posan en un trigal, ni amaneció en un día cinco de junio, como si se dijera, al primer albor*”, tampoco en su proceso de consolidación pudo prescindir del enfrentamiento con la tenaz supervivencia de rezagos feudales, el predominio de la aristocracia criolla latifundista serrana y el poder político conservador, apuntalados por la fuerza del aparato eclesiástico, que no dieron su brazo a torcer y desencadenaron una feroz oposición, esperanzada incluso en lograr restaurar el “antiguo orden”, en la medida en que el liberalismo, en Junio del 95, tan sólo había ganado la partida en cuanto a su hegemonía económica y política en la costa, recién acababa de empuñar el mando político y en relación al dominio ideológico era aún un novato. En palabras de Alfaro: “... *por ese tiempo, únicamente en el Litoral contaba con mayoría el Partido Liberal; mientras que en las provincias interioranas que constituyen la gran masa de los habitantes de la República, estábamos en inmensa minoría.* (Alfaro Eloy 1983: 296 y 310).

Por estos motivos, desde el primer día de arribo del *liberalismo radical* a la Capital, reducto último, aún físico, de las fuerzas tradicionales, la esfera ideológica se transformó en el campo de Marte de la lucha política, hacia donde apuntó la estrategia liberal y la reacción conservadora. El país se convirtió en una hoguera de enfrentamientos. La lucha por conquistar la capital del poder político e ideológico se exacerbó no solo porque se trataba de la caída de un gobierno sino de la disolución del Estado oligárquico terrateniente, que había dominado al país desde la fundación de la República; también, por cuanto en Ecuador la secularización del escenario ideológico había sufrido un notable retraso, tanto por la vigencia del modelo garciano como por la misma fuerza del aparato eclesiástico que aún ejercía el monopolio del quehacer cultural y educativo, amparado en un vasto patrimonio territorial y leyes que había logrado se aprueben a su favor.

## Marco histórico: Juan Montalvo y el enfrentamiento con el régimen garciano

Para Juan Montalvo (1832-1889) la década que se extiende entre 1866 y 1876 fue una de las más productivas y laboriosas de su vida. Tenía en ese entonces algo más de treinta años.<sup>40</sup>

En estos años produjo una *humilde enciclopedia*, a decir de nuestro autor, conformada por los dos volúmenes de *El Cosmopolita* (3 de Enero de 1866 - 15 de enero de 1869) y los dos de *El Regenerador* (22 de junio de 1876 - 22 de octubre de 1878). Los cuatro volúmenes, aparecieron en series. Se trataba de cuadernillos sueltos que respondían al espíritu periodístico con que fueron escritos. Más tarde, reunidos los artículos, pasaron a constituirse en libros, con los mismos nombres.<sup>41</sup>

Guardan relación con esta *Enciclopedia*, un “Discurso pronunciado por Montalvo en su calidad de “individuo de número” de la Sociedad Ilustración, de 1852, y otro “Discurso pronunciado en la instalación de la Sociedad Republicana”, con su correspondiente “Comentario”, de julio - agosto de 1876. De estos años también datan trabajos suyos como *La Dictadura Perpetua* (1874), *Del orgullo y la mendicidad* (1872), *Fortuna y felicidad*, *El Antropófago y Judas* (1873). También fueron iniciados en esta época *Los capítulos que se le olvidaron a Cervantes* y *Los siete tratados*, estos últimos editados años después. Además, una serie de artículos cortos y colaboraciones en publicaciones periódicas como la Revista de Madrid (1872) y el periódico *El Iris*.

Cabe anotar, como lo ha señalado Arturo Roig, que todo este monumental trabajo enciclopédico, encuentra su unidad de contenido, por mediación de sus célebres *Lecciones al pueblo*, leit motiv o hilo conductor de tan vasta producción. Las Lecciones constan tanto en *El Cosmopolita* cuanto en *El Regenerador*. La unidad de sentido de estas dos obras, pese al tiempo de separación entre la una y la otra publicación fue resaltada por el mismo Montalvo: “El programa de ‘ElRegenerador’ no puede ser sino el de ‘El Cosmopolita’, puesto que los religiosos son de la misma orden”.<sup>42</sup>

---

40 Cfr. Arturo Andrés Roig, *El pensamiento social de Montalvo, sus lecciones al pueblo*, Quito, Edt. Tercer Mundo, 1984. Esta obra ha sido clave para la presente interpretación.

41 Ídem, p. 9.

42 Juan Montalvo, *El Regenerador*, T. I, Ambato, Ed. I. Municipio de Ambato, 1987, pp. 33.

A través de estos volúmenes, artículos y discursos Montalvo presentó al país, por entregas, todo lo que se requería para transformar al Ecuador, en un futuro inmediato, de “convento” a “república”. Se trataba de aclarar las bases que permitirían superar la sociedad tradicional aún vigente y construir el nuevo edificio moderno o republicano. La idea de Juan Montalvo de componer, mediante el periodismo, una enciclopedia política proviene claramente de la corriente ilustrada, proclive a este tipo de mediación para la difusión de las luces. Baste recordar la propuesta de Eugenio Espejo, en *Primicias de la Cultura de Quito*, de conformar un *taller encíclico o universal de educación ilustrada en lo moral y político*.

Los enciclopedistas juzgaron que el saber se constituía por la suma de conocimientos que pueden llegar a ser comunicados a través de informaciones clasificadas y que, además, podían ser llevadas a la práctica en forma rápida, sencilla y útil. Ellos pretendían condensar, en orden alfabético, los últimos y más útiles adelantos científicos de que daban ejemplo algunos países europeos. En el trasfondo de esta concepción del saber subyace una comprensión simplista de las relaciones entre teoría y praxis humana, pues bastaba, según el *ingenuo optimismo* ilustrado, aprehender mentalmente un concepto para dominar una realidad; relación mono causal que no asume debidamente la riqueza de la praxis humana.

Pero estos años de febril producción estuvieron marcados, a nivel externo, por el dominio y presencia garciana y por el fin de dicho dominio, a partir del asesinato de su protagonista principal, el 6 de agosto de 1875. Montalvo, desde los inicios hasta sus últimos días, no cesó de prevenir al país sobre las desventuras que le acarrearía tal régimen garciano en particular y los regímenes confesionales y feudales en general. En un primer momento, ante la instalación del Estado confesional y oligárquico, en 1860, que permitió a *Don Gabriel poner fuego a un edificio que valía más que Roma, la civilización moderna*, y que se encontraba aún en su fase germinal en el Ecuador de mediados del XIX pues la flamante república no tenía más de tres décadas de vida, la denuncia de Montalvo trató de prevenir sobre los peligros que encerraba dicha tiranía. Sea suficiente recordar la célebre carta dirigida a García Moreno, desde la Bodeguita de Yahuachi, el 26 de septiembre de 1860.

En un segundo momento, García Moreno no estaba en el gobierno, pero ejercieron el poder dos hombres suyos: Jerónimo Carrión de 1865 a 1867 y Javier Espinosa de 1867 a 1868. A criterio de Louis Arquier, *El propio García Moreno contribuirá a derrocarlos uno tras otro ya que ambos le parecerán demasiado favorables al partido liberal por el cual lucha Montalvo con todas sus fuerzas*.<sup>43</sup>

---

43 Luis Arquier, “Reflexiones de un viaje a Francia en El Cosmopolita de Juan Montalvo”, en Juan Montalvo en Francia, Actas del Coloquio de Besancon, p. 180.

En esta fase, El Cosmopolita retomó, desde su primera entrega, la lucha titánica contra el representante del poder central, anquilosado y respaldado por la Iglesia.

Finalmente, una vez muerto “el tirano”, la denuncia sistemática y permanente de Montalvo, fue retomada por El Regenerador, pero bajo un nuevo giro. En esta ocasión la tarea perseverante se orientó: por una parte, a impedir que tal tipo de gobiernos vuelvan a repetirse; y, por otra, a dejar sentadas las bases de la nueva organización republicana. No solo había que criticar aquella última tiranía y sus posibles repeticiones, también había que describir las nuevas instituciones que presentía nuestro autor se concretarían en un futuro próximo. Había que otear el porvenir.<sup>44</sup>

Nada mejor que las mismas palabras de Montalvo para reflejar el carácter virulento y al mismo tiempo trascendente de este doble empeño. En *El Cosmopolita*, en sus *Lecciones de Libertad*, en clara alusión al gobierno garciano, decía:

*Arruinar pueblos, cautivar naciones, matar gente, no es grandeza; infringir leyes, erguirse como gigante y sacudir una serpiente amenazando al universo, no es grandeza; destruir el templo santo de la República en cuyos altares permanecen ley, justicia, libertad, no es grandeza. Sobre las ruinas de esta sacrosanta fábrica se quiere elevar un edificio tenebroso y horrible: el Cadalso. En esta obra se emplean cabezas de ciudadanos; el corazón y la sangre sirven de argamasa, y al alarife para su palustre, que es la cuchilla del verdugo. ¿Dónde van las divinidades que habitan ese templo? Ley, justicia, libertad ¿caísteis también junto con vuestros adoradores? ¡El hacha impía os derriba muertas en el suelo! ¡Los dioses se van, se van los dioses!*<sup>45</sup>

## La política cosmopolita

Bajo esta perspectiva de enfrentamiento permanente y perseverante contra el régimen garciano, por confesional y feudal, pueden ser interpretadas todas y cada una de las obras de este período e incluso otras, como aquellas que a primera vista no guardan mayor relación con lo político. Por ejemplo, los célebres *Capítulos que se le olvidaron a Cervantes*, (1872-1881), narración de una serie de aventuras similares a las inmortalizadas por el genio español y que la crítica tradicional redujo en sus méritos al aspecto formal, a la pureza del estilo, al esfuerzo por limpiar, pulir y dar buen uso a todos los componentes

---

44 Cfr. Gabirel Judde, art. cit., p. 123.

45 Citado por Gabriel Judde, Art. Cit. p. 135.

del idioma, al imponderable casticismo que se ha imputado a Montalvo; aspectos todos que podrían ser releídos también bajo esta nueva óptica: la del enfrentamiento con la sociedad tradicional en el dominio del idioma, como lo veremos más adelante.

Paralelo al enfrentamiento con el régimen feudal fue la voluntad por construir las bases morales de la nueva república. *Los siete tratados: de la nobleza, de la belleza, del genio, de la moral, de la tolerancia,...* al igual que la *Geometría Moral*, considerada como el tratado octavo: sobre el amor, y una serie de artículos editados en *El Cosmopolita*: la virtud antigua y la virtud moderna, del juramento, de los celos,... o en *El Regenerador*: de la distribución de la justicia, nobleza obliga, tolerancia y caridad, se convirtieron en uno de los instrumentos de gran difusión que tuvo el liberalismo para consolidar, a lo largo y ancho del país, los principios y virtudes necesarias para vivir en democracia.

La República debía fundamentarse en las virtudes de los ciudadanos, tanto de los individuos como del pueblo en general. Se apeló a las *virtudes*, pero laicas, si no como condición suficiente al menos como necesaria para la concreción histórica del progreso. Uno de los hermanos Moncayo, Abelardo decía:

*Son las virtudes cívicas, las únicas que levantan a un pueblo de su postración y lo empujan con eficacia a su progreso". Años más tarde, los "aforismos" de don Eloy constituyen otro excelente ejemplo del llamado a "servir a la humanidad doliente aun cuando toque arrostrar el sacrificio de la vida.<sup>46</sup>*

Pero se engañaría y traicionaría a Montalvo, quien creyese que la *regeneración moral* o la *reforma de las costumbres*, a partir de una cosmovisión laica, hubiesen tenido como meta última un "*proyecto moralista*", especie de ingenuidad propia de un exagerado optimismo romántico. Para construir un nuevo país era necesario pero no suficiente una prédica moralista. Concomitante al enfrentamiento con el régimen garciano, confesional y tiránico y a la voluntad de construir las bases seculares de la nueva república, también habría que situar el especial propósito montalvino de *romper y ampliar los estrechos límites provincianos y nacionales*, rémoras que impedían al país marchar hacia el progreso.

*Desde luego nos ha de ocupar la suerte del continente americano, sin que tengamos por ajenos a nuestro propósito los grandes acontecimientos*

---

46 Carlos Paladines, Aporte de Juan Montalvo al pensamiento liberal, Quito, Ed. Fundación Friedrich-Naumann, 1988, p. 23.

*de Europa y del mundo entero, si el caso lo pidiese. De "COSMPOLITA" hemos bautizado a este periódico y procuraremos ser ciudadanos de todas las naciones, ciudadanos del universo, como decía un filósofo de los sabios tiempos. Las revoluciones, las guerras, los desastres y progresos de las repúblicas que más de cerca nos toca, llamarán nuestra atención con preferencia, y hablaremos de ellas, no como patrias ajenas, no como extranjeros neutrales, sino como hijos de su seno, como ciudadanos de sus estados, como obedecedores de sus leyes.*<sup>47</sup>

La cuarta temática de esta "Enciclopedia Política" tenía una clara orientación hacia lo propio, lo interno o nacional.

*La patria propiamente dicha, este pedazo de las entrañas, como hubiera dicho Chateaubriand, el gobierno a cuyas leyes vivimos sujetos, la política de los gobernantes serán asimismo parte de nuestro asunto. Los hombres libres en Atenas y Esparta por obligación habían de concurrir a las juntas en donde versaban los intereses de la República. Solón (...) hubiera condenado a la infamia a los que prescindan y tengan en menos las discusiones públicas en donde se ventila lo perteneciente a la moral, la rectitud y la justicia del gobierno; al provecho y bienandanza de los miembros constitutivos de esto que se llama sociedad, nación, estado.*<sup>48</sup>

La quinta temática, reiterativa, en la producción de Montalvo, fue la del cultivo cuidadoso del idioma. Según Arquier, y en coincidencia con otros críticos montalvinos, *uno de los rasgos que se hace más patente durante la lectura de El Cosmopolita es la gravedad de tono meditada, elaborada, de la prosa de Juan Montalvo, que pone de manifiesto la personal noción que el escritor tuvo de la literatura,*<sup>49</sup> instrumento también insoslayable para los propósitos de su lucha.

*No se entiende, dice otro autor, plenamente, el significado del casticismo de Montalvo o de los Capítulos que se le olvidaron a Cervantes, sin tener presente la lucha montalvina contra las rémoras feudales de un país en el que la aristocracia y la Iglesia disponían de un poder ideológico y económico difícil de quebrantar. (...) Libertad de pensamiento y culto, separación de la Iglesia y del Estado, abolición de los privilegios feudales (diezmos, primicias, bienes de "manos muertas") que aseguraban la inmoral riqueza económica de la Iglesia como mayor latifundista del Ecuador, estas fueron reivindicaciones adoptadas sin reticencia por Montalvo.*<sup>50</sup>

---

47 Juan Montalvo, *El Cosmopolita*, Vol. I, México, Ed. Cajica, 1965, pp. 15-16.

48 Ídem, pp. 16-17.

49 Luis Arquier, "Reflexiones de un viaje a Francia" en *El Cosmopolita de Juan Montalvo*", art. cit.

50 Noël Salomon, "Sobre la imitación de El Quijote por Juan Montalvo. Unas pistas a seguir...", en *Juan Montalvo en Francia...*, Ob. Cit. p. 97.

Esta batalla contra los poderes semi-feudales hubiera sido incompleta si no se hubiese librado también en el campo del idioma.

*“Al apoderarse de la riqueza de expresión de la lengua castellana, Montalvo expresaba -con las consabidas limitaciones- el esfuerzo de la ‘clase media’ incipiente por subir y participar en el poder. Al fin y al cabo su sedicente ‘casticismo’ no es separable de su liberalismo, de su lucha contra la rígida estratificación social establecida por las élites blancas”.*<sup>51</sup>

El sexto eje transversal de la “Enciclopedia Política” de Montalvo fue la educación del sexo hermoso, al que consagró no pocas líneas en el capítulo introductorio de El Cosmopolita. También en este campo, los frutos se recogieron décadas después, cuando el laicismo dio inicio a la participación social de la mujer al interesarse por su educación, al determinar su rol y funciones en una sociedad moderna y al dar impulso a su participación en la vida comercial, en las aduanas, en las oficinas públicas en general y en otras áreas de la realidad.

*El gobierno liberal - decía años más tarde el Ministro de Educación, Alfredo Monje -*

*Desde su ascensión al poder, empapado de la importancia que encierra la educación de la mujer ha prestado su preferente atención a su desenvolvimiento, ha fundado institutos normales en varias ciudades de la República, ha abierto cursos especiales para señoritas en el Conservatorio Nacional de Música y en la Escuela de Bellas Artes, ha fomentado por medio de becas los estudios de obstetricia, facilitándoles también el ingreso a la Facultad de Farmacia. En todas las oficinas públicas tienen especial acogida (...) Ahí las veréis en las oficinas de Correos, Telégrafos y Teléfonos, en algunas colecturías especiales y sobre todo en la Aduana de Guayaquil. El comercio de esta última ciudad ha abierto también sus puertas a la mujer y la mayor parte de sus cajeras, pertenecen al bello sexo.*<sup>52</sup>

## La propuesta educativa de Juan Montalvo

A partir de estas claves de lectura proporcionadas por la enciclopedia política montalvina, pretendemos rescatar la propuesta de una educación de carácter cosmopolita, la misma que no debía renunciar a lo universal, por cuanto determinadas conquistas de la humanidad, no podían ser patrimonio

---

51 Ídem, p. 109.

52 Informe del Ministerio de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1907, pp. 40-41.

exclusivo de determinada cultura, sea esta la cultura francesa o la de cualquier otra nación europea.<sup>53</sup>

En Montalvo son relativamente escasas las referencias explícitas a la educación. Salvo acotaciones hechas de pasada, en alguno de los artículos de su enciclopedia política, sobre todo en referencia a la educación de las mujeres, los análisis sobre pedagogía en particular y sobre educación en general, no fueron su fuerte. En la historia del pensamiento pedagógico ecuatoriano Juan Montalvo parecería un autor menor, de poca monta, pues no escribió ni obras de pedagogía ni una teoría de la educación; sin embargo, no deja de llamar la atención el hecho de que su reflexión marcó con sello indeleble a la educación tanto de las últimas décadas del s. XIX como de las primeras del XX. Su obra doctrinal, luego de su muerte, fructificó y se extendió por todo el país, sea en el recurso a Montalvo y su pensamiento en la discusión pedagógica sobre cuestiones de fundamentos; sea por la influencia de Montalvo en el surgimiento y consolidación del humanismo laico, base insoslayable del proyecto educativo liberal.

Nuestro autor no llegó a la tierra prometida de la Pedagogía, era más político y hombre de letras que pedagogo, y murió pocos años antes de que la revolución de 1895 conquistara el poder e impusiera la institucionalización de un nuevo tipo de educación: la educación laica, diferente substancialmente de la confesional o tradicional vigente. Entonces fue que se leyeron sus escritos a lo largo y ancho del país, como una contribución a las bases del nuevo modelo educativo. Fueron los escritos de la enciclopedia los que dieron la clave; o, cuando menos, algunas indicaciones sobre el sentido y las metas de la educación, sobre el mundo de valores a enseñar, sobre la posición del hombre en la sociedad; en definitiva, sobre la posibilidad de fundamentar y construir un sistema educativo sobre bases diferentes a las confesionales.

En otras palabras, en el centro de la producción montalvina, en cuanto a educación, no hay que buscar en una teoría explícita o implícita sobre la educación o atisbos particulares sobre diferentes aspectos pedagógicos, sino más bien la respuesta sobre cómo debía concebirse la formación de un hombre nuevo, base insoslayable para el quehacer educativo. La obra de Montalvo constituye el trabajo sistemático más serio y amplio que se ha dado en el Ecuador, aún hasta el presente, por establecer una nueva cosmovisión, una nueva escala de valores y por erigir las bases irrenunciables del ser humano y de la sociedad ecuatoriana desde una perspectiva secular o intramundana. Fundamentar la realidad en niveles profundos del ser humano sin recurrir a la trascendencia fue la empresa montalvina y la primera tentativa global que se dio en el país por situar al hombre en un medio laico, esbozando un programa

---

53 Cfr. Rodolfo Agoglia, "Montalvo, Mera y el Romanticismo", en Revista de Historia de las Ideas, Quito, Ed. Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Católica, No. 4, 1983, p. 66.

de vida liberado de las tutelas eclesiásticas y dibujando una existencia dirigida hacia la mejora de las condiciones de los hombres, gracias a la dedicación y al empuje del mismo esfuerzo humano.<sup>54</sup>

Pero no solo en el campo de la fundamentación de un humanismo laico o secular y su consiguiente repercusión en el quehacer educativo fue importante la obra de Montalvo; también nuestro autor avizoró los canales institucionales a través de los cuales debía transitar la nueva propuesta a fin de concretarse.

Se podría, con relativa facilidad, establecer una línea de continuidad entre las *Sociedades* que surgieron a finales de la etapa colonial (Sociedad Patriótica, Sociedad de Amigos del País, 1792) y otras que nacieron a lo largo de las primeras décadas de vida republicana (Sociedad de El Quiteño Libre, 1833; Sociedad de la Ilustración; Sociedad Conservadora, 1868; Sociedad Republicana, 1876).<sup>55</sup> Según Arturo Roig, el proyecto revolucionario de Juan Montalvo no debe apartárselo de este tipo de sociedades, corporaciones o asociaciones, en las que se expresaba la voz de un nuevo sujeto histórico y se silenciaba el peso de los terratenientes y el “estado noble”. En efecto, cuando Montalvo se ocupa de estas sociedades, las piensa justamente como organizaciones en las que se expresarían pequeños grupos de intelectuales comprometidos, surgidos de la clase media, la *voz del artesano* y de los patriotas que se reunirían para alimentar y difundir el cariño por la patria. “*Las sociedades*, decía Montalvo en el *Regenerador*, *son la necesidad de nuestro siglo: sociedades políticas, sociedades científicas, sociedades de buenas letras inundan las naciones de uno y otro continente*”.

---

54 La historiografía tradicional ha concentrado la atención en los cambios que en educación, en economía, periodismo y política trató de impulsar el movimiento ilustrado o el espiritualista racionalista (romanticismo), menor atención se ha prestado a sus propuestas en el ámbito de la información y la comunicación y menos aún a la construcción de identidad a partir de la ruptura de la matriz cultural hegemónica por varios siglos, para dar paso a una nueva. (Valdano Juan 1977) ha llamado la atención sobre el significado de esta ruptura que además de superar a los canales de comunicación de la sociedad tradicional, marcados por la unidad del trono y el altar, dio inicio a la construcción, bajo nuevos parámetros, de una sociedad diferente, signada ella por un humanismo de corte secular o moderno. También (Arévalo Héctor 2015: 69-ss) ha desarrollado y enriquecido esta tesis sobre la completa laicidad del hombre burgués.

55 Cfr. *El Regenerador*, T. I, p. 96. También hay otras referencias en *El Cosmopolita*, T. II, p. 450.

## Balance: educación nacional y cosmopolita en un mundo globalizado

Examinado el modelo de educación nacional y el de educación cosmopolita, en sus lineamientos y diferencias fundamentales, cabe preguntar por su vigencia. Ambos modelos, formulados por mentes lúcidas del siglo pasado, se erigieron como una respuesta a la crisis de desarticulación de su tiempo y pervivieron por décadas; pero también ambos modelos son ilustrativos de los retos que plantea el escenario mundial y global a los intereses de carácter nacional. Sin embargo, para más de un autor hoy, parecería que el sistema educativo no logra asimilar ni elaborar para sí la información y los valores necesarios para crear un sentido o mundo de identidad en un escenario planetario.<sup>56</sup>

---

56 Al respecto, baste revisar los obsoletos programas del ciclo diversificado que vienen del año 78-79 aún en vigencia como si la ciencia y la cultura se hubiesen estancado a lo largo de estos últimos 25 años. Recién el 2011 el gobierno ha iniciado los primeros pasos de la reforma de los planes y programas del bachillerato. Limitaciones similares, tanto en los contenidos como en la forma, se puede encontrar en nuestros textos escolares, con las excepciones del caso; en las metodologías de enseñanza tradicional e incluso modernas, que no hacen más que transmitir información y no facilitan ni la investigación ni la producción de conocimientos ni la formación en actitudes y valores emergentes, de parte del estudiante; y ¡qué decir de los docentes!, poco preparados, por regla general, para enfrentar los cambios o el proceso de actualización que demanda el desarrollo vertiginoso de la ultra ciencia y de la meta tecnología contemporáneas.

## Trabajos citados

Espejo Eugenio. «Marco Porcio Catón.» En Obras Completas Eugenio de Santa Cruz y Espejo, de Philip Astuto, 299-ss. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2008:330.

Espinosa Pòlit A. «Introducción a Consejo de amigo, dados al Colegio de Latacunga.» Academia Nacional de Historia V. XXXIV, No. 85. enero-junio (Academia Nacional de Historia), 1954: 49: 40-ss.

Judde Gabriel. «“La motivación histórica de la carta del 26 de septiembre de 1860 de Juan Montalvo a García Moreno”, .» En Juan Montalvo en Francia, Actas del Coloquio de Besancon, de Varios autores. Paris: Universidad de Besancon,, 1975.

Mera Juan León. Ojeada histórico-crítica sobre la poesía ecuatoriana de Juan León Mera, Estudio Introductorio de Hernán Rodríguez Castelo, . Quito: Clásicos Ariel No. 23, s.f. 11.

Reich Robert. El trabajo de las naciones. Buenos Aires: Javier Vergara editor, 1993: 11.

Rodolfo, Agoglia. Pensamiento Romántico Ecuatoriano . Quito: Corporación Editora Nacional-Banco Central del Ecuador, 1980: 270.

—. Rodolfo Agoglia, Pensamiento Romántico Ecuatoriano, Quito, Corporación Editora Nacional, 1980, p. 270. Quito: Corporación Editora Nacional, 1980: 270.

Rodríguez Simón. Obras Completas. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1975.

Sarmiento Domingo Faustino. Facundo (Civilización y Barbarie). Buenos Aires: Colección Austral (4ta. Edc.), 1959.



## CAPITULO III

### ANTECEDENTES, NACIMIENTO Y PRIMEROS PASOS DEL LAICISMO EN EL ECUADOR: (1895-1925)



Colegio Mejía, Diario el Telégrafo Septiembre 2016

**Período:** 1895-1925.

**El escenario:**

Triunfo de la revolución liberal y surgimiento del laicismo. Inserción del país en la división internacional del trabajo como proveedor de materias primas, hecho que transformó los procesos de producción-circulación, la estructura de clases sociales, las modalidades del aparato estatal regional y nacional y las relaciones interregionales del país. En el ascenso de Alfaro al poder confluyen dos proyectos políticos: el de la burguesía que ya con el control de la economía pugnaba por la dirección del Estado, y el de los campesinos que luchaban por tierra y la supresión de las instituciones serviles. La conformación del Estado nacional: moderno y laico acaparó la atención.

**Líneas de fuerza:**

La pugna Iglesia y Estado a nivel de la educación. La creación y el desarrollo de los Normales. Las misiones pedagógicas alemanas. Los primeros egresados de los Normales. La superación del modelo confesional. La ampliación del sistema educativo ecuatoriano y su modernización. La secularización de la educación y el ascenso de la clase media a través de la educación.

**Autores representativos:**

Pedro Carbo, Daniel Enrique, Proaño, Fernando Pons, Celiano Monge, Manuel de Jesús Andrade, José Peralta, Alejandro Andrade Coello, Williams Robison, Henry Willams, Pedro Pombar, Aloe Fischer, Rosina Kinman, Harry Compton y Sra., Desiderio Olano, Salvador Morales, Rita Lecumberri, Zoila Ugarte, Lucinda Toledo, Mercedes Noboa, Luis A Martínez, Nicolás López, José Romualdo Bernal, Abelardo Moncayo, Alfredo Monje, Luis. N. Dillon, Leonidas García, Manuel María Sánchez, Homero Viteri Lafronte, Justino Cornejo, Lautaro Loaiza, Augusto Rubbel, Walter Himmelman, Otto Scharnow, Franz Warzawa, Elena Sohler y Eleonora Nauman, Rafael Coronel, Juan Manuel Muñoz.

## EL ESCENARIO: LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS DEL ESTADO MODERNO

El s. XX considerado en sus tendencias más que de forma meramente cronológica se inició tarde en el Ecuador y duró menos que ningún otro siglo aunque a ratos parecía eterno por la reiteración de problemas que no se lograban resolver. Pero así como este siglo comenzó antes de hora, en septiembre de 1895, cuando Eloy Alfaro hizo su entrada triunfal a Quito al grito épico y romántico de los macheteros: ¡Libertad o Muerte!, arrancando así el poder de manos de la dominación tradicional terrateniente e inaugurando una nueva era: la del orden liberal;<sup>1</sup> de igual modo terminó antes de hora, a inicios de la década de los noventa cuando el movimiento indígena a través de un levantamiento general (Junio de 1990) paralizó a la sierra ecuatoriana y a buena parte de la costa y de la región amazónica, desencadenando uno de los procesos de cambio más importantes que habría de vivir el país en adelante.

Mas para entender la conquista del solio presidencial conviene tomar en cuenta el tiempo de acumulación de fuerzas, de todo orden, que se requirió para virar una página de la historia, para *modernizar* el país. En otros términos, la entrada a la capital no fue más que el punto de llegada y también el punto de partida de un muy largo y complejo proceso.

*Don Eloy, señala Cevallos García, no vino y venció; no, sufrió mucho, esperó mucho, mendigó muchísimas ayudas y luego de llegar, aún sostuvo combates sin término, duros, numerosos, sangrientos, hasta morir.*<sup>2</sup>

---

1 El Programa para la entrada del Jefe Supremo de la República fue el siguiente:

I.- A las 5 a.m. Salvas mayores. Diana en todos los cuarteles. II. A las 8 a.m. La ciudad estará adornada con arcos triunfales y pabellones. Se enarbolará en los cuarteles el pabellón nacional. II. A las 11 a.m. Se reunirán en la plaza de la Independencia, los funcionarios públicos, los miembros de las juntas liberales, las tropas y los gremios de artesanos. Cada gremio llevará el pabellón nacional. IV. A las 12 m. Partirá la comitiva determinada en el Nro. III, presidida por el Jefe Civil y Militar de la Provincia a encontrar al Jefe Supremo.- A las 2 p.m. En Turubamba Lunch, ofrecido espontáneamente, por el Sr. Edmundo Cadfort al Sr. General D. Eloy Alfaro. VI. En la Plaza Sucre, al pie de la estatua del Gran Mariscal de Ayacucho, el Sr. Dr. D. Luis Felipe Borja a nombre del partido liberal, pronunciará una breve alocución. VII. La comitiva desfilará por la carrera de Rocafuerte hasta la Venezuela, y por esta, a plaza de la Independencia. VIII. En la plaza de la Independencia, los alumnos de los HH. de las EE. CC. cantarán el Himno Nacional al son de la música dirigida por el Sr. D. Reinaldo Suárez. IX. En Palacio, el Jefe Civil y Militar entregará el acta de pronunciamiento al Señor General Don Eloy Alfaro, y luego recibirá el mismo General las medallas y coronas respectivas, y se le obsequiará con una copa de Champagne. X. A las 7 p.m. Iluminación en la plaza de la Independencia- Los niños de las EE. CC., acompañados por la banda dirigida por el maestro Sr. D. Reinaldo Suárez, cantará el himno "Libertad" compuesto por el mismo artista. XI. A las 8 p.m. Retreta. Quito, Septiembre 2 de 1825. Belisario Albán Mestanza, Jefe Civil y Militar de la Provincia de Pichincha. (Tomado del Somatén, p. 100. Quito, Ed. Miguel de Aristizábal, 1895-1896.

2 Gabriel Cevallos García, *Evocaciones*, Cuenca, Publicaciones Municipales, 1977, pp. 173-174.

Pero como sucede al liquidarse una fuerza social e irrumpir otra, las resistencias emergieron de inmediato con marcada virulencia; y si bien el liberalismo no se estableció en el Ecuador *como una bandada de aves que se posan en un trigal, ni amaneció en un día cinco de junio, como si se dijera, al primer albor,*<sup>3</sup> tampoco en su proceso de consolidación pudo prescindir del enfrentamiento con la tenaz supervivencia de rezagos feudales, el predominio de la aristocracia criolla latifundista y el poder conservador, apuntalados por la fuerza del aparato eclesiástico, que no dieron su brazo a torcer y desencadenaron una feroz oposición, esperanzada incluso en lograr restaurar el *antiguo orden*, en la medida en que el liberalismo, en junio de 1895, tan sólo había ganado la partida en cuanto a su hegemonía económica en la costa, recién acababa de empuñar el mando político y en relación al dominio ideológico y al juego del poder era aún un novato.

En palabras de Alfaro:

*... por ese tiempo, únicamente en el Litoral contaba con mayoría el Partido Liberal; mientras que en las provincias interioranas que constituyen la gran masa de los habitantes de la República, estábamos en inmensa minoría. Además, mi Gobierno, liberal doctrinario, tuvo que batallar constantemente contra un adversario numeroso que había dominado el país, sin interrupción, desde el establecimiento de la República en 1830; adversario que vencido de continuo en los campos de batalla (...) reaccionaba al instante gracias a la protección decidida que le presentaban sus copartidarios de las Naciones vecinas. (...) La lucha fue para el Partido Liberal, demasiado desigual en todo sentido, y sin embargo triunfamos en toda la línea.*<sup>4</sup>

En esta forma, desde el primer día de arribo del liberalismo doctrinal a la Capital, reducto último, aún físico, de las fuerzas tradicionales, la esfera ideológica se transformó en el campo de Marte de la lucha política, hacia donde apuntó la estrategia liberal y la reacción conservadora, a tal grado que el país se convirtió en una hoguera de enfrentamientos. Además, la lucha por conquistar la capital del poder ideológico, se exacerbó no solo porque se trataba de la caída de un gobierno sino de la disolución del Estado oligárquico terrateniente, que había dominado al país desde la fundación de la República; también, por cuanto en Ecuador la secularización del escenario ideológico había sufrido un notable retraso, tanto por la vigencia del modelo garciano como por la misma fuerza del aparato eclesiástico que aún ejercía el monopolio del quehacer cultural y educativo, amparado en un vasto patrimonio territorial, en el dominio del sistema educativo y en leyes que había logrado se aprueben a su favor.

---

3 Ídem, p. 173.

4 Cfr. Eloy Alfaro, *Narraciones históricas*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1983, pp. 296 y 310.

## Entrada del Ferrocarril a Quito.



El Ferrocarril Transandino, Quito, Pagina Radio Morena, Septiembre 2015

## LA CONSTRUCCIÓN DE UN 'ESTADO MODERNO' EN EL ECUADOR

### El Liberalismo Radical En El Poder

El Ecuador entró al s. XX de la mano de la revolución liberal. Guayaquil, en los primeros días de junio del 1895 dio inicio al levantamiento que llamó a Eloy Alfaro, exiliado en Panamá, para que viniese a conducirlo. Bajo el grito épico y romántico: ¡Libertad o Muerte!, el liberalismo radical consiguió que el litoral se decidiera a su favor rápidamente: en abril se pronunció por la causa liberal Esmeraldas, en mayo Guayaquil, en junio Portoviejo, Calceta, Manta, en julio Guaranda, en agosto Quevedo y en septiembre las montañas del *Viejo Luchador*, al grito de *Viva Alfaro*, se fueron tomando una a una las cabeceras provinciales del Callejón Interandino y luego de derrotar al ejército conservador en los combates de Pangua, Palenque, Girón, Gatazo,... hicieron su entrada triunfal en la Capital.

A partir del arribo a la Capital, el liberalismo radical se vio abocado, sin posibilidad de aplazamiento o descargo a desplegar una tarea titánica a fin de cumplir una doble misión: liberar al país de estructuras y valores semi-feudales, por una parte; y, por otra, conformar una sociedad y un estado de carácter moderno y nacional, 'sueño' acariciado por décadas y por el cual, según Alfaro, *se había sostenido patrióticamente la lucha más cruenta que registran nuestro anales.* (Eloy Alfaro, *Narraciones Históricas*, Ob. Cit. p. 302.) En palabras de Don Eloy: *Al principio tuve que concretarme a asegurar, cual era mi deber, el triunfo decoroso de la primera jornada de la revolución; para en seguida poder edificar sobre bases relativamente sólidas, la administración liberal* (*ídem* p. 295).

Ambas tareas: la de de-construcción o ruptura y la de construcción del nuevo rostro e instituciones que requería el Ecuador fueron las dos caras que confluyeron a la conformación de la nueva identidad del país y ambas se necesitaba ejecutar con iguales urgencias, a la vez que ambas polarizaron a los grupos que se vieron envueltos en una batalla que terminó por definir el país del futuro.

### La confrontación entre liberales y conservadores.

En cuanto a la primera fase, entre las acciones de carácter preparatorio sobresalió la defensa contra una implacable y contumaz oposición que acaparó en estos primeros años la atención. Es reiterada su alusión en los Mensajes de 1898, 1899 y 1900, como ante la Convención de 1906, a la fuerza de dicha oposición, que diezmaba no solo los escasos recursos económicos de que se disponía en las arcas fiscales para hacerle frente, sino que además consumía tiempo y esfuerzos, pues como hidra de cien cabezas se rehacía de cada golpe. La consigna básica de Eloy Alfaro, en esta primera fase, era consolidar el triunfo liberal contra un hervidero de alzamientos y conspiraciones.

A tres años del ascenso al poder el diagnóstico que realizara Alfaro sobre la división del país muestra la gravedad de la confrontación interna que reinaba:

*Habría deseado, Señores, al trazaros el cuadro de la actual situación de la República, aseguraros que, á la sombra de nuestras nuevas instituciones, habíamos realizado en gran parte la regeneración política y social que de ellas nos prometemos. Pero sus contumaces enemigos, por desgracia, no duermen; y agitados por la concupiscencia del poder, han jurado no darnos un instante de reposo. Ya el año pasado, en mi primer Mensaje, os anuncié la existencia de una nueva conspiración y los conatos que se hacían desde entonces para perturbar el orden público, esperanzados, no tanto en sus propios esfuerzos, cuan-*

*to en las promesas inacabables que día tras día recibían de sus copartidarios del Exterior. Eran seguros, inequívocos los datos que poseía el Gobierno acerca de la actitud belicosa del enemigo común; y os consta que en el seno mismo del Congreso hubo Senadores y Diputados que, estimulando la discordia parlamentaria, hicieron grandes esfuerzos para crearle dificultades al Ejecutivo, alentar á los descontentos de toda la República y lanzar desde el recinto de las Cámaras el grito de rebelión; y tampoco ignoráis que si la tempestad revolucionaria calmó su furor en esos días, fué debido únicamente á la cordura y elevado patriotismo de la mayoría del Congreso. En el Sur, Rafael Arízaga y Muñoz Vernaza supieron organizar a la resistencia conservadora y mantener en vilo en más de una ocasión al gobierno (Eloy Alfaro, Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1899, pp. 4-8). En pocas palabras palabras: ...desde la memorable transformación política de 1895, la República se convirtió en un campamento hasta 1901; porque la desesperada resistencia que opuso el partido conservador a las reformas liberales, fue tenaz y constante". Yo agoté, decía Alfaro, cuanto medio decoroso hubo a mi alcance para alejar de mis lares, el flagelo de la guerra religiosa, más fueron infructuosos todos mis esfuerzos.*

Para entender la conquista del solio presidencial en un ambiente de radical oposición conviene tomar en cuenta el tiempo de acumulación de fuerzas, de todo orden, que se requirió para intentar virar una página de la historia. En otros términos, la entrada a la capital no fue más que el punto de llegada y también el punto de partida de un muy largo y complejo proceso. *"Don Eloy, (Cevallos García Gabriel 1977: 173-174) no vino y venció; no, sufrió mucho, esperó mucho, mendigó muchísimas ayudas y luego de llegar, aún sostuvo combates sin término, duros, numerosos, sangrientos, hasta morir"*.

La misma vida de Alfaro, antes de llegar a la presidencia, es un testimonio elocuente de tenacidad, persistencia y entrega. Dio batalla en reiterados combates contra los gobiernos de García Moreno, Borrero, Veintemilla y Caamaño, lo que condujo a reconocerlo como el *Viejo Luchador* o el *General de las Derrotas -1844-1888-* (Alfaro Eloy 1983: 71-385). En 1864 participó en una fracasada insurrección contra García Moreno y se vio obligado al exilio en Panamá. Fue figura protagónica y legendaria en esa forma de lucha en que se constituyeron las montoneras, y fue su máximo representante en calidad de Jefe Supremo de Manabí y Esmeraldas en 1883, posición que le permitió incidir decisivamente en la caída de la dictadura de Veintimilla. En 1884, cuando Caamaño se instaló en el poder, Alfaro encabezó una nueva revuelta que suspendió tras casi cuatro años de lucha, dedicándose entonces a los contactos internacionales en el destierro. Con el ascenso de los gobiernos "progresistas": Caamaño, Flores y Cordero Crespo su rol protagónico decayó pero no dejó congregar a su alrededor a buena parte de los grupos de oposición al menos en la Costa y a comandar una década después el asalto al poder y el inicio de la revolución liberal de 1895.

## En palabras de (Alfaro Eloy 1983: 296 y 310)

*... por ese tiempo, únicamente en el Litoral contaba con mayoría el Partido Liberal; mientras que en las provincias interioranas que constituyen la gran masa de los habitantes de la República, estábamos en inmensa minoría. Además, mi Gobierno, liberal doctrinario, tuvo que batallar constantemente contra un adversario numeroso que había dominado el país, sin interrupción, desde el establecimiento de la República en 1830; adversario que vencido de continuo en los campos de batalla (...) reaccionaba al instante gracias a la protección decidida que le presentaban sus copartidarios de las Naciones vecinas. (...) La lucha fue para el Partido Liberal, demasiado desigual en todo sentido, y sin embargo triunfamos en toda la línea.*

Como sucede al liquidarse una fuerza social e irrumpir otra, las resistencias emergieron de inmediato con marcada virulencia; y si bien el liberalismo no se estableció en el Ecuador “como una bandada de aves que se posan en un trigal, ni amaneció en un día cinco de junio, como si se dijera, al primer albor”,(p. 173) tampoco en su proceso de consolidación pudo prescindir del enfrentamiento con la tenaz supervivencia de rezagos feudales, el predominio de la aristocracia criolla latifundista y el poder conservador, apuntalados por la fuerza del aparato eclesiástico, que no dieron su brazo a torcer y desencadenaron una feroz oposición, esperanzada incluso en lograr restaurar el antiguo orden, en la medida en que el liberalismo, en junio de 1895, tan sólo había ganado la partida en cuanto a su hegemonía económica en la costa, recién acababa de empuñar el mando político y en relación al dominio ideológico y al juego del poder era aún un novato.

*Hacia 1895, señala Alejandro Moreano, se había producido en nuestro país un típico caso de desajuste en la hegemonía al interior del bloque en el poder: mientras la burguesía consolidaba su hegemonía económica, la aristocracia conservadora mantenía la hegemonía ideológica, y, a través del clero, los centros de producción y transmisión de esa ideología dominante. Desajuste que conducía a una solución de ruptura: una revolución ideológica, puesto que el desarrollo de las fuerzas productivas conducía a la consolidación de la burguesía”.<sup>5</sup>*

En esta forma, desde el primer día de arribo del liberalismo doctrinal a la Capital, reducto último, aún físico, de las fuerzas tradicionales, la esfera ideológica se transformó en el campo de Marte de la lucha política, hacia donde apuntó la estrategia liberal y la reacción conservadora, a tal grado que el país se convirtió en una hoguera de enfrentamientos. Además, la lucha por conquistar la Capital del poder ideológico se exacerbó no solo

---

5 Alejandro Moreano, *Ecuador: pasado y presente*, Ob. Cit., p.143.

porque se trataba de la caída de un gobierno sino de la disolución del Estado oligárquico terrateniente, que había dominado al país desde la fundación de la República; también, por cuanto en Ecuador la secularización del escenario ideológico había sufrido un notable retraso, tanto por la vigencia del modelo garciano como por la misma fuerza del aparato eclesiástico que aún ejercía el monopolio del quehacer cultural y educativo, amparado en un vasto patrimonio territorial, en el dominio del sistema educativo y en leyes que había logrado se aprueben a su favor.

Las batallas en el campo ideológico además sirvieron de entrenamiento para las acciones que se habían de desencadenar para debilitar el poder conservador. La crítica historiográfica ha concentrado su atención, en medio de deplorables excesos apologéticos, en las diferentes áreas que el régimen liberal arrebató del control de las manos de la jerarquía: el registro de nacimientos, defunciones, matrimonios y su respectiva burocracia; el manejo de servicios de beneficencia: casas asistenciales, hospitales y cementerios; el cobro de primicias y diezmos; el usufructo de bienes, propiedades urbanas y haciendas; la dirección de gremios artesanales y organizaciones populares, y lo que terminó siendo la manzana de la discordia: el monopolio de la educación; pero la historiografía descuidó el nivel y la modalidad de la legitimación y fundamentación de la crítica liberal, así como también las tesis y argumentos asumidos en la batalla por la secularización de diferentes órdenes: pensamiento jurídico, ético, científico, cosmológico y, el educativo.

En esta fase de fundamentación y legitimación del liberalismo en el poder, si bien no llama la atención que obispos, clérigos o miembros de la corriente conservadora dedicaran especial atención a los aspectos eclesiásticos o aún teológicos, no deja de sorprender que los liberales radicales se hayan dedicado con tanto esmero y profusión al cultivo de temas religiosos, como lo corrobora el mismo Peralta;

*“El casus belli del clero azuayo”, 1898; “La cuestión religiosa y el poder público en el Ecuador”, 1901; “La naturaleza ante la teología y la ciencia”, 1914; “El monaquismo, su origen, desarrollo y constante labor contra el progreso”, 1930; “La moral teológica y su acción contra el paganismo. La moral teológica y su acción contra el judaísmo. La moral teológica y su acción contra el cristianismo”, 1913, etc. En la práctica fue común a muchos intelectuales liberales de aquel entonces dedicarse a temas religiosos y a la postre se convirtió este proceder en una táctica que dio jugosos resultados pues permitió polemizar con los conservadores en su propio terreno, con sus propias armas y a través de una versada erudición de lo eclesiástico. En cuanto a la crítica al poder institucional que la Iglesia representaba y que la había convertido en un Estado dentro del Estado, el intento por al menos debilitarlo llevó a formular alternativas radicales, como la propuesta de una “Iglesia Nacional”. Un folleto de circulación popular planteó en estos términos tal objetivo:*

*Ha llegado la hora precisamente de nacionalizar al Clero ecuatoriano y de convertir en república el gobierno eclesiástico: no más teocracias sagradas, no más despotismo en nombre del cielo, no más autócratas mitrados; el pueblo quiere verdaderos apóstoles, verdaderos evangelizadores, verdaderos discípulos de Jesucristo. La Ley del Patronato es la única que pondrá término al desconcierto moral del pueblo, la que devolverá toda su independencia al Clero, hoy siervo del Episcopado y de un poder extranjero; la que creará una Iglesia nacional digna de nuestra civilización y progreso.<sup>6</sup>*

En las altas esferas, uno de los más conspicuos representantes, Leónidas Plaza, en un primer momento compartió esta posición y criticó la abrogación de los poderes del Estado que ejercía la Iglesia, en elocuentes palabras:

*Los eclesiásticos -decía Plaza- nos habían conquistado en nombre de Dios y de su Vicario, y como conquistadores han estado ejerciendo las funciones más importantes de la soberanía nacional, las que eran a la vez las más apropiadas para perpetuar su imperio y extender su dominación: ellos han estado ejerciendo la enseñanza y la beneficencia; ellos han dispuesto del hogar y de la propiedad. El poder nacional está reducido a lo que el conquistador tenía a bien consentirle, para no destruirlo enteramente y tenerle a su servicio.<sup>7</sup>*

La crítica a la Iglesia en lo que ésta tenía de “religión positiva”, en la acepción que el racionalismo espiritualista solía otorgar a éste término, apuntaba más que a problemas doctrinales o de fe a las manifestaciones históricas de la Iglesia, a sus no siempre santos compromisos y a las actitudes de muchos de sus miembros que en forma a veces premeditada confundían los intereses del cielo con los suyos y cubrían con un manto religioso las “ambiciones ruines de una política bastarda”. En “Años de Lucha”, colección de artículos que aparecieron en los diarios El Constitucional, La Verdad, La Libertad, y La Razón... J. Peralta subrayaba los aspectos propios de una “positividad” ya desnaturalizada:

*La primera encarnación de la tiranía fue la teocracia: la historia de las remotas edades manifiesta que el despotismo sacerdotal ha sido el yugo primitivo de todos los pueblos. Estos sagrados tiranos que departían mano a mano con los dioses, así remachaban las cadenas de sus siervos (...) El absolutismo se alimentó, se fortaleció, se hizo invulnerable en las misteriosas profundidades del tiempo: la religión vino a ser la piedra angular del nefasto poder de los tiranos. Los reyes apoyaron su injusta dominación en la voluntad del cielo,*

6 Anónimo: Breves apuntes sobre el patronato Eclesiástico, s.p.i. Págs. 14-15.

7 Leónidas Plaza Gutiérrez, Mensaje al Congreso de 1904. En A. Noboa, Recopilación de Leyes del Ecuador: Relaciones Exteriores, Culto y Negocios Eclesiásticos, Vol. I, Imp. de “El Telégrafo”, Guayaquil-Ecuador 1900, Pág. 230.

*manifestado por los sacerdotes (...) y para que las castas serviles no levanten la mirada del polvo y se les viniese el deseo de pesar y medir la justicia con que se les oprimía, ahí estaba la superstición con todas sus preocupaciones, sosteniendo el poder de los aliados; ahí el fanatismo con todos los místicos errores, sus prácticas sangrientas, su crueldad sagrada,...*<sup>8</sup>

Esta virulenta crítica contra la “religión positiva” alcanzó su clímax cuando Peralta, en una obra de combate escrita con tono apasionado: *El Régimen liberal y el Régimen conservador juzgados por sus obras*”, exploró según Arturo Roig:

*La problemática de la “falsa conciencia”, entendida ésta como voluntad de engaño de parte de un grupo social, en este caso el clero, presentado por Peralta ejerciendo la mentira conveniente para el mantenimiento de una situación social determinada. Encontró así formulación en Peralta el tema del saber en cuanto este puede ser encubridor o ideológico, tal como era practicado en esa época en que la “devoción estúpida que se le imponía al trabajo, le habría tornado fatalista; y oponía una resignación cobarde e irracional, a todas las amarguras de su existencia, creyéndolas decretadas por el mismo Dios en su justicia y sabiduría.*<sup>9</sup>

De todos modos, el problema religioso, aún en los momentos en que la discrepancia entre ultramontanos y radicales se puso al rojo vivo, nunca llegó a transformar al racionalismo espiritualista liberal en irreligioso. La religión fue reconocida por Peralta y más ideólogos liberales como necesaria o “natural”. La disputa religiosa, encubierta la más de las veces por variadas especulaciones, se concentró sólo en la defensa o en el ataque a las prerrogativas y privilegios de la Iglesia, a su influencia exagerada en múltiples aspectos de la vida pública, a la intervención de clérigos y religiosos en la lucha partidaria y en los organismos públicos; a su poder económico y al enriquecimiento de las órdenes religiosas... “Los liberales, antes que ‘impíos y herejes’ eran anticlericales”.<sup>10</sup>

Por supuesto, la crítica no pudo dejar de desencadenar una violenta oposición de la Iglesia que, como señala Osvaldo Hurtado, a través de sermones y pastorales convirtió a las iglesias y los conventos en lugares de conspiración política, e incluso de protección y aliento de las guerrillas conservadoras que se alzaron en esos años para defender la religión católica.<sup>11</sup>

8 José Peralta, *Anos de Lucha*, Ed. Amazonas, Cuenca-Ecuador, 1973, Págs. 51-55

9 José Peralta, *El Régimen liberal y el Régimen conservador, juzgados por sus obras*, Tip. de la Escuela de Artes y Oficios, Quito- Ecuador, 1911. Pág.42.

10 Osvaldo Hurtado, *El Poder Político en el Ecuador*, Quito, Ed. PÚCE, 1977 Pág. 124.

11 *Ibíd.*, Pág. 125.

La batalla no tenía visos de terminar, en la medida en que el desmontaje del poder eclesiástico se consumó a través de un largo proceso de desgaste, como se desprende de la misma evolución de las leyes que se fueron dictando para regular y limitar el poder clerical: Ley de Instrucción Pública, 1897; Ley de Patronato, 1899; Ley de Registro Civil, 1900; Matrimonio Civil y Divorcio, 1902; Cultos, 1904; Beneficencia, 1908; y Ley de Manos Muertas, del mismo año. La prolongación de la lucha, en parte se debió al hecho de que romper una tradición centenaria era tarea titánica y para más de un autor, “revolucionario”,<sup>12</sup> dada la identificación entre Estado y Religión vivida por el país a lo largo de varios siglos y en múltiples áreas de la realidad. Según el historiador Tobar Donoso, la nacionalidad ecuatoriana se había modelado a través de la religión católica, por lo cual su cultura, arte, literatura, educación, vida económica, etc. llevaban el sello de la Religión, para bien o para mal. Los cambios generados a partir de 1895 no pudieron por tal motivo pasar desapercibidos, sin convulsionar la faz de todo el país.<sup>13</sup>

Bajo estas circunstancias, el mismo Leónidas Plaza, a quien no cabía ni sombra de duda de que la Iglesia Católica era un “Estado imperialista que tiende al dominio del mundo y que sus sacerdotes son legionarios que llevan su poder a los confines más distantes”,<sup>14</sup> una vez que arribó al gobierno (1901-1905), le pareció una alternativa “insensata” suponer que la Iglesia Católica o alguna parte de su clero pudiera arribar a rupturas radicales o sistemáticas.<sup>15</sup> Leónidas Plaza optó más bien por reconquistar paulatinamente el poder usurpado por la Iglesia, a través del control de sus fuentes de acumulación económica e influencia y control ideológico e institucional.

No faltaron al fragor del enfrentamiento posiciones de conciliación como aquella de Alfaro que en Carta de contestación le dirigiera al Arzobispo de Quito:

*En tratándose, pues, Ilmo. Señor, del derecho de la Iglesia á predicar y enseñar su doctrina, a mantener la fe v conservar incólume el juicio dogmático sobre las verdades en que se funda, S. S. Ilma. nada tiene que temer, absoluta mente nada: el sacerdote que ocupe la Cátedra sagrada, levantan-*

---

12 Cfr. Juan Cordero Iñiguez, José Peralta, Pensamiento filosófico y político Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Vol. XI, Ed. del Banco Central del Ecuador y la Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, s-f. Págs. 30-31.

13 Cfr. Julio Tobar Donoso, La Iglesia, modeladora de la nacionalidad. Ed. Prensa Católica, Quito-Ecuador, 1953.

14 Leónidas Plaza Gutiérrez, “El factor religioso en la vida política ecuatoriana”, mensaje al Congreso de 1904, en Federico González Suárez y la polémica sobre el Estado laico. Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Vol. IV, Ed. del Banco Central del Ecuador y la Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, 1980. Pág. 508.

15 *Ibíd.*, Págs., 510-ss.

*do la frente al cielo para mancharla con el polvo de las pasiones, será respetado por todos y garantizado por el Gobierno y las leyes en el libre ejercicio de su ministerio. Pero si ese religioso sube al pulpito para solo pervertir el espíritu esencialmente pacífico de los habitantes de la República, entonces la justicia no extenderá su inflexible y riguroso brazo sobre el apóstol ni el misionero católico, sino sobre el demagogo, el vocero de partido, sobre el que se prostituye y envilece la casa de Dios, de la cual Cristo, el mismo fundador de la Iglesia, echó afuera, látigo en mano, a quienes osaron profanarla.*<sup>16</sup>

## La polémica entre educación católica y educación laica

La declaración constitucional y las leyes en referencia, no sólo deben ser valoradas por el carácter programático o jurídico que ciertamente encierran, sino además por la polémica a que dieron origen, tanto antes como después de su promulgación. La declaratoria de 1905-1906 coronó más de una década de enfrentamientos en el plano doctrinal, ideológico y aún físico dada la exacerbación de la lucha, la misma que para 1909, cuando los primeros normalistas hicieron su peregrinaje a laborar en diferentes rincones de la patria, no aminoró sino que más bien volvió a encenderse. En Latacunga, la muchedumbre, azuzada por el clero, apedreó a la primera promoción de normalistas, pidió su expulsión y asaltó sus locales bajo el grito de *fuera los laicos, masones y garroteros*.<sup>17</sup>

Más allá de la puesta en marcha de nuevos programas de estudio, de la prescindencia de la instrucción religiosa y de la propagación de una 'moral secular' de corte racionalista, esta polémica ha de ser vista como la expresión del enfrentamiento entre grupos sociales adversos: la aristocracia conservadora representante del tradicionalismo y la naciente burguesía y clase media, vanguardias seculares de la modernidad que habían ya absorbido los elementos de la nueva cosmovisión.

Con el laicismo transformado en "bandera de lucha" y en el campo visible del conflicto, que condensaba y obscurecía la polémica existente en otros niveles de la revolución, logró ésta no solo volcar la atención de las fuerzas sociales hacia el área ideológica, sino además echar mano de uno de los recursos y orientaciones más típicas del pensamiento moderno: el

---

<sup>16</sup> contestación a una carta del Ilmo. y Rmo. señor Dr. don Rafael González C, Arzobispo de Quito, Imprenta Nacional 1897. (Marzo 19 de 1897).

<sup>17</sup> Cfr. Varios Autores, Libro del cincuentenario de la fundación de los colegios normales, especialmente, el artículo de Carlos T. García, " Vida inicial de los Normales ", Imp. del Ministerio de Educación, Quito, 1951, pp. 139-151.

humanismo burgués. En su relación con el mundo de la cultura, el liberalismo fue portador y entusiasta de ideales universales y de los grandes valores del pensamiento burgués en su etapa clásica: libertad, soberanía nacional, fraternidad, democracia, progreso, secularismo,... 'ideales' que fueron asumidos bajo una forma genérica, a partir del mirador de los altos valores de una matriz liberal, la misma que supo despertar una profunda simpatía y apoyo al interior de las fuerzas progresistas. Años más tarde, Hugo Alemán, dio forma conceptual a este humanismo genérico, en estos términos:

*La educación laica, desde su implantación en el país, no ha perseguido otros fines que los de formar al hombre futuro dentro de las más cabales normas de la ética, la moral y el bien sociales. En ubicar al hombre en el sitio que su capacidad le asigne en la realidad de la humana convivencia. La educación laica quiere hacer del hombre un ser que se sienta enraizado a la tierra, que sepa amarla y que, al mismo tiempo, se sienta capaz de elevar su espíritu a las más altas concepciones de la verdad, de la virtud, de la grandeza. Enseñarle el lugar que ocupa en el gran concierto de la Creación; hacerle comprender que éste constituye una ley de la Naturaleza, a la que nadie puede sustraerse. Instruirle, formar su carácter, sus hábitos y sus costumbres, estudiar y guiar sus fuerzas y aptitudes, y decirle, según sean ellas, que puede ser un buen artista, un buen industrial, un hombre de ciencia. Hacerle ver que posee un corazón susceptible de las más nobles y simpáticas afecciones, y que este corazón encontrará siempre dulces ecos en el seno de las buenas compañías, en el seno de la sociedad, en el seno de la gran familia humana.<sup>18</sup>*

Pero además, la polémica sobre el laicismo revela la vigencia alcanzada en el Ecuador por el tradicionalismo, el cual no desmayó, asignando a ésta la mayor trascendencia y concentrando en ella sus mayores esfuerzos. El arzobispo de Quito, Mons. Federico González Suárez, en su Primera y Segunda Carta Pastoral, en noviembre y diciembre de 1906, a más de una década del triunfo liberal y a pesar de la ecuanimidad que le caracterizaba, creyó que la educación que llaman laica

*(...) ese asunto es el más grave y el más trascendental de todos cuantos asuntos hay actualmente en nuestra República, con ser tan graves y tan trascendentales los asuntos públicos, que hoy nos tienen, con razón, afligidos, alarmados y consternados a todos.<sup>19</sup>*

Una vez determinada su importancia brindó todo su apoyo, con el vigor de su pluma y pensamiento y una virulencia que no deja de llamar

---

18 Cfr. Hugo Alemán, Tránsito de generaciones, el Instituto Nacional Mejía, medio siglo de educación democrática, Edt. de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1947, pp. 105-106.

19 Cfr. Federico González Suárez, Obras Pastorales, T II, Imp. del Clero, Quito, 1928. p. 23.

la atención, a la campaña contra el laicismo, como puede apreciarse en un sinnúmero de textos en que la descripción de la educación laica alcanza tonos por demás negativos:

*Quien sabe - decía el Arzobispo - si esa matrícula, con que los ponéis a vuestros hijos en el umbral de la escuela laica, no será un empujón que, con vuestras propias manos, les dais para que caigan, sin remedio en el infierno, (...) Las consecuencias que produce la educación laica son desastrosas para la salud; desastrosas para la familia, desastrosas para la fortuna, desastrosas para la sociedad entera (...) Satanás es llamado en las Santas Escrituras el gran homicida, Homicida ab initio,... Oficio de homicida, labor de homicida es la del maestro laico, en su escuela sin religión: mata y mata.<sup>20</sup>*

Complicó aún más este escenario de enfrentamiento, el surgimiento de la devoción a la Virgen Dolorosa, en abril de 1906, milagro, a decir de las autoridades eclesiásticas, que ocurrió en momentos en que el mundo insiste en negar la existencia de lo sobrenatural y cuando se están haciendo esfuerzos por arrancar la fe de los corazones de la juventud (...) María ha mirado a estos niños y a través de ellos está mirando a todo el Ecuador.<sup>21</sup> Esta devoción que congregó a significativas fuerzas surgió el mismo año en que fue proclamada la Constitución liberal que proscibía la intervención de la Iglesia en los asuntos de Estado, se prohibía la elección de clérigos a la legislatura, se declaraba la libertad de cultos. Surgió además en los años inmediatamente siguientes a la promulgación de la Ley de Matrimonio Civil (1902) y la secularización de los cementerios y pocos años antes de la Ley de Beneficencia, que trajo la expropiación de las propiedades de la Iglesia (1908) y de la Ley de Divorcio (1910). En estos años fueron igualmente prohibidas las procesiones religiosas para recolectar fondos y los pagos por la administración de sacramentos. En definitiva, el milagro de la Virgen de la Dolorosa surgió evidentemente en una coyuntura de claro enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado Liberal y la promoción con fuerza de este culto sirvió para aglutinar y enfrentar a los actores en pugna.

Por sobre las exacerbaciones de la hora, insuficientes para explicar un fenómeno de tal magnitud, se amparó el ataque al laicismo también en una argumentación que tendía a reducir el papel de dicha educación al solo propósito de descristianizar a los pueblos. El Arzobispo de Quito, en diferentes ocasiones, asignó a la educación laica como su único fin el de ser anticatólica, antirreligiosa y el de tener como intención secreta el *descristianizar a los ecuatorianos*.

<sup>20</sup> Ídem, pp. 17-24-25-27.

<sup>21</sup> Cfr. Gioconda Herrera, "La Virgen de la Dolorosa y el control de la socialización", en Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines, Tomo 28, No. 3. p. 390.

Argumentación de tal naturaleza aparece reiteradamente en la literatura religioso-educativa de la época y refleja una concepción que comprendía a la educación como un proceso ante todo de formación religiosa más que de instrucción o de preparación profesional; y, a partir de esta concepción se realizó el análisis tanto de las condiciones o requisitos que los establecimientos debían llenar a fin de alcanzar la meta propuesta, como de los efectos de la educación, el rol de los maestros o la esencia de su tarea, parámetros todos que al no cumplirse de parte de la educación laica, por su falta de orientación hacia los fines sobrenaturales, fue suficiente para criticarla y señalar que *La cooperación voluntaria, (directa o indirecta) a semejante sistema de educación, no puede menos de ser condenada como un crimen social abominable.*<sup>22</sup> El rechazo al sistema de educación laica: a sus maestros, textos, disciplinas,... también se amparó en la imputación de que el saber o la ciencia, sin la *virtud*, no hacían del educando un ser semejante a Dios sino más bien al demonio. Finalmente, también se respaldó este rechazo en una reflexión filosófica de corte antropológico, que pretendía mostrar, a partir del examen de las facultades espirituales del hombre, especialmente de su razón y voluntad, su naturaleza religiosa y la consiguiente necesidad de orientar los diversos elementos de la praxis educativa en tal sentido.

*La educación de veras cristiana - decía el Arzobispo - no desconoce al hombre, antes por el contrario, en el conocimiento claro y exacto y completo, que tiene del hombre en sí mismo, funda su sistema de instrucción intelectual y disciplina moral. La degradación moral original: el hombre no es un ser moral recto; su naturaleza está trastornada, y en vez de armonía, hay desorden y contradicción.*<sup>23</sup>

Mas de todas las zonas e intereses en conflicto, la de la mujer despertó especial gravedad y virulencia. Según Enmanuel Sinnardet:

*González Suárez, líder de la oposición clerical, inserta en su demostración de los estragos de la educación laica la condena de la mujer maestra y normalista, por ser desvinculada de la moral cristiana primero, y convertirse en una mujer pública por trabajar fuera del hogar segundo. Tenemos de nuevo las dos transgresiones a la tradicional representación de la mujer. En lo primero, estas maestras de la escuela, por pertenecer a instituciones laicas y por promoverlas, viven fuera del seno de la Iglesia. González Suárez va insinuando que abjuraron la fe católica para convertirse en "ateas" y "herejes". Retrata a esta mujer, que más que el hombre tiene inclinación al vicio: 'Cuando la mujer pierde la fe, ¿conserva siquiera el pudor? A la mujer que pierde la fe, (...) no le queda sino (...) la desvergüenza. Notemos que esta representación de la mujer es la de un ser por naturaleza viciado. Sólo un director y un guía moral estricto*

---

22 Ídem, p. 57

23 Ídem, pp. 10 y 47.

*to, el sacerdote y la moral cristiana, puede alejar la mujer del mal. Sin estos dos soportes, sus vicios vuelven a predominar, como en este ejemplo de una mujer desprovista del amparo del sacerdote y de dirección espiritual: la mujer en contacto con el laicismo es por antonomasia una mujer perdida. Tenemos aquí la ambigüedad de la representación tradicional de la mujer, siempre doble, a la vez Virgen María, pura y ejemplar, y Eva, inclinada hacia el vicio y el pecado.<sup>24</sup>*

De parte de la jerarquía liberal, la réplica a la educación confesional también fue exacerbada. Nicolás López, por ejemplo: No encontraba palabras lo suficientemente duras para condenar la atrofia intelectual, moral y física que operaban en los colegios las reverendas hermanas, si muy dignas de respeto por sus virtudes, del todo inútiles para llenar la misión educadora.<sup>25</sup> En términos similares, el Ministro de Instrucción Pública, en 1907, expresó que:

*En ninguna parte se hace más palmaria la nefasta influencia del fraile que en la Escuela. ¡Pobre juventud, pobre niñez en manos de los esclavizadores de las conciencias, de los conculcadores del libre albedrío, de las ideas y del pensamiento libre, (...) la enseñanza de los conventos no tenía por fin el formar buenos ciudadanos, amantes de su Patria, sino una grey de esclavos, parias del Vaticano, que rendía culto a un extranjero: el Papa.<sup>26</sup>*

En cuanto a la fundamentación doctrinal, el laicismo respaldó su propuesta reivindicando su orientación hacia la autonomía humana y contraponiéndola al trascendentalismo religioso. El Humanismo en cuanto creación progresiva del hombre, de sí mismo y desde sí mismo, y en cuanto apelación al hombre real y concreto, al ejercicio de su libertad y creatividad histórica, se refleja reiteradamente en la literatura de la época.

Fernando Pons decía:

*La Iglesia ha enseñado a los hombres que este mundo es malo pero nunca ha logrado hacerlo mejor, ni conseguido que los hombres supieran mejorarlo. La Iglesia, creyendo que los hombres se gobiernan solo por ideas, ha descuidado mucho la formación del carácter, de los buenos hábitos y costumbres. La Iglesia, en fin, ha tratado, a su modo de formar hombres para la otra vida, no para esta; (...) ¿Y el rey de la Creación, debe en esta vida cruzarse de brazos esperando que de cualquier modo se deslicen sus ideas, hasta que llegue*

---

24 Cfr. Emmanuelle Sinardet, "La mujer en el proyecto nacional de la revolución liberal ecuatoriana (1895-1925), en: Procesos, Revista Ecuatoriana de Historia, Nro. 13, Quito, Corporación Editora Nacional, p.148.

25 Nicolás López, en *Libro del Cincuentenario de la Fundación de los Colegios Normales...*, op. cit. p. 146.

26 Cfr. Informe del Ministerio de Instrucción Pública al Congreso Ordinario de 1907, Quito, Imp. Nacional, 1907, p. 24.

*ese momento supremo, esa otra vida, esa felicidad tan sabiamente descrita, pero tan nociva, tan contraproducente para el bienestar de este mundo? Eso de que las desgracias, las penalidades (...) sean una probabilidad en la otra, podrá ser consuelo, pero es al mismo tiempo, y aunque parezca contradictorio, un consuelo debilitante, insalubre, matador.*<sup>27</sup>

La prensa liberal y eclesiástica fue pródiga en textos como los acabados de referir y, sin lugar a dudas, sus pliegues y matices son innumerables. Pero siendo la intención de este estudio no tanto la apología o detracción cuanto más bien el intento de descubrir los alcances y límites de esta polémica, así como también las doctrinas en que se respaldaban, conviene subrayar que sobre las divergencias retóricas o doctrinales, lo que existía era la lucha terminante por el control de las instituciones educativas y su correspondiente poder, toda vez que para un grupo el otro se había adueñado de la enseñanza, asunto que no era de su incumbencia por tratarse de una función pública y por ende una responsabilidad del Estado; mientras que para el otro más bien se trataba de un legítimo derecho que tenía sus raíces últimas en la dimensión religiosa de las personas.

## El proyecto liberal

En relación a la segunda estrategia de la revolución: diseñar y concretar su proyecto histórico se hizo necesario levantar una plataforma que ensamblase las múltiples actividades, actores y niveles que debían concurrir para alcanzar la meta soñada. Había que poner los cimientos, pero además levantar las diversas pilastras de un edificio que pudiese resistir los embates del tiempo.

Este proyecto histórico y emblemático que ya había penetrado en el alma de miles de ecuatorianos, hasta transformarse en carne de su carne, fue el de construir un mundo moderno o “nuevo mundo”, y requirió desplegar programas y actividades en diferentes frentes de batalla; pero además dar continuidad a la obra a través del primer y segundo mandato de Eloy Alfaro como de los dos gobiernos de Leónidas Plaza. En esta búsqueda de la nueva imagen de la nación y del Estado los sectores medios jugarían rol protagónico en su calidad de agentes de la modernización ya sea del sistema educativo, del administrativo, del productivo o del militar. El liberalismo traía consigo profundos cambios que implicaban modificaciones y sueños en las pautas y procesos de construcción de una nueva identidad.

---

<sup>27</sup> Fernando Pons, Breves consideraciones sobre la enseñanza laica, Quito-Guayaquil, Edt. El Tiempo, 1907, pp. 10-11 y 18.

Entre los programas emblemáticos que se juzgó urgente implementar para construir la nueva imagen de identidad del país y vincular al pueblo al proyecto 'soñado', cabe destacar la necesidad de:

- Integrar sus regiones y población;
- Dar al César lo que es del César y a la Iglesia lo que es de la Iglesia;
- Instaurar un sistema jurídico que garantice la continuidad del proceso liberal;
- Conseguir el apoyo mayoritario de la población a la causa liberal gracias a una educación laica y a los nuevos medios de comunicación;
- Organizar un Estado unificado en su gestión y administración a todo lo largo y ancho del país;
- Coadyuvar a la generación de una geopolítica latinoamericana.

También en este caso, no se intentará mostrar al detalle, en su proceso, riqueza y amplitud cada componente del tipo de país que se aspiraba, a largo plazo, construir en el área económica, política o social; se concentrará la atención en algunos de ellos y en las principales acciones que hubo que llevar a cabo en cada frente. Lo que interesa es recalcar cómo este proyecto terminó por instalar en el centro del debate los temas modernos y al mismo tiempo transformarse en un repertorio de convicciones y valores colectivos que lograron penetrar y convertirse en patrimonio común de un considerable grupo social. Ello permitió marcar el rostro del país en forma indeleble, al dar vida a un sentido laico de la existencia; esculpir una nueva fisonomía en el país, en múltiples áreas de la realidad: matrimonio, cementerios, nacimiento, trabajo de las mujeres, ejército, clase media, industria, educación,... que se vieron afectados por el nuevo modelo de país. Fue la 'voluntad de pertenencia' o identificación con la construcción de una sociedad moderna y secular o laica, el referente de que se sirvió la elite liberal para tallar y delimitar la identidad del Ecuador que soñaba.<sup>28</sup>

El relato de los complejos avances en la expansión de cada uno de los nuevos paradigmas: la producción agro exportadora, la integración de la sierra con la costa, la educación laica, la separación de la Iglesia del Estado,... no obsta reconocer que junto a tareas asumitivas o incluyentes en cuanto a la ciudadanía, coexistieron limitaciones en cuanto a la ampliación de los derechos ciudadanos para la mayoría de la población y que conforme avanzó la república liberal ese desfase no se logró superar. Fueron una vez más los sectores dominantes los que terminaron por imponer una visión claramente

---

28 Mario Monteforte, *Los signos del hombre*, Cuenca, Ed. PUCE, 1985, p. 170, reproduce un "Decálogo Liberal" elaborado por Elías Muñoz Vicuña, que resume el programa político de los sectores radicales del liberalismo: 1. Decreto de manos muertas; 2. Supresión de conventos; 3. Supresión de monasterios; 4. Enseñanza laica y obligatoria; 5. Libertad de los indios; 6. Abolición del Concordato; 7. Secularización eclesiástica; 8. Expulsión del clero extranjero; 9. Ejército fuerte y bien remunerado; 10. Ferrocarriles al Pacífico.

excluyente y meramente 'formal', por una parte; y, por otra, de "olvido" o mínima atención a las desigualdades de todo orden. Tampoco las orientaciones hacia una religiosidad laica o secular lograron deshacer a la religiosidad popular o católica.

## Integrar el país en cuanto a sus regiones y población

*“Con el arma al brazo, entre el fragor de la guerra civil, arrostrando el dicerio y la difamación, ha construido el Gobierno Radical ese Ferrocarril que une las cumbres de los Andes con las orillas del mar; ese ferrocarril que ha principiado a derramar bienes sobre los pueblos, y que, extendiéndose y ramificándose más tarde, expulsará del territorio de la República, los últimos restos del tradicionalismo, tan opuesto a la ventura nacional. El Ferrocarril es, por sí solo, un elemento irresistible de reforma y es por esto que lo han combatido y combaten sin tregua todos los reaccionarios, todos los sostenedores de preocupaciones y doctrinas incompatibles con el espíritu de las sociedades modernas”.* Eloy Alfaro, *Mensaje del Presidente de la República del Ecuador al Congreso*, 25 Septiembre de 1909.

En el programa de integración nacional que impulsó Alfaro al acometer la ardua tarea de unir el país a través de la cohesión de factores geográficos, territoriales, económicos y culturales cabe destacar de inicio una de sus mediaciones más queridas: *el ferrocarril*.

Para romper el aislamiento en que vivían las dos principales regiones y sus respectivas ciudades y pueblos que no podían comunicarse entre sí por la falta de vías y la oposición que levantaba una agreste geografía, que tampoco permitía mayor contacto con el exterior, ideó Eloy Alfaro la construcción de un *ferrocarril trasandino nacional*, título con el que lo bautizó y resultó a su criterio un ferrocarril que por ser mucho más que un ferrocarril, ya *entrañaba la redención y modernización del País*, era *la obra redentora del Ecuador* y la *“base eficaz del desarrollo de algunas provincias andinas del Ecuador. El Ferrocarril es la vida, el silbido de la Locomotora es el fiat; y el Régimen Liberal, sin retroceder ante ningún sacrificio, no se ha propuesto otra cosa que vivificar a la Nación y crear los elementos de su grandeza y prosperidad, mediante la construcción de líneas férreas. En síntesis era “el sueño más ardiente del acendrado patriotismo, un ferrocarril al través de nuestra cordillera*

(Eloy Alfaro, *Narraciones Históricas*, ob. Cit. p. 303—393-399-431) (Eloy Alfaro, *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1911*, p. 16 y 17). Mensaje del Presidente de la República al resignar el Mando Supremo ante el Congreso Nacional Agosto 31 de 1900).

Esta tarea de integración y creación de un espacio geográfico y económico interdependiente, se “soñó” completando cruzando todo el territorio nacional de ferrocarriles hacia el sur del callejón interandino y hacia el norte; hacia el oriente a partir de Ambato al Curaray; de Puerto Bolívar hacia Machala y Pasaje e incluso en Manabí, con dos ramales, sueños que no lograron hacerse realidad, pero fueron compensados con un amplio plan de construcción y reparación de caminos como el de Quito a Chone, Ibarra el Pailón, Pilahuín-Guanujo, Machala-Cuenca, Cajabamba-Chimbo-Pallatanga. Alfaro decía que

*...los caminos eran las arterias que daban vida a los pueblos y la nación que no tiene ferrocarriles, ni carreteras, ni caminos de herradura, es realmente una nación muerta para el progreso. Mientras más vías de comunicación tenga un Estado, mayor y más pronto es su desarrollo”. “Mi idea dominante ha sido, y lo es todavía, el cruzar el país de vías de comunicación fácil y económica”. (Eloy Alfaro, Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional, Construcción de Ferrocarriles a Ibarra y Cuenca, 1909, p. 4). (Eloy Alfaro, Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1910, p.15). (Eloy Alfaro, Mensaje del Presidente de la República al Segundo Congreso Extraordinario, Ferrocarril de Guayaquil a la Costa de Manabí, 1910, p.1-ss).*

La construcción de la principal arteria de comunicación: el ferrocarril, pronto se convirtió, sea por su costo y negociaciones, por las reacciones que desencadenó, por la naturaleza misma de las obras de ingeniería que supuso o por la misma magia de su presencia y posibles beneficios, en el “símbolo del progreso” que acompañaba al liberalismo. La construcción de las 290 millas, alrededor de 540 kilómetros que separaban a Durán de Quito, atravesando los más inhóspitos, insalubres y elevados lugares de la cordillera, llevó varios años, de 1896 a 1908, y requirió incluso traer a más de cuatro mil peones de Jamaica e implicó un costo aproximado de 12 millones de dólares, en Bonos que se denominaron “principales”. Junto al costo neto de la obra, con las debidas autorizaciones se emitieron 5 millones más, en Bonos “privilegiados”.

*“Contrariedades y disgustos no faltaron como sucede siempre en toda grande empresa”, pero el resultado final se reflejó en “el entusiasmo del verdadero Pueblo Quiteño, que rayó en el delirio” el día de su inauguración, el 17 de Junio de 1908, cuando una hija de Don Eloy: América colocó en la estación de Chimbacalle un clavo de oro en la última de las durmientes y se escucharon los primeros silbidos de la locomotora, que eran “la llamada de resurrección de los pueblos”, a decir de Alfaro.*

Al otro día comenzó el ferrocarril a retribuir con creces los innumerables sacrificios sufridos en su construcción y a entregar al país los benefi-

cios ofrecidos doce años antes: se redujo drásticamente el tiempo y los costos de circulación de bienes y personas de hasta quince días que se requerían, a lomo de mula, para alcanzar la Capital o el Puerto Principal, a un solo día; se triplicó y cuadruplicó el valor de los terrenos situados junto a la vía; se logró la apropiación de la tecnología de punta existente en el mundo avanzado de aquel entonces; se disminuyeron las incomodidades que suponía viajar y se aumentó considerablemente el monto de mercancías y más bienes en circulación entre las dos regiones e incluso con el exterior.

El ferrocarril también permitió que nuestras fronteras quedasen mejor resguardadas, pues facilitó las medidas de defensa y movilización de tropa. Cuando se tuvo la amenaza de invasión por el lado de Tumbes, desde Tulcán e Imbabura, lugares lo más distantes del probable teatro de la guerra y desde Quito en horas se desplazaron hacia la Costa miles de voluntarios congregados bajo el épico grito de "Tumbes, Marañón o la guerra". En esta forma el conflicto con el Perú se transformó en otra mediación más que alimentó la unidad nacional. En la gestación de los estados, la guerra ha sido, en más de una ocasión, la mediación llamada a resolver los conflictos de intereses.

En 1910, ante el anuncio de que el Rey de España favorecería la tesis peruana en su dictamen arbitral, Alfaro consiguió unificar a todo el país y aunque el Perú disponía de mayores elementos bélicos, especialmente marítimos, compensó esta desventaja, en sus propias palabras, con "... la superioridad del Ejército Ecuatoriano, consistente principalmente en que el último de nuestros soldados, sabe y está identificado con la justicia que asiste al Ecuador en su cuestión de límites, y que la santidad de la causa que defiende, lo obliga a luchar hasta vencer o morir. Con esta resolución inquebrantable, decía el Viejo Luchador, con más o menos sacrificios, la victoria tiene que coronar los esfuerzos del Ejército Ecuatoriano". Y así aconteció. Gracias a la decidida posición de Alfaro, "General de mil batallas", "jefe heroico y de harta experiencia, que se pasó la vida entre el fragor de los combates", Alfonso XIII declinó el cargo de Arbitro en dicho litigio, tan luego como vio que el Laudo había de precipitar la guerra entre las dos naciones litigantes. (Eloy Alfaro, *Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1910*, p. 7 y al *Congreso de 1911*, p. 4) (Eloy Alfaro, *Historia del ferrocarril de Guayaquil a Quito*, En, *Narraciones Históricas*, Corporación Editora Nacional, pp. 410-ss)

Además, la liberación del indígena del yugo de las haciendas y de la "prisión por deudas", anacrónica medida que continuaba vigente, se vio favorecida por el ferrocarril que facilitó la huida del indígena de la sierra hacia el litoral. A lo largo y a través de la vía férrea el indígena encontró el mecanismo que facilitó su liberación en forma más expedita que la misma ley de abolición del concertaje.

Mas el proyecto de Estado Nacional liderado por el liberalismo no solo conjugó factores territoriales junto a los de orden geográfico sino que además recurrió a elementos culturales, particularmente al estudio de la historia, en su afán por terminar con las rivalidades y luchas regionales que lo mantenían desintegrado. La historiografía tradicional, salvo excepciones, le ha negado un puesto a Don Eloy entre los pensadores e historiadores y su faceta de escritor ha permanecido casi oculta; sin embargo, Alfaro dedicó parte de su labor a estudiar la historia de su país, penetrar en sus tendencias de evolución y, lo que es más importante, en un duro y detallado trabajo, producir obras históricas de gran calidad que sirviesen para construir el futuro. Baste recordar sus *Memorias sobre la campaña de Esmeraldas y Manabí*; sus escritos militares y sus análisis políticos sobre el Ecuador de tiempos de la *Regeneración y la Restauración*; su estudio sobre *la Deuda Gordiana*, su inolvidable *Historia del Ferrocarril de Guayaquil a Quito*, sus *Aforismos* y sus mismos *Mensajes Presidenciales y su Epistolario* que reflejan a un hombre que supo manejar la pluma con relativa facilidad y comunicarse en forma clara y sencilla con su pueblo.

Debía coronar el proceso de integración nacional soñado por él, la creación de una confederación latinoamericana entre los pueblos que habitan desde el Orinoco al Macará. El Pacto de Unión de las repúblicas que formaron la Antigua Gran Colombia, no debía ser más que el preludio de una unidad o pacto mayor: la Unión Bolivariana, que lastimosamente el Perú rechazó.

Estos y otros sueños de integración nacional y latinoamericana, sin embargo se vieron oscurecidos y desvirtuados por la entente de la oligarquía costeña y la aristocracia serrana, --*los señores de la tierra y los caballeros del comercio*-- que se consumó especialmente en los gobiernos de Plaza y que terminó por reducir la unidad nacional exclusivamente al intercambio comercial. Con el correr de los años y una vez sacrificado Alfaro, el predominio plutocrático en los gobiernos de Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920), José Luis Tamayo (1920-1924) y Gonzalo F. Córdova (1924-1925) logró poner fin a la fase revolucionaria, en medio de profundas divisiones y violentos enfrentamientos que fraccionaron la unidad partidista. Los nuevos rasgos que debían dar forma a la identidad de los países Centro Americanos y Sud Americanos no logró la revolución esculpirlos con la velocidad deseada.

**Dar al César lo que es del César  
y a la Iglesia lo que es de la Iglesia;**

El segundo frente de trabajo, condición sine qua non de la empresa de modernización del país, fue la secularización del Estado. Especialmente a partir de la aprobación de la Constitución de 1907, la Iglesia fue expulsada de áreas que por décadas había detentado bajo su directo control: se estableció el

matrimonio civil y el divorcio; el reconocimiento de la libertad religiosa y se prohibió a los clérigos participar en política. A partir de noviembre de 1908, una vez que se emitió la *Ley de Manos Muertas*, también denominada *Ley de Beneficencia* se confiscaron bienes inmuebles del clero para el beneficio de la asistencia pública; y la jerarquía eclesiástica vio disminuir sus dominios al perder el control de instituciones de beneficencia y salud como hospitales, orfanatos, casas asistenciales y hasta cementerios que pasaron a depender de entidades organizadas por el gobierno. Esta ley además le quitó a la Iglesia la administración de casas y haciendas, escuelas y colegios, diezmos y rentas. La *Ley de Beneficencia*, Art. 1ro. Dictaminó: “*Declárase del Estado todos los bienes raíces de las comunidades religiosas establecidas en la República*”. Art. 2do. “*Adjudicase las rentas de los bienes determinados en el artículo primero a la beneficencia pública*”.

Dos años después, en 1910 se promulgó una ley que autorizó la venta de los terrenos adyacentes a las iglesias y conventos con el objeto de financiar la defensa nacional como también para hospitales y obras sociales. En palabras de Alfaro: “... *los bienes que pasaron del pueblo a los Institutos Religiosos, volverían al pueblo menesteroso, y se invertirían en su exclusivo alivio y beneficio*”. Hasta los canales de relación de la Iglesia con el sector artesanal y obrero naciente, fueron en alguna medida controlados con la implementación de servicios mutuales, de mortuorias y de organizaciones de tipo ya más sindical. En fin, la revolución se esforzó por disminuir el poder, sin lugar a dudas considerable de la Iglesia e incluso aspiró, especialmente en tiempo de Leónidas Plaza, a ponerla bajo su control y en más de una ocasión transformó a la Iglesia en su principal enemigo, en medio de arbitrariedades que desfiguraron la obra del liberalismo en el poder.

Hasta los canales de relación de la Iglesia con el sector artesanal y obrero naciente, fueron en alguna medida controlados con la implementación de servicios mutuales, de mortuorias y de organizaciones de tipo más bien sindical. En definitiva, la revolución se esforzó por disminuir el poder, sin lugar a dudas considerable de la Iglesia e incluso aspiró, especialmente en tiempo de Leónidas Plaza, a ponerla bajo su control, y a la larga, en el tráfago de la lucha, en más de una ocasión transformó a la Iglesia en su principal enemigo, en medio de errores y abusos que desfiguraron la “magna” obra del liberalismo en el poder.

Todas estas medidas y otras más, al quebrantar la exagerada unidad del “Trono” y el “Altar”, característica de los tiempo medievales, no solo coadyuvaron a la secularización de varias instancias y dieron un nuevo rostro al país, sino que además fungieron como mecanismos de modernización, de apertura ideológica y ejercicio de la libertad intelectual, en una sociedad hasta entonces asfixiada por el dogmatismo y aún anclada a la tradición en sus sistemas jurídicos, educativos y sociales.

Este enfrentamiento, que habría de perdurar hasta mediados del s. XX, se fundamentó o legitimó en un Racionalismo Espiritualista de corte humanista, que privilegiaba la libertad de conciencia y pensamiento, en vista de que todas las libertades terminan por remitir, en última instancia, a la “audacia” de pensar y actuar o determinarse por uno mismo, esencia y reducto básico del ciudadano. En tal sentido, el liberalismo fue portador y entusiasta de los grandes valores de la corriente humanista en su etapa clásica, valores que despertaron una profunda simpatía al interior de las fuerzas progresistas.

*A criterio de Alfaro: “La doctrina liberal impone el deber ineludible de respetar la creencia de toda persona; y de amparar y rodear de garantías el santuario de la conciencia humana. La tolerancia más amplia, el respeto más acendrado al derecho ajeno, el acatamiento más profundo a la fe de todo los asociados, son la base del liberalismo y la norma de una política conciliadora y acertada. La grandiosa misión del Partido liberal consiste, precisamente, en romper toda traba de la conciencia, en extirpar toda opresión del espíritu humano, en hacer práctico el derecho irrestricto de adorar a Dios, según las creencias de cada cual; y es por esto que combate todo fanatismo y condena en lo absoluto toda tiranía religiosa.”*<sup>29</sup>

### Instaurar un sistema jurídico que garantice la continuidad del proceso liberal

*Las transformaciones del Derecho están íntimamente ligadas a las transformaciones de los pueblos; de tal manera que sería absurdo regir un Estado moderno con la misma jurisprudencia de las naciones antiguas. Los progresos de nuestra República y las conquistas del liberalismo ecuatoriano, exigían una reforma radical de nuestras leyes; las que ni siquiera guardaban armonía con la Constitución, ni con los principios filosóficos y políticos que hoy imperan en el Ecuador. Eloy Alfaro, Mensaje del Encargado del Mando Supremo de la República a la Convención Nacional de 1906, p. 18.*

Llegados a este punto toca detenerse en un tercer aspecto que definió a la revolución, bautizada desde el primer día como “liberal”, tanto porque había hecho del mundo de libertades y derechos del individuo uno de sus planteamientos centrales, como por las conquistas que sobre libertad de conciencia, de cultos, de contratación, de mercado, de asociación, etc. trató de concretar para oponerse al régimen vigente, por una parte; y, por otra, para edificar en su reemplazo: el Estado de Derecho, elemento constitutivo de la democracia liberal.

<sup>29</sup> Eloy Alfaro, Mensaje del Encargado del Mando Supremo de la República a la Convención Nacional de 1906 – 1907, Quito, Palacio Nacional, a 9 de octubre de 1906.

Mas al dar la batalla por instaurar un régimen liberal o reino de las libertades, la revolución entró en un terreno minado por la polisemia, pues al término "liberal" se le asignaban acepciones lo más diversas, que oscurecían su mensaje. En el bando ultramontano era sinónimo de clerofobia, igualitarismo en el trato social, agresividad de palabra y obra e incluso atmósfera de bohemia. En las diversas escuelas y variedades del liberalismo, unas más radicales que otras, tampoco había unanimidad. Sólo paulatinamente se impuso la corriente favorable al liberalismo con tesis como: liberar al pueblo de sus opresores, terminar con el estado confesional, vencer a la aristocracia terrateniente y al clero e implantar una sociedad en que los derechos individuales sean reconocidos y prevalezcan sobre todo tipo de fuero, grupo jerárquico, privilegio o exención.

El epicentro del liberalismo doctrinal constituyó la teoría de la prioridad del individuo frente al Estado, visualizado éste como Monstruo o Leviatán, sea en su versión monárquica o confesional. A partir de este principio que otorga al individuo prioridad de valor e incluso de origen sobre el Estado se fueron estableciendo otros avances más: libertad e igualdad jurídica entre todos los hombres; universalidad de las leyes; individualismo o desaparición de toda otra autoridad supra-individual; el contrato como modalidad fundamental de las relaciones humanas; la tolerancia y libertad de cultos; el respeto a la propiedad, ... aspectos que constituyen lo que podríamos llamar el denominador común del liberalismo. Esto es lo que en la historia de las ideas se ha visto como su núcleo político, económico y hasta filosófico y sirvió a autores como Pedro Moncayo y al mismo Eloy Alfaro para diferenciar *...entre los liberales y conservadores doctrinarios, no había más que un paso de diferencia; que unos deseaban ampliar la libertad individual, y que los otros procuraban concentrar más acción en la autoridad.*

(Eloy Alfaro, Historia del ferrocarril... Ob. Cit. 1983, p. 424).

Mas estos planteamientos de carácter doctrinal e incluso filosófico, ¿qué importancia tuvieron en el Ecuador de finales y comienzos de siglo? Sería ingenuo abundar en aspectos doctrinales sin resaltar la problemática 'oculta' detrás de dichos principios. Nos detendremos en ellos, porque en el Ecuador de ese entonces ocasionaron una ruptura radical con las fórmulas vigentes.

En una sociedad semi-feudal, en que muchos estaban sometidos a tributos personales y servidumbres pesadas y otros disfrutaban de excepciones y fueros que los hacía autosuficientes y prepotentes, el poder se concentraba en pocas manos y los conflictos se resolvían en los salones de la aristocracia o en las *juntas de notables*. La aspiración a dejar de vivir en tal tipo de sociedad y más bien pasar a un sistema democrático, en el que participe un mayor número en las decisiones básicas, y, sobre todo, se administre la justicia considerando a todos los hombres 'libres' e 'iguales' ante la ley era más

que razonable. En pocas palabras, los privilegios de los señores de la tierra debían concluir y la ley no debía ser solo para los de poncho.

Mas este nuevo orden, basado en la igualdad ante la ley, al menos a nivel formal, para su concreción exigía duras batallas y la eliminación de algunos obstáculos, como el concertaje, el régimen de gobierno centralista, el robustecimiento de los municipios, la consolidación de los partidos políticos y la purificación del proceso electoral... aspectos en los que no se logró avanzar significativamente, dejando al proyecto liberal huérfano de las bases que requería para un desarrollo sostenido.

En el intento por apoyar desde las leyes y decretos al proceso de modernización de corte liberal -como de costumbre-, de inmediato se hizo el llamado a formular una nueva Constitución, a fin de plasmar la imagen de país y del estado a construir, la organización y las estrategias a seguir para determinar el futuro que la comunidad nacional a través de sus representantes aspiraba a conquistar, a pesar del riesgo de que los "ideales" o "principios", la parte dogmática de las Constituciones, contrastase fuertemente con la debilidad de la parte orgánica, desfase que tampoco, en esta ocasión, dejó de faltar.

*Arduos y difíciles os he dicho que son varios de los problemas sometidos a vuestra deliberación; y salta como el primero y más importante, el de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, que tenéis que resolver con amplio criterio y elevado espíritu; ya que la cuestión religiosa ha dividido hondamente a la familia ecuatoriana y manteniéndola en agitación violenta. Recordad que en el sexenio de mi primera administración, a pesar de nuestra tolerancia y generosidad con los adversarios, nos vimos envueltos en una constante guerra religiosa que devastó al país; y como vuestra labor es de paz, y ha de tender al establecimiento de instituciones definitivas y permanentes, os recomiendo que prestéis atención a este difícil problema, y que tratéis de solucionarlo de manera que desaparezca, una vez por todas, de la órbita de la política ecuatoriana. Eloy Alfaro, Mensaje del Presidente de la República del Ecuador al Congreso, 25 de Sep. de 1909.*

## Conformar una cultura y una educación laicas

*Del respeto debido a lo más sagrado del hombre, la conciencia, nace la libertad de enseñanza: limitarla, de cualquier modo que fuera, sería volver a la esclavitud del espíritu humano, contra la que tanto ha combatido y combate la doctrina liberal. Todos tienen derecho para enseñar, sujetándose a las leyes de la materia; pero, la enseñanza oficial y costeadada con fondos públicos, debe continuar obligatoria y laica". Eloy Alfaro, Mensaje del*

*Encargado del Mando Supremo de la República a la Convención Nacional de 1906, p. 26.*

No obstante todas estas y otras transformaciones, al igual que los diversos grupos sociales que respaldaban la conformación de un Estado Moderno, en consonancia con la realidad económica y social que exigía el mundo y con el progreso de que daban ejemplo otros países, se hizo necesaria una argamasa más, un cemento especial capaz: por un lado, de soldar a los múltiples intereses y actores que confluyeron en la transformación del 5 de Junio; y, por otro lado, dar carácter laico no solo a la educación sino a la sociedad toda, tarea esta asumida por la prensa y la educación, que al igual que el ferrocarril se constituyeron en factores clave del proceso de modernización. El mismo Alfaro comprendió muy bien que también era tarea prioritaria forjar la cultura y desarrollar el espíritu del nuevo Estado y sociedad, para lo cual era indispensable educar al pueblo, conformar la opinión pública, forjar el nuevo hombre de una nueva y moderna sociedad.

En el aspecto doctrinal se necesitó prácticamente un siglo, desde los últimos días de la Colonia en que germinaron las primeras ideas liberales hasta su fase de consolidación en tiempos de la revolución, para que se instale en el centro del debate los temas modernos y se rompa con una tradición ancestral. El humanismo laico y su repertorio de convicciones y valores colectivos tardaron en penetrar y convertirse en patrimonio común de un considerable grupo social.

La implementación del laicismo en educación tampoco fue, como ya se ha explicado, tarea ni pacífica ni de resultados inmediatos. Esta batalla tardó décadas en desarrollarse. Se inició despojando a la jerarquía y órdenes religiosas del control de los centros e instituciones de producción y transmisión ideológica, tarea que no se pudo cumplir en forma inmediata por cuanto los métodos, textos y reglamentos elaborados e implantados por las órdenes religiosas, particularmente por los Hermanos de las Escuelas Cristianas y los Padres Jesuitas continuaron en vigencia al menos en el primer tramo de la revolución. Este arraigo y pervivencia del sistema educativo de la época garciana es fácil de percibir, por ejemplo, en la utilización de determinados textos que ni a finales de siglo lograban ser reemplazados. En la práctica, el 60% de los textos en uso en los Colegios Nacionales y que decir de los Confesionales, correspondían a los elaborados por religiosos y en algunos se hizo presente el punto de vista no solo conservador sino claramente ultramontano. La lenta modernización de la educación, también se refleja en el Plan de Estudios que siguió otorgando el mayor número de materias y la mayor carga horaria al área de filosofía y religión. De acuerdo a la información disponible y a pesar de que las estadísticas de aquellos tiempos no son muy confiables y han sido poco estudiadas, es factible establecer que el aumento del gasto público en educación, al igual que el crecimiento en el número de escuelas, colegios, profesorado

y estudiantes no alcanzó transformaciones sustantivas en la primera década liberal, ya que ningún índice subió anualmente más del cinco por ciento.

En Mensaje de Alfaro al Congreso Nacional de 1911( pp. 12 y 13), abundó en información sobre cómo los gastos –inversión- en educación superó lo programado en el Presupuesto para ese año.

*Existen 1197 escuelas fiscales primarias, con 92.947 alumnos y 52 municipales y 302 particulares también de enseñanza primaria. El Presupuesto asigna para este Ramo \$ 590.000; y se ha gastado \$ 954.517,44; arrojando un aumento de \$ 364.517,44 en este egreso. El Estado Subvenciona los siguientes Establecimientos: Ibarra.- “Teodoro Gómez de la torre”; Quito.- “Mejía”; Latacunga.- “Vicente León”; AMBATO.- “Bolívar; Riobamba.- “Maldonado”; Guaranda.- “Pedroo Carbo”; Cuenca.- “Benigno Malo”; Loja.- “Bernardo Valdivieso”; Machala.- “Nueve de Octubre”; Guayaquil.- “Rocafuerte”; Portoviejo.- Olmedo”. (Suman \$ 264.247,28. (...) A estos colegios asisten 1.121 alumnos. (... ) >La Enseñanza Superior está subvencionada de eta manera: Universidad Central: \$ 108.890; Universidad de Guayaquil: \$ 84.719,84; Universidad del Azuay: 44.095,00, y Facultaad de Loja: 7.760,00 (..) En las Naciones europeas, como sabéis, el Estado atiende solamente a la enseñanza primaria, necesaria para ilustrar al pueblo y formar buenos ciudadanos; y prescinde en lo absoluto de la Instrucción Superior, costeadada siempre por las aspiraciones privadas de los individuos. Pero, dado el empeño de todos por la Insrucción Pública y el progreso del país, hemos continuado dispensando apoyo eficaz a esta enseñanza universitaria.*

## La legitimación de la educación laica: José Peralta

En la batalla por la legitimación del laicismo frente a la educación católica, a través de un espiritualismo *heroico* y hasta *prometeico*, papel importante cumplió José Peralta, 1855 – 1937, quien retomó la herencia montalvina y la adaptó a las circunstancias nuevas.

Con relación a la ética, por ejemplo, organizó a esta como una moral cuyos principios, sobre los cuales a su vez se organizaban las bases jurídicas, sociales y políticas de una comunidad y de un país, surgían por revelación no divina sino meramente humana, con lo cual la moral se liberó tanto de sus vinculaciones con la religión como con la historia, para pasar a postular un origen exclusivamente *natural*, en forma similar a la propuesta por la Ilustración sobre los *derechos naturales* del hombre. En palabras del mismo Peralta: “... habiéndole dado Dios al hombre una razón vigorosa y clara, le

ha bastado a la criatura hacer uso de tan precioso don para elevarse a las más puras concepciones a cerca de la divinidad, la naturaleza inmortal y libre del alma, la distinción entre el bien y el mal”.<sup>30</sup>

Las capacidades del hombre para conquistar por sí mismo el mundo de los principios y valores éticos y morales, con prescindencia de la Iglesia, también, según Peralta, se ponían de manifiesto y le abrían las puertas a la conquista de la naturaleza, cuya contemplación, investigación y estudio era otra fuente de revelación y de progreso inconmensurables.

*El hombre es un ser esencial e indefinidamente perfeccionable; y esta perfectibilidad individual y colectiva, ha sido desarrollada por el constante y penoso trabajo de millares y millares de generaciones, empeñadas en romper la crisálida y elevarse con alas propias a las regiones de la luz (...) el bienestar, las artes, las costumbres,... que no son de manera alguna hechos milagrosos y sobrenaturales, sino el fruto de un aprendizaje durísimo y prolongado.*<sup>31</sup>

Peralta inició su actividad docente como Rector y profesor de ciencias políticas, en el colegio San Luis. En palabras suyas:

*Principié mis funciones por suprimir el empleo de capellán y la misa diaria en el establecimiento; derogué la obligación de confesar y comulgar en determinados días del año, (...) Abolí también los castigos incompatibles con la dignidad y la civilización y establecí un régimen más conforme con la razón y los adelantos sociales, más adecuados a la formación de ciudadanos altivos y libres, celosos de su honra y de su patria, virtuoso por convicción y emancipados, en fin, del antiguo sistema de gazmoñerías y fanatismo”.*<sup>32</sup>

Peralta además, si bien alimentó la polémica con literatura de combate, también sostuvo tesis de carácter conciliador, exentas de arrebatos partidistas. El teórico del liberalismo radical evolucionó de sus primeras afirmaciones sobre

*“El fanatismo religioso, ciego y feroz, desbordándose como un torrente de lava, cubriendo la faz de la república de ruinas y cadáveres, de oscuridad,...” hacia la hipótesis de que: (...) en el Ecuador, menos que ninguna otra nación católica, es posible la separación entre Iglesia y Estado, ya que todas nuestras instituciones, nuestro modo de ser social, nuestros hábitos y costumbres, nuestro pasado y nuestro presente, presuponen la unión armónica de las dos*

30 Carlos Paladines, Sentido y trayectoria del pensamiento ecuatoriano, Ob. Cit., p. 280.

31 Ídem.

32 Citado por Juan Cordero en su Estudio Introdutorio a José Peralta: pensamiento filosófico y político, vol. 11, Corporación Editora Nacional, s.f., p. 27.

*potestades: sería necesario rehacer las leyes, la condición moral de la sociedad, en fin, el pueblo mismo del Ecuador, para que fuese hacedero romper todo lazo entre la autoridad espiritual y temporal.*<sup>33</sup>

Por otra parte, Peralta colaboró con el ala radical del liberalismo en diversas ocasiones y en altas responsabilidades en el campo de la educación. En 1898, Alfaro le confió la cartera de Relaciones Exteriores, Instrucción Pública, Justicia y Cultos, como se denominaba en ese entonces. En 1906 volvió a colaborar con Alfaro como Canciller. De 1923 a 1925 fue Rector de la Universidad de Cuenca. Entre las obras de Peralta directamente vinculadas con la reflexión filosófica y la educación cabe citar sus Informes, en calidad de Ministro de Instrucción Pública, a los Congresos Ordinarios de 1899 y 1901, *sus Ensayos Filosóficos* que contienen Teorías de crítica a diversas opiniones sobre moral, la moral de Jesús y cuestiones sobre el hombre y su destino. También sus obras sobre Teorías de Universo, la Moral Teológica, La Naturaleza ante la teología y las ciencias (apuntes científicos), 1914. Para el debate en pro del laicismo jugaron papel importante: *Casus belli del clero azuayo*, 1900; *La cuestión religiosa y el poder público en el Ecuador*, 1901; *El régimen liberal y el régimen conservador juzgados por sus obras*, 1911; *Para la historia*, 1920; *El monaquismo: su origen, desarrollo y constante labor contra el progreso, la libertad y la ciencia*, 1931.

En medio del enfrentamiento, en estos primeros años de cambio, no faltaron algunos hitos. Abrió las puertas y de allí su trascendencia, la fundación del Instituto Nacional Mejía en junio de 1897, “creado para que se diera en él una enseñanza acorde con las tendencias modernas”. Posteriormente, la erección del Colegio Militar en 1899, de los Institutos Normales Manuela Cañizares y Juan Montalvo en 1901, y de la Escuela de Bellas Artes en 1904, instituciones con las cuales comenzó a tomar cuerpo la nueva propuesta. En el campo jurídico, paso importante fue la *Ley de Patronato de 1899*, con la cual se puso punto final al Concordato de 1862, como ya se ha señalado. Años más tarde, por Decreto ejecutivo de octubre de 1901 se organizó el Ministerio de Instrucción Pública, como organismo independiente de otras carteras. En enero de 1904, desempeñando la cartera de Instrucción Pública Luis A. Martínez, se expidió el nuevo Plan de Segunda Enseñanza y el primer Reglamento Orgánico de los Normales.

Con la fundación de los Institutos Normales, encargados de forjar los futuros maestros y un nuevo tipo de intelectual que habría de tener destacado papel en años posteriores; así como también con la abolición de la antigua Ley de Instrucción Pública, el liberalismo terminó de allanar el camino, como para en octubre de 1905 declarar en la Ley Reformatoria de la Constitu-

33 José Peralta, “La Cuestión Religiosa y el Poder político en el Ecuador”, en José Peralta, Pensamiento filosófico y político, ... Pág. 80.

20 Ibid., Págs. 87-89.

ción, que *La enseñanza primaria oficial es esencialmente laica*, principio sustancial, ratificado por la *Constitución de 1906*, conocida como la Carta Magna del liberalismo.

A finales del mismo año, se expidió la nueva *Ley Orgánica de Instrucción Pública*, con lo cual la estructura educativa que giraba alrededor de las instituciones confesionales pasó a depender de la dirección estatal y el elemento civil a ser protagonista del desarrollo educativo del país. Pero más allá de la puesta en marcha de nuevos programas de estudio, de la prescindencia de la instrucción religiosa y de la propagación de una "moral secular" de corte racionalista, esta polémica ha de ser vista como la expresión del enfrentamiento entre grupos sociales adversos: la aristocracia conservadora representante del tradicionalismo y la naciente burguesía y clase media vanguardias de la modernidad, que habían ya absorbido los elementos de la nueva cosmovisión y juzgaba mandatorio expandir un sistema educativo laico.

Por cierto, bajo la fórmula un tanto genérica de "modernización" y su correspondiente uso y abuso, lo que importa es resaltar los elementos de racionalidad instrumental que latían al interior de la propuesta: oposición y superación del "enciclopedismo"; cultivo de la "intuición" sensible y de la "observación" a fin de que el estudiante a través de su propia experiencia, *viendo, tocando y examinando*, pueda darse cuenta de las nociones sobre las que se le instruía; reorientación de la enseñanza hacia lo práctico y rechazo a las formas especulativas y "metafísicas" de ejercicio reflexivo. Otros indicadores de modernización fueron: el cultivo armónico de las facultades a fin de que el estudiante junto a la preparación intelectual desarrolle las otras facetas de su personalidad: sus sentimientos de responsabilidad, las "buenas costumbres", la franqueza y sinceridad; la utilización de métodos activos, y no faltaron recomendaciones sobre el 'método intuitivo' y las 'lecciones objetivas' que pretendían no enseñar meras palabras o abstracciones sino más bien, recurriendo a las imágenes y a las cosas, suscitar su aprendizaje. Además, en esta perspectiva se asignó papel importante a la difusión de los significantes, imaginarios y símbolos que las gestas de la revolución liberal reclamaban.

Más de todos los indicadores de modernización que el laicismo promovió hay uno que modificó radicalmente la estructura y la calidad de los servicios educativos: la transformación de la educación en 'pedagogía' o 'ciencia de la educación'. Los materiales al respecto son más que abundantes y bien podría afirmarse que con el arribo de la educación laica y sus colegios normales comenzó esta a ser concebida como un 'estudio técnico' y 'profesional', que no podía quedar solo a merced de las iniciativas espontáneas o de la "vocación" del educador, sino también de su fase de rigurosa preparación o especialización. En síntesis, el <<Normalismo>>, en cuanto formación académica y profesional de maestros llegó a ser un fenómeno generado por el liberalismo.

Finalmente, mérito del normalismo fue haber inspirado la reorganización del sistema escolar en sus diferentes niveles, la determinación de las tareas y funciones de las autoridades educativas y del profesorado, la atención a los gastos y rentas requeridos y más aspectos referentes a Régimen Escolar: estudios en el extranjero, enseñanza libre, jubilación de los docentes y una producción editorial sorprendente, de más de 230 títulos en diversas áreas y disciplinas en pocos años. La producción bibliográfica: p. ej. de los egresados del normal Juan Montalvo seguramente no tiene parangón en la historia de la educación ecuatoriana.

Cuadro No. 6: Producción bibliográfica egresados Normal Juan Montalvo

Asignaturas	Obras editadas	Obras inéditas	Total
Pedagogía, psicologías	36	22	58
Historia	28	18	46
Geografía, sociología y cívica	23	6	29
Literatura y gramática	23	26	49
Filosofía	5	1	6
Ciencias físicas y naturales	8	1	9
Matemáticas	5	1	6
Inglés	1		1
Educación Física	2		2
Textos de lectura	27	1	28
Total	158	76	234

Ver Julio Tobar, Apuntes para la historia de la educación laica en el Ecuador, Ob. Cit., pp. 126-ss.

## Organizar un estado unificado en su gestión y administración

*(...) porque estas economías, por laudables que sean los propósitos del legislador, si por de pronto equilibran el Presupuesto, solo alivian aparentemente el Erario y de ningún modo aumentan la riqueza fiscal. Lo que importa es reformar esencialmente nuestro sistema rentístico y aun de contabilidad, favorecer al comercio y a las industrias, facilitar la entrada al capital extranjero, en una palabra, crear nuestras fuentes de riqueza sin gravar demasiado a los pueblos, y reglamentar severamente la recaudación e inversión de los fondos públicos. Eloy Alfaro, Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1911, p.10.*

A fines del s. XIX e inicios del s. XX, el país fue testigo de una sostenida expansión de su sistema productivo y de la vinculación cada día mayor al mercado mundial, por efecto del alza permanente en la producción y exportación de cacao; la formación y acumulación de capitales; la liberación de la mano de obra serrana aprisionada en los grandes latifundios, la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la atracción de capitales extranjeros, etc. En síntesis, se generó un proceso de ‘acumulación originaria’ que permitió el surgimiento y ulterior consolidación del capitalismo como modo dominante de producción, al menos en el litoral, ya que en el interior el régimen latifundista no se lograba aún superar. Los cambios en el nivel productivo consolidaron la presencia de una rica burguesía agro exportadora que pronto se orientó al ámbito bancario adquiriendo cada día mayor poder; también se ampliaron en las ciudades grupos medios de comerciantes y profesionales y el artesanado desarrolló nuevas formas de organización, que pronto fueron superadas por los primeros núcleos de la moderna clase obrera. Por delante estaban nuevos actores y nuevas formas de integración social.

Pero si la revolución permitió la consolidación y el desarrollo tanto de un mercado nacional integrado al comercio internacional, como de la burguesía agro exportadora e importadora, ella también coadyuvó al paulatino ascenso de otras fuerzas: militares, burócratas, maestros y mujeres, abriéndose así nuevas posibilidades en múltiples campos para un actor hasta entonces limitado: la clase media ecuatoriana. Pero el Sujeto de la revolución liberal no fue exclusivamente la burguesía ni una élite intelectual, también papel decisivo jugó la denominada “montonera” o “alfarada”, punto de encuentro de heterogéneas grupos, que bajo la conducción del Viejo Luchador convergieron en los hechos del 5 de Junio. Entonces se dieron la mano el montubio y los pequeños propietarios con la juventud ardorosa y activa del Puerto, los artesanos de los distintos gremios: sastres, zapateros y tipógrafos con la gente de Esmeraldas y Manabí que vivían casi todo el año en y de la Montonera; los

intelectuales radicales y los ideólogos de la pequeña burguesía con los jornaleros de las zonas cacaoteras; los hacendados con los comerciantes y financistas de la revolución.

Tampoco se ha prestado la debida atención a esta compleja amalgama de intereses y grupos, que sirvió de semilla de la clase media e incidió a través de corrientes como el modernismo, la educación laica, el indigenismo y el realismo social en la pintura, en la escultura y la literatura y más expresiones culturales de que habría de nutrirse pocos años después la cosmovisión de los primeros herederos de la revolución: *la generación de los 30*. En todo caso, honra a la revolución y a sus creadores la vasta y excelente producción de esta época, especie de edad de oro de la literatura y educación ecuatoriana y expresión del espíritu pujante y combativo de la nueva clase. Pero los nuevos grupos sociales no solo se hicieron sentir en el ámbito de la cultura, de igual o mayor trascendencia fue la expansión del mercado interno y la administración pública que ellos alimentaron con su consumo y presencia.

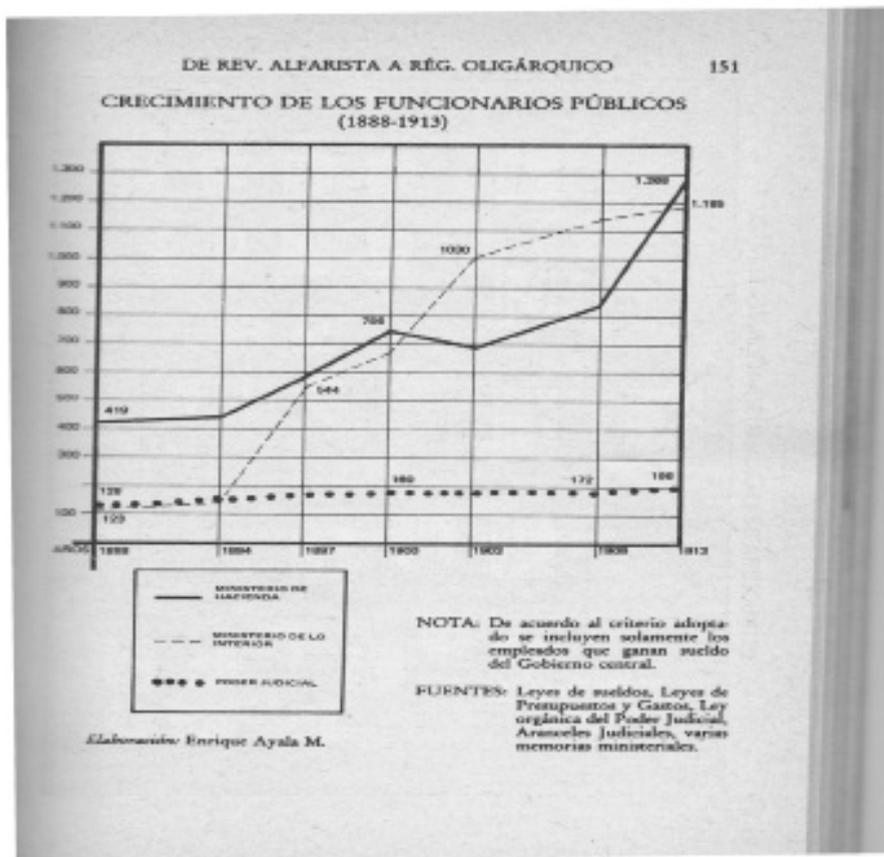
De todos estos grupos que conformaron la Alfarada, también cabe destacar al ejército *“formado y aguerrido, según Alfaro, en las incesantes luchas del liberalismo contra los enemigos de la civilización y la libertad, causa santa de la humanidad”*. Este actor decisivo, que *“había seguido las gloriosas huellas del ejército legendario de la Independencia”* e indispensable para defender las conquistas de la revolución de las siempre derrotadas pero tenaces empresas subversivas que una y otra vez levantaba la oposición, terminó convirtiéndose en el brazo político que mantuvo la estabilidad y continuidad liberal y sin cuya venia no era factible se mueva una pieza del tablero político. Esta columna vertebral fue foco de especial atención tanto de Eloy Alfaro como de Leónidas Plaza. Especialmente, en el último mensaje que dirigiera el *“fundador”* del Colegio Militar y la Escuela de Clases, pasó revista al cúmulo y variedad de acciones desplegadas a favor del ejército y fue pródigo no solo en elogios sino también en premios y medidas a su favor: normas de ingreso y ascensos, profesionalización, incremento presupuestario, formación y entrenamiento, adquisición de armamento, parque y equipo militar modernos. También recordó a las instituciones militares que fundó y producían ya resultados satisfactorios; a la Escuela Naval recién establecida a la que auguró éxitos; al fuerte de Punta de Piedra *“uno de nuestros mejores trabajos militares”*; al cuartel de Ibarra, casi concluido; a la Flotilla Nacional y al Crucero Cotopaxi recién restaurados, mediaciones todas que con la apertura a una composición social más amplia y nacional permitieron la institucionalización de las fuerzas armadas y el ascenso social de su integrantes.

Otro grupo en el que se levantó la revolución fue sobre el paulatino ascenso de la mujer a la vida académica y administrativa. En 1901, con la apertura de las fronteras educativas a la formación y actividad de la mu-

jer, Eloy Alfaro dio cima a un aspecto de su programa poco ponderado por el debate histórico tradicional, pese a su trascendencia. El laicismo abrió las puertas a la participación social de la mujer al interesarse por su educación, al determinar su rol y funciones en una sociedad moderna y al dar impulso a su participación en la vida educativa y en otras esferas de la administración pública: correos, telégrafos, comercio, aduanas. Paulatinamente la mujer de ser humano pasivo y exento de responsabilidad más allá del hogar pasará a ocupar un papel cada vez más activo y con representatividad en la vida social. La emancipación de la mujer modificó la estructura de la familia tradicional, del mundo del trabajo y el empleo y hasta de los arquetipos de mujer que por siglos se habían mantenido estables.

También fue favorecida por la revolución la administración pública -la burocracia-, que en estos años no solo creció cuantitativamente, ya que pasó en telégrafos de 86 empleados en 1894 a 404 en 1912, en el ministerio de interior de menos de 500 a 1185 y en Hacienda el aumento fue de 437 a 1268; sino que además se modernizó e hizo cargo de nuevos campos, jugando papel importante en el proceso de reordenamiento de las finanzas públicas, en la creación de nuevos ministerios, modernización de las aduanas, lucha contra el contrabando y la racionalización y modernización del servicio público en general.

En la perspectiva de crear un aparato de gobierno eficiente se promovieron acciones como el aumento de los sueldos, se dictaron reglas para la selección y nombramiento de funcionarios, especialización del personal, participación de la mujer,... El número de ministerios, desde inicios de la república por regla general tres: "Despacho de lo Interior y Relaciones Exteriores; Hacienda; Guerra y Marina" (*Constitución de 1861*, Art. 74. La *Constitución de 1897* amplió a cinco. Art. 101). Separados los ministerios de relaciones exteriores e instrucción pública y tres años después creado el de obras públicas, se robusteció la presencia de los sectores medios y del aparato estatal que pasó a contar con cerca de 13.000 empleados entre funcionarios civiles y de policía.



Enrique Ayala, "De la revolución alfarista al régimen oligárquico liberal. (1895—1925)", En: Nueva Historia del Ecuador, Vol. 9, Ob. Cit. pp. 150 y 151.

Los sueldos mensuales de los funcionarios públicos se puede apreciar en el cuadro adjunto. ¿Detrás del crecimiento de la administración pública, de la profesionalización y expansión del ejército, de la presencia de la mujer en ámbitos que le había sido negado, qué se escondía? ¿De qué fueron portadoras y qué estos nuevos sujetos históricos, estos actores sociales? Todos ellos fueron llamados a participar en la gestión y administración del Estado. Además se acrecentó tanto el personal de apoyo a la revolución como la entrega de servicios públicos a lo largo y ancho del país. Con el robustecimiento del Estado al grado de que éste sobrepasó al tradicional poder de la iglesia, de las oligarquías regionales y de los caudillos locales, se suscitó una recomposición en las fuerzas sociales y políticas. Se consolidó un poder central fuerte e incluso hegemónico: el Estado Nacional, que superó –Aufhebung– a las antiguas

estructuras de poder locales y corporativistas, y otorgó al Estado la capacidad de recolección de recursos e impuestos para enfrentar desde el Estado central las múltiples necesidades nacionales.

Este carácter centralista de un Estado unitario y la hegemonía del mismo por sobre los poderes tradicionales mermó fuerzas a los procesos de descentralización que en la sociedad decimonónica aún conservaban vigencia. Si desde inicios de la república se optó por la conformación de un Estado unitario y se tuvo que consolidar el centralismo como reacción a la disgregación que tocó fondo en 1859, cuando el país pasó a contar nada menos que con cuatro gobiernos, aspecto al que ya nos hemos referido, la dinámica del *centralismo absorbente* ganó terreno con la propuesta de tiempos de la revolución, a pesar de que el mismo Alfaro visualizó el problema y propuso a la Convención Nacional de 1898, que *“prestase preferente atención y procurase la descentralización de las rentas públicas lo más posible”*.

A favor de una renta fiscal centralizada obró el descalabro del erario nacional que heredó Alfaro:

*Cuando en el mes de Junio de 1895 me hice cargo del Gobierno de la República, encontré con que todas las rentas nacionales estaban pignoradas y con que hasta la Tesorería de Guayaquil se hallaba empeñada por gruesas cantidades, á causa de los certificados de depósitos, que había expedido artificiosamente como en pago de Letras, lo que ya lo expresé también á la Asamblea Constituyente. De esta manera, el Partido Liberal que tengo á honra representar en el Poder, tomó á su cargo una como testamentaría en quiebra, endeudada, avergonzada y con la pesadumbre del descrédito en todo sentido. (Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1899). (...) La situación económica del país no podía ser más aflictiva; todas las rentas pignoradas; la Tesorería de Guayaquil empeñada con certificados por ingentes sumas y la ciudad amenazada de un desbordamiento por manejos maquiavélicos, brote natural de esa escuela de depravación que había implantado en el país el partido floreado de tenebrosa historia. Para llevar a cima la grande obra de la regeneración, se presentaban obstáculos al parecer insuperables, pero la sensatez y levantado patriotismo del Pueblo guayaquileño, alejó el peligro y obvió todos los inconvenientes. Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896 - 1897*

Para superar semejanza descalabro económico heredado, Alfaro se vio obligado a oscilar entre el comercio libre y el proteccionismo:

*El comercio ha tenido en mí decidido apoyo en consonancia con las conveniencias generales, y por esto he alterado en tal sentido los derechos de importación de algunos artículos. Soy partidario del libre cambio en su más lata aceptación, pero mientras dure la infancia de nuestro desarrollo industrial,*

*pienso que debemos dar amparo juicioso a los ramos que necesitan de leyes protectoras, y aun de razonables auxilios del Tesoro Nacional*

Para enfrentar semejante descalabro arbitró diversas medidas: p. ej. Racionalizó las Colecturías y orientó el paso los ingresos locales hacia el paso de los sueldos de la burocracia.

*Por un error económico se habían multiplicado las Colecturías especiales, en las que existen cantidades relativamente considerables, sin utilidad práctica para la Nación. Por esto he decretado su abolición, exceptuando las Colecturías de Beneficencia, de Instrucción Pública, de Aduana de Guayaquil, y de las cuotas correspondientes a los Municipios en las rentas del Fisco. Además decreté que los ingresos locales de cada provincia se invirtiesen exclusivamente en el pago de sueldos de los empleados respectivos, los que antes han vivido recibiendo sus haberes con mucho atraso (Eloy Alfaro, Mensaje del Encargado del Mando Supremo de la República a la Convención Nacional de 1906 – 1907, Palacio Nacional, Quito, a 9 de octubre de 1906).*

También arbitró medidas de compensación ya que si bien era más beneficioso para todo país el comercio libre que el monopolio, dispuso también la extinción del estanco del papel de fumar y de la pólvora.

## Coadyuvar a la generación de una geopolítica latinoamericana

*Por ahora, intereses bastardos impiden pensar en la reconstitución de la antigua y gloriosa Colombia de Bolívar; pero sí sería fácil formar una Confederación que presente unidos, ante el Nuevo Mundo, a los pueblos que conquistaron su Independencia en los campos de Carabobo, Boyacá y Pichincha. Efectuada esta unión, esas nacionalidades, en lo tocante en sus asuntos internos, continuarán disponiendo de sus destinos, como a bien tuvieren, tal cual ha venido sucediendo hasta el día de hoy; pero, en lo referente a Relaciones Exteriores, formarían una sola entidad política compuesta de Venezuela, Colombia y el Ecuador confederados, con un total de ocho millones de habitantes, esparcidos desde las playas del Orinoco y Hoya Amazónica, hasta el Golfo del Guayas; es decir, en toda la extensión del territorio más rico del Continente de Colón. Eloy Alfaro, Mensaje al Congreso de la República, agosto 10 de 1898*

A finales de la vida colonial e inicios de la republicana rondó la idea grandiosa de formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo, dados los lazos de origen, lengua, costumbres, religión, etc. comunes. Los países bolivarianos aunque en esa ocasión no lograron unirse en un solo Estado,

pocos años después intentaron la conformación de una unidad menor: la Gran Colombia integrada por Venezuela, Colombia y Ecuador, iniciativa esta que tampoco cuajó. Sin embargo, no faltaron a lo largo del s. XIX autores como Benigno Malo, Abelardo Moncayo, Juan Montalvo, Pedro Moncayo que defendieron:

*¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios, a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras partes del mundo. Esta especie de coronación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración (Bolívar Simón, Carta de Jamaica 1978: 29).*

A inicios del s. XX, quien recogió esa tradición de integración regional, intentó revivirla y logró que vuelva a cobrar aliento fue Eloy Alfaro, quien en su juventud recorrió diversos países de la Patria Grande. Su permanencia de varios años en Panamá le fue útil para establecer vínculos con la élite liberal latinoamericana. Panamá en aquella época no solo era un centro comercial pujante, que ocupaba un lugar importante en el tráfico naviero entre América Latina y Europa o entre Sud América y EE-U/U como puerto obligado de abastecimiento y comercio. Además era punto de encuentro de personas que perseguidas por los regímenes conservadores o por las dictaduras, encontraban en su capital el ambiente propicio para planear el retorno a sus países.

Alfaro, desde su primera visita a Panamá: 1864 hasta 1895 en que retornó a Ecuador para hacerse cargo del poder, tuvo que enfrentar entre cinco o seis destierros. Este reiterado periplo: Ecuador-Panamá-Ecuador le permitió no solo extender sus negocios y hacer fortuna, sino también establecer vínculos políticos: p. ej. con Guatemala y el Salvador. En uno de sus destierros realizó una gira que incluyó la visita al Perú, Chile, Argentina, Brasil, Venezuela y en otra ocasión a México y EE. UU. con todo lo cual debió formarse su visión de América Latina y, especialmente, establecer una red de relaciones con los líderes liberales de esos países: José Zelaya de Nicaragua, Policarpo Bonilla de Honduras, Rafael Antonio Gutiérrez de El Salvador, Benjamín Herrera de Colombia, Joaquín Crespo de Venezuela,... y con miembros de la masonería lo que facilitó intercambiar información, establecer planes de colaboración y ayuda e incluso recibir expresiones de solidaridad y recursos en los momentos críticos.

En fin, en décadas de vida y visitas a Centro América y otros territorios de la Patria Grande se fraguaron los lazos de amistad y de proyección política que hicieron de Alfaro una figura liberal de raíces y trascendencia latinoamericanas. En esta forma incluso su vida personal quedó marcada por

la dimensión latinoamericanista, siendo así uno de los pocos ecuatorianos, en aquel tiempo, al que se le reconoce que logró traspasar los límites nacionales. En las visitas y en la permanencia en países Centroamericanos y Sudamericanos en contacto con los revolucionarios cubanos en lucha por la independencia de su isla –Martí y Maceo,<sup>34</sup> o con los jefes liberales peruanos, colombianos, venezolanos y ecuatorianos que se habían levantado en armas contra los gobiernos conservadores: Juan de Dios Uribe, José María Vargas Vila, César Zumeta, Juan Montalvo, Marcos Alfaro,... se dieron las condiciones y circunstancias propicias para integrar una línea de geopolítica internacional con la nacional en una coyuntura de aguda lucha y ascenso del liberalismo en América Latina. En julio de 1873, F. J. Cisneros, dirigió una carta al Presidente de la Sociedad de Amigos de Cuba en Nueva York comunicándole que Alfaro se había incorporado a las tareas de solidaridad con la causa cubana, propiciada desde Panamá, país donde a la fecha residía. El Congreso de Nicaragua le otorgó el grado de General de División. En definitiva, Alfaro no solo fue un gran guerrero o un gran político, sino además un estratega con clara visión latinoamericanista.

Con su arribo al poder esta línea de trabajo no se descuidó. Entre sus acciones latinoamericanistas cabe destacar su apoyo a la Convención de Amapala – Nicaragua, Salvador y Honduras- que soñó en la confederación de esas tres naciones para formar una *Nación poderosa*. Las expresiones al gobierno de Colombia sobre la necesidad de que las tres Repúblicas que formaban la antigua Gran Colombia firmaran un Pacto de Unión en lo que mira a sus relaciones internacionales (Eloy Alfaro, Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1899, p. 9 y 15) (Eloy Alfaro, Mensaje del Presidente de la República al Congreso Nacional de 1908, p 5). Mensaje este en el que volvió a insistir ante el Congreso de 1910 Por ahora, no es posible pensar en la reconstitución de la antigua y gloriosa Colombia de Bolívar; pero sí sería fácil formar una Confederación que presentara unidad, ante el Mundo, a los pueblos que conquistaron su Independencia en los campos de Carabobo, Boyacá y Pichincha (p. 9) y ante el Congreso de 1911, (p. 6). El Pacto Político y Reservado, firmado por los Representantes de Venezuela, Nicaragua y Ecuador, en Caracas, 9 de noviembre de 1900; el Acuerdo con la Autoridad Sanitaria del Canal de Panamá, a fin de que no se pusiesen obstáculos a los buques procedentes de Guayaquil, etc. etc.

Pero la problemática de la unidad latinoamericana escindida y en ocasiones oscilante entre el Estado federal y el Estado unitario, mutatis mutandis, se la vivió también a nivel interno, entre la conformación de un Esta-

34 En los últimos años Germán Rodas Chaves ha desarrollado un cuidadoso estudio sobre los vínculos entre el prócer liberal y la causa emancipadora de la isla. Se destaca, desde entonces, la identificación política, ideológica y personal que se estableció entre Alfaro y connotadas figuras del independentismo cubano, tales como José Martí, Antonio Maceo y Máximo Gómez. 'Eloy Alfaro y Cuba en el siglo XIX', 2da. Edc. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2013.

do nacional unitario y la pervivencia de los Departamentos y Provincias que bregaban por un Estado federal o descentralizado. Al igual que Bolívar, el General de las mil derrotas osciló entre uno y otro polo. Al comienzo de su administración fue un expreso partidario del federalismo y posteriormente optó por el centralismo.

*Procurar la descentralización de las rentas nacionales, lo más posible, es en mi concepto un asunto que debe ocupar, preferentemente, la atención de la Convención Nacional. Los asociados teniendo particular interés en la recaudación e inversión de las rentas públicas, vigilarán especialmente su manejo y harán notorias las faltas que se noten y las necesidades y reformas que deban llenarse. Igualmente y para que día a día, en lo posible, pueda saberse el movimiento de la Hacienda pública es menester que en la contabilidad de hacienda se efectúen reformas de trascendencia. Esto hará a mi juicio indispensable la creación de una cartera especial, que se contraiga, exclusivamente, a la recta administración de los caudales públicos, a la inspección periódica u ocasional de las oficinas de Hacienda y a cuidar de que las cuentas marchen con el día, como sucede en los Bancos comerciales.*

Refiriéndose a los municipios señaló las ventajas que ocasionaría el que ellos “*teniendo particular interés en la recaudación e inversión de las rentas públicas vigilarán especialmente su manejo*”, aspecto este en que primaron las declaraciones y se avanzó poco en su implementación. Más aún, reconoció que *el progreso material que ha alcanzado el Ecuador, se debe, por lo general, al esfuerzo de las Municipalidades; y esto a pesar de que algunos malos gobernantes han restringido y desviado por miras proditorias la acción benéfica, de los Municipios.*

De igual modo señaló las posibles limitaciones: *Es indispensable darles facilidades fuerza y amplitud en su acción local, pero sin permitirles que comprometan por sí solas las rentas del porvenir. Bien, que la acción libre se ejerza en las rentas del año, pero no así en la de los posteriores, porque tal procedimiento es poner al personal que va sucediéndose en la dolorosa necesidad de no poder ejecutar trabajos que se hacen indispensables en épocas dadas aunque antes no lo hayan sido. (Mensaje del Jefe Supremo de la República a la Convención Nacional de 1896 Pg. 157.)*

En definitiva, con la marcha triunfal del Estado nacional, encargado de la recolección y la distribución de recursos, de la implementación de la obra pública, del apoyo a la educación y la cultura,... la representación de los intereses locales se vio afectada y las zona de encuentro entre el poder central y los podres locales se convirtió más en zona de desencuentros y tensiones que en lugar de convergencia. La tendencia del Estado nacional por concentrar el poder en sus manos cayó en permanente contraposición con el reclamo de las provincias y municipios porque se descentralice a sus manos no solo los recursos sino también determinadas áreas de los servicios públicos. Los mu-

nicipios de las ciudades cabeceras provinciales no miraron con buenos ojos al “centralismo absorbente” y en reiteradas ocasiones levantaron su voz en contra de la Capital, visualizada como el lugar en que se concentraban los aparatos del Estado y a la cual había que recurrir para todo tipo de trámites.

Para profundizar en este permanente dilema entre centralización y descentralización, estado central o nacional y poderes locales, puede ser importante revisar la conformación y la fuerza de los municipios a partir de los primeros años de vida republicana, en que se puso en marcha el proceso de sometimiento y de debilitamiento de los poderes locales, incluso desde las numerosas constituciones de aquella época, a pesar de que los municipios resultaron en la Colonia como en los procesos independentistas, instrumento vigoroso del progreso e instancia de estabilidad en un escenario estatal en permanente conflicto y escisión.

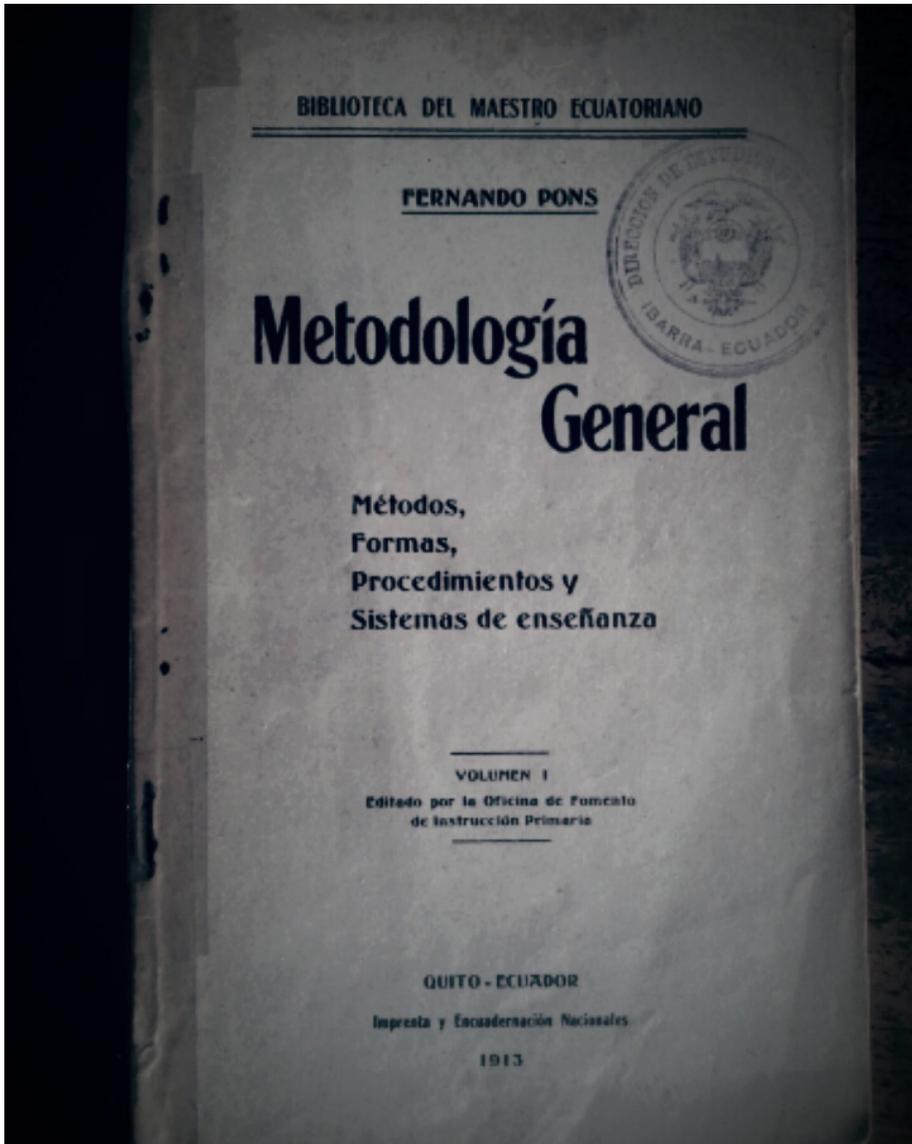
En la Constitución de 1830 se fijó en el Título VII, Arts. 53-56, una división territorial y un régimen de gobierno interior que permaneció inalterable hasta mediados del s. XX y estableció en primer lugar que *“El territorio del Estado se divide en departamentos, provincias, cantones y parroquias”*. La Constitución de 1835 suprimió la división por departamentos que mantuvo su vigencia a finales del período colonial y en tiempos de las Gran Colombia; en segundo lugar, que el gobierno político de cada provincia debía residir en un Gobernador, agente inmediato del Poder Ejecutivo y designado por él. Este régimen de administración interior que supeditó el gobierno local al poder del ejecutivo no se alteró ni en tiempos de la revolución liberal que en la Constitución de 1906, repitió en el Título XII, *Del Régimen Administrativo Interior*, en los Arts. 111-115, que el territorio de la república se divide en Provincias, Cantones y Parroquias; que en cada Provincia habrá un Gobernador, y que no se ejecutarán las ordenanzas, acuerdos o resoluciones municipales, en todo lo que se opusieren a la Constitución o a las leyes. Se alteró esta estructura básica, sin mayores efectos, recién en la Constitución de 1945 se instauró: Art. 99: *En cada capital de provincia habrá un Consejo Provincial cuyos objetivos fundamentales será vigorizar la provincia, impulsar su progreso y vincularla con los organismos centrales.*

La vigencia de más de un siglo de esta estructura de gobierno interno tiene a su favor haber coadyuvado a la conformación del Estado Nacional y a la pérdida de la hegemonía que diversas sociedades y corporaciones menores habían disfrutado, y que atentaba contra la integración de un país que a todo lo largo del s. XIX vivió en la escisión y conflicto permanente entre sus partes; pero también trajo consigo limitaciones y más de una nociva consecuencia: p. ej. el debilitamiento de los actores locales y, en especial, de los municipios que con escasos recursos tuvieron que enfrentar los servicios que demandaban las ciudades y cumplir con las funciones que desde tiempos de la Colonia habían desempeñado y que abarcaban a casi todas las actividades de la ciudad y del

cantón que afectaban a la vida cotidiana de los ciudadanos: la distribución de aguas urbanas, el control de precios y medidas en los mercados, la reglamentación del servicio doméstico y jornaleros libres, el servicio del personal de la policía municipal, el aseo y la salubridad de la ciudad; pasando por el mantenimiento de las cárceles, la regulación de los espectáculos públicos, el control de los gremios y contratos artesanales; sin olvidar el apoyo que supieron brindar los municipios al mantenimiento y subvención de escuelas, la atención a hospitales, cementerios e innumerables acciones en obra pública: autorización y control de líneas de fábrica, alumbrado público, mantención de calles, caminos y parques, de acequias y pilas de la ciudad, ... actividades estas y otras más que hicieron de los municipios uno de los más poderosos instrumentos de expresión, organización y protección de los intereses locales (pp. 228-233). Algunos municipios, tanto grandes, medianos como pequeños promovieron la identificación de los ciudadanos con su territorio y con su país, y en tal perspectiva coadyuvaron a la unidad nacional, con un aporte tan valioso o mayor que el implementada desde el Estado nacional. Los municipios desplegaron programas importantes en la conformación de la identidad local y nacional.

Además, los municipios cumplieron un papel significativo en relación con los actores sociales que en las juntas de vecinos y en las asambleas municipales se encontraron para debatir y acordar sobre intereses vinculados con su vida cotidiana como también, en algunas ocasiones, con los interés nacionales. En las asambleas municipales y en concejo municipal se expresaron no solo los grupos hegemónicos sino también los representantes de los sectores medios, de los artesanos, educadores, maestros de oficios, comerciantes locales y grupos populares, lo que los transformó en la mediación institucional más cercana a los intereses comunes y corrientes, por lo cual junto a los lazos de vecindad los municipios integraron los lazos ciudadanos y sociales, unos y otros decisivos para la conformación ciudadana i la identidad local (p. 224). En algunos períodos y coyunturas, especialmente los municipios de Quito, Cuenca y Guayaquil, a lo largo del s. XX y bien avanzado el s. XX, fueron en unos casos con más éxito que en otros, decisivos para enfrentar al Estado central cuando éste en momentos de crisis amenazaba con descargar o implementar medidas que se juzgaban negativas para el desarrollo local y no hacían más que enriquecer las arcas del Estado central.

## La modernización de la enseñanza: Fernando Pons



Libro Metodología General

Un tercer frente de aspiraciones, que revistió gran importancia, apareciendo reiteradamente en la literatura educativa de la época, fue el referente a la modernización de la educación. Para este ámbito, el maestro Daniel E. Proaño fue figura emblemática, sin desconocer la tarea cumplida por los integrantes de diversas misiones educativas como Manuel de Jesús Andrade, Pedro Pombar, Alice Fischer, Rosina Kinman, Guillermo Robison, Harry Compton y Sra., Desiderio Olano, Salvador Morales, Franz Wárzawa. Fernando Pons (1862-1934) cumplió un papel protagónico en el proceso de tecnificación y profesionalización de la educación, en ese entonces. Arribó al Ecuador, en 1902, en calidad de miembro de una misión pedagógica española y optó por la ciudadanía ecuatoriana en 1907. Pons nació en Tarragona, en 1862, realizó sus estudios en Barcelona y Madrid y en esta última obtuvo el título de Maestro de Escuelas Normales. Su ejercicio docente lo inició en un colegio madrileño y habiendo ganado un concurso de méritos para integrar una misión de educadores viajó a Costa Rica, en donde conoció a Eloy Alfaro, quien por medio de César Borja, rector del colegio Pedro Carbo, de Bahía de Caráquez, le solicitó avanzar hacia el Ecuador.

Consolidada la revolución liberal, en el segundo gobierno de Eloy Alfaro, fue llamado a ocupar el cargo de Director del Normal Juan Montalvo, 1906-1908, y al aprobarse una ley que impedía a los extranjeros ocupar tales funciones, cesó en dicha responsabilidad. Sin embargo, ejerció la docencia en los colegios normales: Manuela Cañizares y Juan Montalvo de Quito, como también en el Vicente Rocafuerte y Cristóbal Colón de Guayaquil, posteriormente fue director-fundador del Colegio Nacional de Vinces.

De su producción editorial cabe rescatar un importante opúsculo denominado: *Breves consideraciones sobre la enseñanza laica*, 1907, obra de defensa contra los ataques que se esgrimían contra el proyecto educativo liberal de parte de la Iglesia y grupos ultramontanos; su obra de mayor trascendencia pedagógica fue una *Metodología general: Métodos, formas, procedimientos y sistemas de enseñanza*, 1913, a fin de arrancar a la enseñanza de la decadente rutina y contribuir al mejoramiento de los sistemas de educación. También escribió *El principio y la práctica en asuntos pedagógicos*, colección de artículos que en diversas revistas publicó sobre psicopedagogía y *La oración gramatical y ejercicios ortográficos*, dedicada a mejorar la enseñanza del idioma castellano.

Todos estas obras y autores, como decía uno de ellos, “volvieron al Ecuador a celebrar el triunfo del progreso sobre la decadente rutina; el paso de avance del siglo XX en materia de educación. Venimos a dejar abierto el Templo de la Pedagogía Moderna para quemar incienso en el altar de Pestalozzi, del Dr. Girard, de Froebel, de Naas y otros contribuidores al mejoramiento de los sistemas de educación”.<sup>35</sup>

---

35 Varios autores, Libro del Cincuentenario de la Fundación de los Colegios Normales, Ob. Cit. p. 66.

Los teóricos de la educación laica, en el acto de inauguración de la Primera Escuela Normal de varones supieron formular las notas salientes que la educación laica tenía que realizar para superar la enseñanza tradicional; delimitaciones similares expusieron en dicho acto Pedro Pombar, Rosina A. Kinsman y Guillermo Robinson o se puede extraer de los primeros documentos sobre la fundación de los Normales compilados por Rosa Stacey.<sup>36</sup> De estos y otros testimonios se desprende que la modernización de la educación quedó supeditada a las siguientes orientaciones y acciones:

Oposición y superación del “enciclopedismo”, ya que “no convenía seguir recargando el programa con crecido número de asignaturas, ni menos abrumar a los alumnos con infinidad de lecciones”. Daniel E. Proaño respaldaba esta tesis señalando que “Así como la excesiva presión rompe el equilibrio, de igual manera la demasiada tirantez de la memoria, de la inteligencia hace el desequilibrio de las facultades mentales trayendo como resultado su lastimosa desorganización. La memoria (...) si se la recarga con el estudio de diez y más libros, como inevitable corolario, tiene que ceder al empuje de fuerza mayor; y viene, por tanto, el aturdimiento cuando no el mutismo o la estupidez, el entendimiento tiene linderos fuera de los cuales nada comprende, nada ve claro”.<sup>37</sup>

Cultivo de la “intuición” sensible y de la “observación” a fin de que el estudiante a través de su propia experiencia; “viendo, tocando y examinando”, pueda darse cuenta de las nociones sobre las que se le trataba de instruir. Junto al cultivo de la experiencia sensible también se aceptó el cultivo del entendimiento y reflexión científica, cuyas posibilidades incluso se llegó a mitificar. “La razón, -se afirmó- es la demagogia ilustre del siglo XX, (...) ansiosa de verdad y ciega de saber, a veces se estrella contra la roca del escepticismo absoluto, pero siempre adelante, progresa y domina. (...) Nosotros los ecuatorianos quedaremos satisfecho si de Vuestras Escuelas Normales salen jóvenes reflexivos como un alemán, calculadores como un inglés, inventores y empresarios como un norteamericano, (...) sufridos como nuestros naturales”.<sup>38</sup>

Reorientación de la enseñanza hacia lo práctico más que a lo teórico, entendiéndose por esto último las formas tradicionales y especulativas de su ejercicio.

---

36 Ver Libro del Cincuentenario...

37 Ídem, p. 69.

38 Ídem, pp. 75-77.

*Bien sabéis -se dijo- que los hombres que han querido levantarse más allá de la atmósfera terrestre en alas de la metafísica trascendental, tuvieron en la edad media el desastroso fin de morir entre las cuatro paredes de un Manicomio, atrofiados de la inteligencia y perdidos de la razón. No: a los niños no les habléis de cosas abstractas: vuestra enseñanza sea concreta, tangible y vuestra filosofía sea el positivismo. (...) El repudio al ejercicio "metafísico" así como a las esperanzas depositadas en la versión positivista de la experiencia sensible y de la ciencia, descansaban, en último término en una doble demanda: por una parte, en la necesidad que las sociedades modernas tenían de personal capaz de impulsar sus planes de comercio e industrialización y responder así a los requerimientos de la sociedad burguesa en expansión; por otra, en la revaloración que el pensamiento humanista moderno venía realizando de la naturaleza material y la consiguiente búsqueda de sus secretos, que se lanzaron a apoyar las ciencias, todo lo cual condujo a que más de un autor juzgue que Dios no está en el cielo sino en el suelo; es decir personificando, encarnado en esta misma materia que hollamos con nuestros pies y palpamos con nuestras manos, (...). Contribuyendo a robustecer el cerebro escolar antes que a reblandecerlo con el estudio de las ciencias divinas: piezas graníticas y angulares donde se hace pedazos la razón humana cuando imprudente las embiste.<sup>39</sup>*

Otro indicador de modernización fue el cultivo armónico de las facultades, a fin de que el estudiante junto a la preparación intelectual desarrolle otras facetas de su personalidad: sus sentimientos de responsabilidad, las buenas costumbres, la franqueza y sinceridad, la utilización de métodos activos, los mismos que asignaban al estudiante un rol dinámico y protagónico en el proceso educativo, permitiendo así se desencadene su creatividad y se frene la exagerada intervención del maestro y no faltaron recomendaciones sobre la utilización del "método intuitivo" y las "lecciones objetivas" que pretendían no enseñar meras palabras o abstracciones sino más bien, recurriendo a las imágenes y a las cosas suscitar su aprendizaje.<sup>40</sup>

Mas de todos los indicadores de modernización que el laicismo trató de promover, hay uno que llegó a modificar radicalmente la estructura y la calidad de los servicios educativos concretos y cotidianos, al transformar a la educación en pedagogía o ciencia de la educación. Para los fundadores de los centros de educación laica, transformar la educación en ciencia, concederle el status propio de ciencia fue un aspecto insoslayable y cuyo influjo se creyó que repercutiría en un amplio radio de acción. Los materiales al respecto son más que abundantes y bien podría afirmarse que con el arribo de la educación laica y sus colegios normales, comenzó esta a ser concebida como un estudio científico y profesional, que no podía quedar solo a merced de las iniciativas espontáneas y naturales del educador, sino también a su fase de rigurosa

---

39 Ídem, p. 72.

40 Cfr. Fernando Pons, Metodología general, métodos, formas, procedimientos y sistemas de enseñanza, Quito, Imp. y Encuadernación Nacionales, 1913, pp. 88-ss.

preparación o especialización en el conocimiento de los métodos didácticos más probados, de las ciencias que permitan penetrar en el conocimiento de las facultades intelectuales y morales de los educandos,... Para Alice Fisher y Rosina Kinsman, como para Guillermo Robinson, quien antes de prestar servicios en el Ecuador había laborado por cerca de una década en Argentina, los “dones innatos” o la “práctica irregular” no eran suficientes para hacer un educador. “A diario reconocemos -decía uno de ellos- que el preceptor necesita una preparación especial para su alta vocación”.<sup>41</sup>

El Normalismo, en esta forma, llegó a ser un fenómeno generado por el liberalismo, y en sus inicios es factible establecer al menos dos momentos, uno de influencia norteamericana y otro de influjo alemán y español, de acuerdo con la nacionalidad de los profesores que fueron contratados a partir de 1903 y posteriormente por 1913. Mas en uno y otro momento, por sobre las diferencias de fronteras, se hizo presente un marcado positivismo que unió a las dos “momentos” en su fe en las bases experimentales de la enseñanza y en el conocimiento sensible, anticipándose así los principios de la “escuela activa” o “escuela nueva” que años más tarde se divulgó entre nosotros. La contribución del Normalismo, a nivel provincial, en cuarenta y ocho años de labor, puede apreciarse en el siguiente cuadro de egresados del Juan Montalvo:<sup>42</sup>

Cuadro No. 7: Egresados del Juan Montalvo 1917-1940

1.- Esmeraldas 40	5.- Los Ríos 22	9.- Cotopaxi 117	13.- Cañar 5
2.- Manabí 31	6.- Carchi 72	10Tungurahua 109	14.- Azuay 8
3.- Guayas 34	7.- Imbabura 150	11 Chimborazo 67	15.-Loja 21
4.- El Oro 29	8.- Pichincha 335	12.- Bolívar 39	16.-Napo-Pastaza 3
17.- Santiago – Zamora 1		Total: 1.083	

Julio Tobar Baquero, *Apuntes para la historia de la educación laica en el ecuador*, Ob. Cit. p.161.

41 Varios autores, Libro del Cincuentenario de la Fundación de los Colegios Normales..., pp. 53 y 82.

42 Cfr. Julio Tobar, Ob. Cit., p. 161.

Mas a todos los cambios y beneficios generados por el Normalismo, aún habría que sumar el relativo a la integración de las niñas al sistema escolar. Para 1928 había 59.215 alumnas de los 128.446 escolares, o sea el 46%, lo cual en el contexto de la época representa un número impresionante.<sup>43</sup>

Pero además, mérito del Normalismo fue haber inspirado la reorganización del sistema escolar en sus diferentes niveles, la determinación de las tareas y funciones de las autoridades educativas y del profesorado, la atención a los gastos y rentas requeridos y más aspectos referentes a Régimen Escolar: estudios en el extranjero, enseñanza libre, jubilación de los docentes y una producción editorial sorprendente, de más de 230 títulos en diversas áreas y disciplinas en pocos años. La producción bibliográfica: p. ej. de los egresados del normal Juan Montalvo seguramente no tiene parangón en la historia de la educación ecuatoriana.

## LA CONSOLIDACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EDUCATIVA Y EL PLAN DE ESTUDIOS

Tan vasto plan de modernización de la educación quedó consignado y amparado en dos instrumentos jurídicos: la Ley de Instrucción Pública expedida por el Gral. Eloy Alfaro, en 1906, ley ratificada años después por la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1912, siendo Ministro de Educación Luis N. Dillon, que recogió la experiencia alcanzada desde 1897 con la fundación del Colegio Mejía, en cuanto a organización del pensum, horarios, disciplina, tarea y funciones de los profesores.

En relación a las leyes de instrucción pública de septiembre de 1906 y octubre de 1912, no deja de llamar la atención la continuidad legislativa mantenida entre una y otra ley, tanto en los aspectos formales como de organización. En los contenidos de cada uno de estos instrumentos jurídicos se está frente a una política educativa que supo mantener firme su norte durante más de una década, y a lo cual debe, en parte, su éxito. De los cuatro títulos en que se organizó el articulado de estas leyes y de los cuarenta capítulos en que se subdividieron dichos títulos, solo dos capítulos del título segundo son diferentes: el de los Visitadores Escolares y el de Instrucción de la Clase Obrera, aspectos novedosos que introdujo el documento de 1912.<sup>44</sup>

---

43 Cfr. Emmanuelle Sinardet, "La mujer en el proyecto nacional de la revolución liberal ecuatoriana, Art. Cit., p. 143.

44 Cfr. Ley Orgánica de Instrucción Pública, Quito, 1907; Luis Napoleón Dillon, Ley Orgánica de Instrucción Pública, Quito, Imp. y Encuadernación Nacionales, 1912.

Pero además, mérito de estos instrumentos fue haber inspirado, apoyado y guiado la evolución de las instituciones educativas hacia la paulatina creación de un sistema nacional y laico de educación, mediante la organización del sistema escolar en sus diferentes niveles, la determinación de las tareas y funciones de las autoridades y del profesorado, los gastos y rentas requeridos y más aspectos referentes a Régimen Escolar, estudios en el extranjero, enseñanza libre, jubilación de los docentes, currículo, etc.

En cuanto al Plan de Estudios, caben algunas acotaciones sobre su orientación y contenido. En primer lugar se trató de reemplazar las siguientes asignaturas: "la Filosofía teórico - mística de los claustros monásticos, la Física abstracta e hipotética; la Jurisprudencia subordinada al dogmatismo, la Química y la Botánica sin aplicación alguna; en una palabra los conocimientos sin utilidad práctica inmediata..."<sup>45</sup> La sustitución de las cátedras tradicionales obligó rápidamente a elaborar nuevos *manuals*, y a declararlos *oficiales*, tarea que años más tarde alcanzó significativos desarrollos. En ese entonces, en vísperas de la Revolución Juliana, que marcó el fin del liberalismo clásico, el número global de estudiantes, personal docente y centros escolares a nivel primario y secundario era el siguiente:

Cuadro No. 8: Evolución del número de alumnos, plantas y presupuesto: 1888 - 1928

Año	No. Escuelas	No. Profesores	No. Alumnos	No. Colegios	Presupuesto
1888			53.000		
1890	856	1.137	52.730	16 de varones 14 de mujeres	
1892	1.106	1.477	68.274		S/. 243.851
1893 1.207		1.605 76.152			S/. 313.944
1894	1.209	1.666	76.152	21 de varones 24 de mujeres	S/. 351.909
1898	977				S/. 400.000
1899	1.152		53.725	16 colegios	
1900	1.068				
1901	972	1.151	36.296		S/. 307.098,56

<sup>45</sup> José Peralta, en Informe del Ministerio de Instrucción Pública a la Nación, Quito, Imp. Nacional, 1912, p. IV.

1902	1.317	1.676	83.648	15 secundaria 21 clases inf. 13 enseñanza profesional	
1904	1.109		80.369		
1905	1.237	1.734			
1906	1.339		69.634		S/. 1.054.066
1909	U 0 1.132 TO 1.392		U0 69.627 TO 93.905	12 fiscales 6 particulares 30 específicos	
1911	1.197		76.857		
1912	1.276		65.726		
1913	UO 1.239 TO 1.620	TO 2.326	U0 86.981 TO 96.862		S/. 1.141.444,21 S/. 711.457,98
1914	1.054		95.019		S/. 2.308.612
1916	1.400		97.395	14 fiscales 4 particulares 10 enseñanza profesional	S/. 1.618.816
1923	Fiscal 1.343 Municipal 129 Particular 202 Total: 1.674	Doc. Col. 35	110.171 Col. 604	14 nacionales 5 particulares 2 Normales 3 Otros	
1928	Fiscal 1.371 Municipal 99 Particular 218 Predial 83 Total: 1.771	Doc. Col. 229	128.746 Col. 1.387 Mujeres: 59.215 (46%).	14 nacionales 2 Normales 3 Otros	

Informes Ministeriales de los años en referencia. También se ha consultado Emilio Uzcátegui, La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo, Ob. Cit., pp. 85-103 y Alfredo Espinosa Tama-yo, El problema de la enseñanza en el Ecuador, Ob. Cit., pp. 17-ss. Las variaciones, en algunos años notables, pueden deberse al hecho de que algunos informes contabilizaron datos referentes exclusivamente a la educación fiscal y en otros también tomaron en cuenta a la educación particular.

A propósito del maestro tradicional afirmaron que “El magister dixit que mata el libre examen, esclaviza la razón y atrofia la inteligencia; que deja sin efecto la observación individual y el esfuerzo propio, ha sido trinquete en que se le ha colocado al niño durante los años de su instrucción primaria y secundaria. Las reglas aprendidas de memoria, aceptadas a ciegas y practicadas a tontas y locas, han constituido el rezo fastidioso de las escuelas y colegios. ¿Dónde la razón que examina la validez del precepto? ¿Dónde el por qué y el

cómo de la regla"<sup>46</sup> argumentos especialmente esgrimidos por Fernando Pons, quien dedicó especial atención a los caracteres que distinguirían al nuevo maestro tanto en sus Breves consideraciones sobre la Enseñanza Laica, como en su Metodología general: Métodos, formas, procedimientos y sistemas de enseñanza.

## LAS MISIONES PEDAGÓGICAS

En esta fase jugaron un papel importante para el desarrollo de la educación laica diferentes misiones educativas: una norteamericana, 1901, dirigida por Tomás B. Wood, que coadyuvó a la fundación del colegio Mejía, el primer colegio laico; otra española, presidida por Fernando Pons, concentrada en la organización de los Normales; una tercera y cuarta, alemanas, que consolidaron el laicismo y trajeron al país abundante bibliografía, renovados métodos y la reforma de reglamentos, planes de estudio y programas. La misión norteamericana estuvo integrada por Guillermo Robison, a quien sucedió Enrique Williams, y por Alice H. Fisher y Rosina Kinsman, directora y subdirectora del Normal de señoritas, respectivamente; en 1903 se integraron Harry Compton y Rebeca de Compton, en 1904 el colombiano Manuel de Jesús Andrade y en 1913 el profesor español: Fernando Pons.

Posteriormente, bajo el impulso de Luis Napoleón Dilon y Manuel María Sánchez, vino una misión alemana (1913-14) integrada por Augusto Rubbel como consultor técnico y jefe y con él actuaron Walter Himmelman, Otto Scharnow, Franz Warzawa, Elena Sohler y Eleonora Nauman. En 1922, una segunda misión alemana prosiguió el proceso de modernización emprendido por la anterior, laborando hasta 1926. La segunda misión estuvo integrada por: Pablo Hurras, Oswaldo Peisker, Margarita Koschel, Isabel Arndt, Guillermo Koeper, German Müller, Luis Ruhl e importó - a criterios del Prof. Emilio Uzcátegui - la pedagogía y didáctica herbartianas, remozando el panorama de la educación en los Normales de Quito.<sup>47</sup>

Cabe resaltar que mientras en otras regiones de América Latina el arribo del positivismo se realizó a la sombra del influjo francés, especialmente de Comte, en el caso ecuatoriano fueron las misiones pedagógicas y el influjo herbartiano el principal motor. Por mediación de Herbart salió la pedagogía en Ecuador de su estadio primario y empírico para tratar de adquirir el nivel de un saber analítico y experimental, que implicaba aspectos teóricos y de programación o finalistas. Junto a las bases metodológicas propias de esta escuela, también habría que resaltar su aporte al campo de la psicología del

46 Daniel E. Proaño, *Libro del Cincuentenario...*, Ob. Cit., pp. 70-71.

47 Emilio Uzcátegui, *La Educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*, Ob. Cit., pp. 151 -ss.

aprendizaje, particularmente a la comprensión del fenómeno del interés y la motivación, la memoria y la repetición, la atención y la percepción, áreas del conocimiento y del proceso de enseñanza aprendizaje a las cuales prestó gran interés esta corriente.

De este modo, aunque con retraso, se integró el país a la corriente que el positivismo levantó a lo largo y ancho de América Latina. El positivismo pedagógico expandió el aprendizaje en los planteles a través del método experimental y del método de lecciones de cosas; la enseñanza de la psicología, la fisiología, la anatomía, la higiene y la gimnasia, como soportes para obtener un mejor conocimiento científico del niño; el rechazo a la pedagogía empírica, y el establecimiento de planteles de prácticas docentes a fin de que las futuras educadoras se adiestren en el ejercicio de los modernos métodos de enseñanza.<sup>48</sup> Además, el herbartismo cayó como anillo al dedo al ideario liberal laico y nacional, a tal grado que se podría afirmar que el herbartismo se convirtió en la pedagogía oficial de la Revolución Liberal. Según Emmanuel Sinardet, *Lejos de ser en el Ecuador liberal una corriente pedagógica de moda entre otras, el herbartismo fue la pedagogía oficial.*<sup>49</sup>

Al menos en dos aspectos se puso de manifiesto este maridaje entre el herbartismo y la revolución. Por una parte, esta corriente pedagógica ponía el énfasis en la observación de lo que rodea al alumno, en el estudio sistemático de su medio, en el desarrollo de su curiosidad por conocer el entorno desde el aporte de las ciencias; por otra, el liberalismo insistía en la necesidad de favorecer el conocimiento más amplio del Ecuador en general y del “lugar natal” en particular.

Además, el herbartismo exigía una clara reorientación de la educación hacia lo científico y técnico. El proceso mismo de la educación debía ser en sí científico, no solo porque enseñe temas o contenidos de las ciencias sino porque debía optar por un enfoque o didáctica de enseñanza basada en la observación de los hechos, en la consideración del dato positivo, para a partir de esa realidad empírica levantarse hacia el mundo de la abstracción y establecer las leyes de carácter universal. Para el Estado liberal no cabía alcanzar la modernización del país sin el recurso a la ciencia y a la técnica más últimas, como supo dar ejemplo al poner en marcha la construcción del ferrocarril interandino, último adelanto de la tecnología más avanzada de aquellos tiempos. En pocas palabras, con la modernización de la escuela y de las mentalidades de alumnos y profesores, a largo plazo también se modernizaría el país y sus

---

48 Cfr. Rafael Fernández Heres, *La educación venezolana bajo el signo del positivismo*, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de Historia, 1994, pp. 9 y 543.

49 Emmanuelle Sinardet, “La pedagogía al servicio de un proyecto político: el herbartismo y el liberalismo en el Ecuador (1895 – 1925)”, en *Procesos*, revista ecuatoriana de historia, No. 13, Quito, Corporación Editora Nacional, 1998-99, p. 26.

estructuras todas. tEn la escuela y específicamente en el aula esta modernización debía inspirarse en la estructura, en cinco pasos, de la lección herbartiana: *la introducción, el objeto, la presentación, el desarrollo y la aplicación*. Según Sinardet, la introducción y el objeto serían las dos primeras fases, en las que se reuniría los conocimientos que el alumno ya tiene del objeto o tema de estudio, que en un tercer momento le es presentado en la forma más concreta y directa posible. De esta presentación nacerían gracias a la observación guiada por el docente, las primeras ideas del alumno, a la vez que sus primeras conclusiones. En una cuarta fase o momento, a partir de las primeras ideas y conclusiones se formularían los conceptos claves vinculados con el contenido o tema estudiado. En la fase final, los nuevos conocimientos – conceptos serían perfeccionados, gracias a su aplicación, por la que el alumno los lleva a la práctica.<sup>50</sup> Con esta metodología el liberalismo pretendía marcar una ruptura total con el modelo tradicional de la escuela conservadora y confesional e impulsar así una educación nueva o moderna.

En este diálogo educativo, cabe destacar, no solo la 1ra. y 2da. misión alemana (1914 – 1919 y 1922 –1925), sino también la de 1935, en una de las presidencias de Velasco Ibarra, en que cinco docentes alemanes coadyuvaron a la refundación de la Escuela Politécnica Nacional. También ya a mediados de este siglo vale recordar otra obra institucional significativa: la refundación del Colegio Alemán de Quito que comenzó a laborar en 1917, interrumpió sus labores en el 42, con motivo de la Segunda Guerra Mundial, para volver a abrir sus puertas en 1957. Pocos años después, un colegio similar inició sus servicios en Guayaquil.

Una última misión alemana concentró su interés en la escuela rural unitaria, allá por 1972-1979: Proyecto de Ayuda a la Escuela Rural Unitaria, inaugurado oficialmente el 17 de octubre de 1975, en la parroquia El Tejar de Imbabura y en Laigua de Maldonado, Cotopaxi, provincias seleccionadas como pilotos.<sup>51</sup>

---

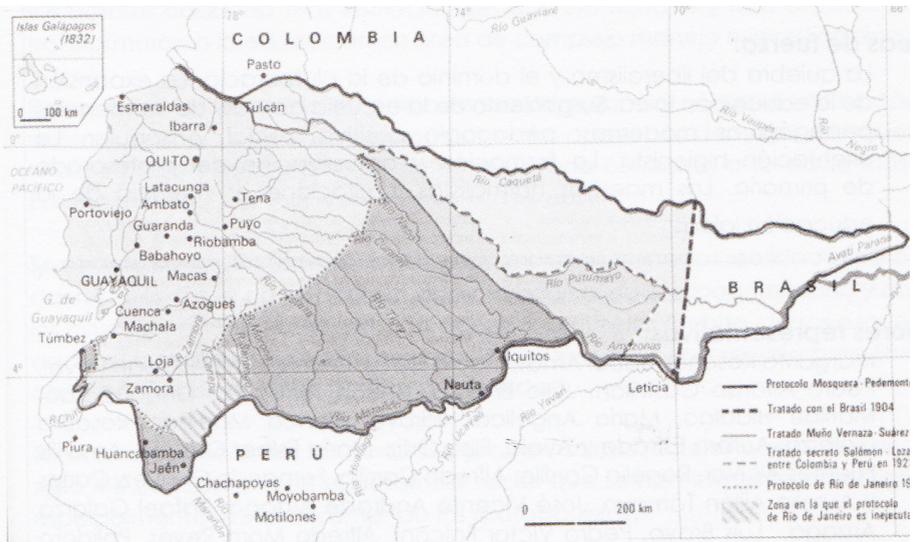
<sup>50</sup> Ídem, p. 32.

<sup>51</sup> Julio Tobar Baquero, Ob. Cit. p. 64.



# CAPÍTULO IV

## EXPANSIÓN, LIMITACIONES Y VIGENCIA DE LA EDUCACIÓN LAICA (1925-1941)



Período: 1925-1941

El escenario:

En 1929 estalló una crisis económica mundial que afectó a nuestros países. En Ecuador, a la crisis cacaotera y a la depresión del modelo agro exportador se sumó la inestabilidad política y la quiebra bancaria y financiera. También este fue un período de agitación social, que concluyó con la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro, por el que aceptamos una considerable disminución territorial; también dio inicio a propuestas de reorganización nacional y de desarrollo del movimiento obrero y a fórmulas de innovación ideológica y política. Líneas de fuerza

La quiebra del liberalismo y el dominio de la plutocracia. La expansión de la educación laica. Surgimiento de la escuela activa y de tendencias pedagógicas modernas: pedagogía positiva, social y popular. La orientación higienista. La formación y actualización del profesorado de primaria. Las maestras normalistas. Limitaciones y vigencia de la educación laica.

Autores representativos

Margarita Koschel, Isabel Arndt, Pablo Huras, Germán Müller, Juan Pavel, Pedro Alfonso Castrillón, Julio Endara, Nelson Torres, Edmundo Carbo, Matilde Hidalgo, María Angélica Hidrovo, Blanca Martínez, Rosaura Galarza, Aurora Estrada y Ayala, Elisa Ortiz, María Esther Castelo, Amarilis Fuentes Alcívar, Rogelia Carrillo, Alfredo Carrillo, Fernando Chávez, Carlos y Aurelio Aillón Tamayo, José Vicente Andrade Arízaga, Rafael Galarza Arízaga, Luis Bravo, Pedro Víctor Falconí, Alfredo Mora Reyes, Polidoro Arellano, Manuel del Pino, Víctor M. Garcés, Rafael Coronel Germán, Luis Felipe Torres, César Mora Miranda, Héctor Lara Zambrano, Rafael López Díaz, Rafael Avilés Moncayo, Carlos Matamoros, Humberto Mata, Rubén Silva, César Mora Miranda, Ángel Polibio Chávez, Julio Larrea, Víctor Garcés Ubidia.

## EL ESCENARIO: LA CRISIS DEL LIBERALISMO

El Ecuador entró al s. XX de la mano de la revolución liberal y acompañado por la creciente expansión del litoral, el auge agro exportador, el ascenso de un grupo plutocrático y de la clase media, el creciente desarrollo urbano de Guayaquil y la inserción del litoral al sistema económico mundial. Estas y otras realidades tornaron cada vez más compleja la organización social, económica, política y cultural del país.

Por esta razón, si es difícil entregar un cuadro completo de la historia de la educación en los s. XVIII o XIX, los obstáculos que toca vencer se multiplican al tratarse del s. XX. Más allá de las limitaciones que pueda padecer quien intente hacerlo o del nivel de investigación que el país no ha logrado aún desarrollar suficientemente en esta área, hay que situar la dificultad en la naturaleza misma de la educación, cada día más compleja, dados sus múltiples corrientes y autores, la coexistencia de diferentes tendencias, su notable crecimiento cuantitativo, sus actores cada vez más institucionales que individuales y más elementos que transformaron a la educación en área de complejo manejo e investigación.

Por otra parte, los modelos, particularmente europeos y que en otras épocas sirvieron como puntos de referencia o de apoyo, se tornaron insuficientes. *Para Latinoamérica*, comenta un autor, *Europa comienza a ser nada más que Europa*.<sup>1</sup> En otros términos, las fórmulas acuñadas para determinadas realidades no logran dar respuesta a la cada día más vigorosa originalidad latinoamericana y aun en los casos en que se ha tratado de adecuar a nuestro ámbito ciertos esquemas, dado su origen extraño de funcionamiento, más bien han servido para limitar y constreñir la comprensión de nuestra realidad.

También, las diferentes tendencias y problemáticas sociales que se dieron en el s. XIX contrastan con el desarrollo social que se hizo presente en el s. XX, especialmente por el carácter de los protagonistas. Mientras en el siglo anterior fue una minoría urbano ilustrada, en un comienzo y posteriormente urbano liberal las que hicieron sentir su voz; en el s. XX, por el contrario, empezaron a tomar cuerpo interlocutores que hasta ese entonces habían permanecido marginales: la clase media, el proletariado y el subproletariado, cuyo ascenso, aproximadamente desde 1920, fue fruto en gran medida de las mismas posibilidades creadas por la revolución liberal que alteró por sus bases el tradicional sujeto del discurso educativo.

---

1 José Luis Romero, *Latinoamérica, situaciones e ideologías*, Argentina, Ediciones del Candil, 1967, p. 36.

*La voz del escritor de clase media, ya no sale por la grieta abierta en la parte alta del edificio social (en donde podía ser interceptada si rebasaba los límites de la "prudencia"), sino que viene cual eco del clamor popular.<sup>2</sup>*

## El predominio de la plutocracia

Pero en el Ecuador de los años veinte, a tres décadas del ascenso del liberalismo al gobierno, no se había logrado ni consolidar las conquistas sociales y políticas alcanzadas por la revolución, ni vencer varias de las limitaciones heredadas del pasado, especialmente el poder de los terratenientes y menos aún superar las contradicciones propias del tipo de sociedad que el liberalismo clásico se había empeñado en instaurar.

Por el contrario, al interior de las fuerzas emergentes se abrió paso una facción que, aliada a la oligarquía del litoral, *terminó por monopolizar y concentrar el poder político, convirtiendo a los sucesivos gobiernos liberales en dóciles instrumentos suyos.*<sup>3</sup> Este ascenso de la burguesía y su creciente importancia al interior de las filas liberales no fue un hecho pasajero. Más bien marcó todo su desarrollo e hizo sentir su presencia reiteradamente: en 1901, por ejemplo, al concluir la primera presidencia de Alfaro, ascendió al gobierno Leonidas Plaza, quien representaba desde mucho antes de su elección, la "fusión" del liberalismo con el partido conservador terrateniente; posteriormente se tuvo que afrontar similar dificultad al concluir el segundo mandato de Alfaro y posesionarse de la presidencia, en septiembre de 1911: Emilio Estrada, representante de la plutocracia asentada en Guayaquil. A lo largo de los años treinta y cuarenta, tampoco dejó de sentirse la presencia de la plutocracia, como se verá más adelante.

La entrega del país a una oligarquía bancaria y cacaotera, obligó además a depositar en sus arcas gran parte de la riqueza a fin de satisfacer sus demandas de capital e intereses. El Banco Comercial y Agrícola dominaba las finanzas del país y había acumulado tal poder, que prácticamente tenía en sus manos a los gobiernos de turno. *El problema de las sucesiones presidenciales era resuelto en las oficinas de este banco.*<sup>4</sup>

A las limitaciones políticas aún habría que sumar la difícil situación económica: la crisis cacaotera y la consiguiente depresión del modelo agro-exportador; el estancamiento del aparato productivo y sus efectos en el

---

2 Agustín Cueva, *Entre la ira y la esperanza*, Quito, Ed. Solitierra, 1976, p. 60.

3 Ángel F. Rojas, *La novela ecuatoriana*, Ecuador, Publicaciones Educativas Ariel, s. f., p. 146

4 Ángel F. Rojas, *Ob. Cit.* p. 85.

desempleo de miles de ciudadanos; el impacto de la crisis del sistema capitalista mundial y el abandono del patrón oro; los trastornos monetarios y financieros que aumentaron aún más la desocupación, el bajo consumo y la crisis mercantil.

De inmediato se hizo sentir la lucha generalizada contra el grupo plutocrático. Es posible detectar la reacción no solo contra elementos coyunturales sino también contra deficiencias estructurales, que se habían acumulado a lo largo del s. XIX hasta explotar en las primeras décadas del veinte. Así, por ejemplo, en el frente interno, ancestrales problemas, como la deprimente situación del indígena, no habían encontrado visos de solución.

*Se confiaba en que el liberalismo en el poder, dice un autor, trataría a fondo el problema del indio, con fórmulas liberales, teniendo en cuenta que la revolución que lo trajo tuvo un gran contenido popular. Hasta hubo conmoción indígena honda, que saludó a Eloy Alfaro como a un redentor de la raza preterida. Pero la estructura social y económica de la sierra no fue modificada. Más aún, un sector ya oligárquico del liberalismo se alió con el gamonalismo serrano. Y comenzó a cundir la idea desoladora de que también esta revolución iba camino a ser escamoteada.<sup>5</sup>*

Muchos ideólogos liberales fueron conscientes de la gravedad del problema y de la amenaza que, para la tranquilidad pública, significaría el día en que un nuevo Espartaco se pusiera a la cabeza de ellos para reivindicar su libertad.<sup>6</sup> Para algunos pensadores liberales, como Belisario Quevedo, en la servidumbre indígena o concertaje estaba el germen de todas las servidumbres que azotaban el país: desde la servidumbre de las conciencias a la tradición, hasta la servidumbre política a un caudillo, o la servidumbre de la enseñanza universitaria al texto.

Otros factores que también incidieron en el surgimiento de una crisis generalizada fueron la ancestral división del país en regiones, un turbio ejercicio electoral, la debacle del cacao, los viejos problemas de fronteras y las exiguas posibilidades fiscales que caracterizaron a estas décadas.

En cuanto a lo primero, ni el latifundismo serrano ni la oligarquía costeña habían podido vertebrar al país e integrarlo, pues dos sistemas económicos en distinta etapa de evolución mantenían su vigencia: el uno en el callejón interandino y el otro en el litoral, haciendo del primero un reducto conservador y del segundo un campo propicio a la modernización. A esto aún habría que sumar las dificultades que ofrecían una geografía y

<sup>5</sup> Ángel Felicísimo Rojas, Ob. Cit. p. 81.

<sup>6</sup> Belisario Quevedo, "Importancia sociológica del concertaje", en Ensayos sociológicos, políticos y morales, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, vol. 10, Quito, Corporación Editora Nacional, 1981, pp. 172-ss.

clima inhóspitos para la comunicación entre las dos regiones. En relación a la institucionalización del fraude electoral, "El liberalismo, ya en el poder, no pudo darse nunca el lujo de confiar su estabilidad en el gobierno del sufragio libre y puro. En elecciones pulcras, habría perdido el poder. Eloy Alfaro, hecho cargo de la situación decía: *No perderemos con papeletas lo que hemos ganado con bayonetas.*"<sup>7</sup> Triunfaba siempre la disposición oficial. Mantener al partido liberal en el mando era un problema de supervivencia que se resolvía mediante el fraude electoral.

Por otra parte, la expansión y el auge de la exportación del cacao llegó en estos años a su final, desencadenando la crisis del modelo de desarrollo alimentado por este mono-cultivo y resquebrajando, al mismo tiempo, los cimientos de la dominación de una oligarquía cacaotera y bancaria que supo obligar a que se depositase en sus arcas toda la riqueza generada por la exportación de esta *pepa de oro*. Según Ángel F. Rojas,

*Para el más sólido de los bancos de la costa, más productivo que financiar el cultivo y la exportación de materias primas tropicales fue prestarle dinero al gobierno nacional, para saldar los presupuestos en déficit. Estos sucesivos empréstitos fueron capitalizándose semestralmente, hasta constituir ingente deuda interna. Se hacían billetes sin respaldo alguno, pues el banco acreedor tenía, como los demás, hasta 1925, la facultad de emitir billetes que, al amparo de la ley ad-hoc expedida en agosto de 1914, eran inconvertibles en su equivalente en oro o en giros-oro; y que, por tanto, se lanzaban a la circulación sin ningún freno. (...) Tal fue la manera como la sociedad anónima de tipo bancario se adentro en el campo de la política ecuatoriana. Hasta el momento de la revolución de 1925, el poder ejecutivo estaba, prácticamente, en sus manos. Y el problema de las sucesiones presidenciales era resuelto en las oficinas de este banco.*<sup>8</sup>

Sobre la pobreza fiscal y la consiguiente debilidad de los gobiernos de turno, valga recordar que, en 1920, el monto de las exportaciones alcanzó los 20 millones de dólares, y descendió abruptamente el siguiente año, cuando el valor de las exportaciones fue de menos de la mitad: alrededor de 9 millones de dólares. La oligarquía cacaotera para capear el temporal optó por la devaluación de la moneda. Después de más de dos décadas de mantener el tipo de cambio a 2,09 el sucre fue devaluado en 1921 a 3,69 y en 1922 a 4,15. La espiral devaluatoria produjo una inmediata espiral inflacionaria, que se añadió al creciente desempleo, pues las haciendas despidieron cuando menos a las dos terceras partes de sus trabajadores.

---

7 Cfr. Ángel F. Rojas, Ob. Cit. p. 76.

8 Ídem, p. 85.

En el frente externo no dejó de incidir la vieja cuestión limítrofe. El país hasta 1916 mantuvo una permanente discusión de fronteras con Colombia y mantenía pendiente un centenario litigio con el Perú, enfrentamiento que en este período llegó a su clímax, con la trágica mutilación del territorio ecuatoriano que perpetraron, en aras del apaciguamiento, los demás países de América, en Río de Janeiro, en 1942.

A esta grave limitación externa habría que añadir la dependencia, especialmente de Estados Unidos de Norteamérica, en sus múltiples y nuevas manifestaciones. La dependencia externa evolucionó a lo largo del XIX de formas neo-coloniales hacia representaciones propias de un *larvado imperialismo* que, sin necesidad de ocupación territorial y por intermedio del manejo de capitales y la transformación de nuestros países en mercados de materias primas, adquirió el control de las áreas más dinámicas de la economía y avanzó hacia inéditas formas de sumisión en el campo diplomático, tecnológico, industrial y científico, lo que debilitó la inserción del país al sistema económico mundial.

La gota que derramó el vaso y permitió poner al descubierto la incapacidad del gobierno para preservar al menos la vida de las personas y un mínimo de desarrollo, fue la movilización popular de noviembre de 1922, con la subsiguiente inmolación del pueblo perpetrada por el gobierno liberal de turno. En esta fecha, una amalgama abigarrada de ciudadanos del puerto de Guayaquil se lanzó a las calles para expresar su inconformidad: artesanos, empleados, peones, trabajadores de servicio, estibadores, desocupados, inmigrantes serranos, escogedores de cacao, montubios de las plantaciones,... expresaron su radical rechazo al sistema vigente y su expresión plutocrática.

Era la primera vez en que, con tal furor y en tal magnitud, emergía la fuerza de los trabajadores, impulsados por una situación de claro deterioro de sus condiciones de vida, pero, también, por los inicios de una conciencia social que antagonizaba abiertamente contra los detentadores del poder. A partir del *bautizo de sangre* de los trabajadores, en 1922, y a pesar de su inexperiencia, el movimiento obrero entró a la arena política, convertido en una fuerza de la cual ya nadie podría en adelante prescindir.

A este proceso, que concentró el poder en pocas manos, trató de poner fin un golpe militar conocido como revolución juliana, en julio de 1925, fecha que a nuestro criterio marca no sólo el fin del liberalismo clásico o revolucionario, en el nivel político, y del espiritualismo racionalista (idealismo), a nivel ideológico, sino también el inicio de una de las mayores etapas de inestabilidad política que padeció el país. La depresión económica produjo una exacerbación de contradicciones sociales y políticas, a tal grado que entre 1925 y 1947 se sucedieron una serie de cuartelazos y 25 gobiernos, de modo que a cada uno le correspondió un tiempo medio de duración de un año

y pocos días más. Solo “en la década de los treinta se sucedieron en el mando nada menos que 17 gobernantes y en solo un año, el de 1932, desfilaron por el palacio presidencial 5 mandatarios y el país sufrió una cruenta guerra civil”.<sup>9</sup>

Al final de estas décadas, signadas por la inestabilidad, tocó aceptar la pérdida de una inmensa extensión territorial, avalada por el Protocolo de Río de Janeiro, 1941-1942.<sup>10</sup> El magisterio ecuatoriano reformuló el discurso nacionalista y se apropió de la tesis de la integridad territorial y la nulidad de ese tratado, hasta convertirlo en su bandera.

Aún habría que sumar la contracción que produjo la primera guerra mundial, que dejó al país aislado de sus tradicionales proveedores y reducida considerablemente la demanda de sus materias primas; el derrumbe de los precios que acompañó al crack de la economía norteamericana de los veinte y que, en el caso del cacao, producto que significaba para el país el 80 % de sus divisas, determinó una baja, en un solo año, en 1921, de un 50 %; a todo lo cual habría que añadir la rápida expansión de enfermedades vegetales y plagas que diezmaron las plantaciones. *En 1924, un micologista holandés, contratado por la Asociación de Agricultura, comprobó en 11 haciendas que visitó, que su producción global había caído a la quinta parte desde 1921.*<sup>11</sup>

En el plano cultural, sin desconocer los logros que trajo la revolución liberal en educación, en autonomía universitaria, en participación y emancipación de la mujer, así como también en la expansión y robustecimiento de estratos medios y círculos intelectuales que obtuvieron innegables ventajas, el saldo final fue un agudo desfase entre los altos valores de la ideología racio-espiritualista liberal y el “reino de las necesidades”, cuya insatisfacción crecía día a día, aumentando más que disminuyendo la abismal diferencia entre los postulados y la magra realidad. En otros términos, la lucha por los derechos del hombre, la libertad de palabra, la igualdad frente a la ley, el derecho a reunión, la educación laica,... que logró consolidarse a nivel del discurso, se mostraba insuficiente para superar o satisfacer las limitaciones y necesidades sociales e individuales básicas y, en educación, promover su expansión a nivel nacional, especialmente hacia el área rural (escuela predial).

---

9 Agustín Cueva, “El Ecuador de 1925 a 1960”, en Nueva Historia del Ecuador, vol. 10, Quito, Corporación Editora Nacional-Grijalbo, 1983, p. 96.

10 Cfr. José Alfredo Llerena, *Frustración política en veintidós años*, Quito, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1959. También puede consultarse Benjamín Carrión, *Cartas al Ecuador*, escritas aún bajo el impacto traumatizante de la guerra de 1941, 1ra. edición, 1943. La Universidad Alfredo Pérez Guerrero realizó en el 2007 una reedición.

11 Cfr. Gonzalo Ortiz, “Una respuesta conservadora a la crisis de la hegemonía liberal”. Suplemento dominical del diario Hoy, La Liebre Ilustrada, Quito, nov. 30 de 1986, p. 8.

En síntesis, a pocas décadas del triunfo liberal y a través de un rápido proceso de desgaste, las limitaciones del liberalismo ya no pudieron ser ocultadas al menos para un buen número de ecuatorianos, para quienes las instituciones republicanas, carecían del sustento social indispensable y expresaban más bien a una minoría cerrada, llena de privilegios y que había concentrado en sus manos ingentes recursos económicos y otros mecanismos de poder, al igual que las ventajas de la educación y la cultura, al margen de las declaraciones constitucionales y legales siempre optimistas.

Como reacción a esta deficitaria realidad y precisamente como forma de enfrentarla, a partir de la revolución juliana, múltiples actores retomaron el proyecto educativo liberal, tratando de concretar los objetivos olvidados, especialmente la apertura hacia las “masas”, hacia los valores y principios “olvidados” y hacia una escuela democrática, para todos los ecuatorianos. Se procuró definir cómo y sobre todo en qué medida tal prioridad podía tomar forma y realizarse.<sup>12</sup>

En un primer momento: 1925 – 1931, a partir de la Revolución Juliana se concentraron los esfuerzos en el plano jurídico, tanto constitucional como legal. Una vez más se depositó la confianza en la naciente Constitución del 26 de marzo de 1929, bajo el espíritu de la famosa Carta Magna de 1906. Pero conscientes de que problema fundamental era el financiero, se hizo constar un artículo que mandaba incrementar anualmente la partida asignada al ramo de Educación Pública, hasta que llegue a emplearse en este servicio, en un plazo de cinco años, el 20%, por lo menos, de las rentas del Estado.

En un segundo momento: 1931 - 1938, caracterizado por la gran inestabilidad política, fueron frecuentes los relevos entre gobiernos progresistas y autoritarios y las reformas en educación terminaron siendo tan volátiles como los gobiernos. Avances en la línea progresista se dieron en tiempos del Ministro de Educación Zambrano, 1935 – 36, y del gobierno de Alberto Enríquez, 1938, en que la educación popular, especialmente en el sector rural, cobra importancia.

Un tercer momento: 1938 – 1944, se orientó a la construcción de una educación social, al servicio de incorporación de las masas a la vida nacional. Al mismo tiempo comenzó ya a decaer el modelo liberal. Las orientaciones sociales e integradoras de la Revolución de Mayo se esfumaron y el modelo liberal en sus principios comenzó a ser cuestionado. La educación como monopolio del Estado se suspende, para desembocar en unos cincuenta años de reformas educativas inconclusas. La dictadura de Velasco Ibarra significó

12 En este acápite seguimos básicamente el invaluable trabajo ya citado de Emmanuelle Sinardet, *El laicismo: consolidación y crisis: 1925 – 1947*, vol. 4 de la colección Historia de la educación y el pensamiento pedagógico ecuatorianos, Quito, Edt. ABYA-YALA.

para la historia de la educación el final de un periodo, el de la educación liberal y su expansión: 1895 - 1945.

## LA EXPANSIÓN DE LA ESCUELA LAICA

A pesar de estas y otras limitaciones y de la profunda inestabilidad política de los años treinta, la educación pública, cual ave Fénix, logró levantar vuelo. Aunque parezca paradójico, de las cenizas ella se levantó hasta convertirse en uno de los principales frutos de la revolución liberal que no pudo, a pesar de las deprimentes condiciones económicas, ser detenida en su ascenso.

En efecto, a lo largo de estos años la educación mantuvo una permanente aunque leve expansión sea por la creación de nuevos centros escolares y la ampliación de los antiguos, la producción de nuevos textos escolares, la creación de normales y facultades de filosofía y ciencias de la educación, sea por la dotación de plazas para sus egresados y la consiguiente ampliación y robustecimiento de los sectores medios, principales usufructuarios de la revolución liberal.

Por 1928, la educación fiscal e incluso la privada y la municipal no cubrían más que a 128.746 alumnos a nivel primario y a 2.237 a nivel secundario. Al finalizar este período, en 1942, cursaban estudios 283.031 niños y jóvenes, bajo el servicio de 7.123 docentes y profesores, que atendían en 3.207 centros escolares.

**Cuadro No. 9: Estadísticas educativas  
en la década de los cuarenta**

	Jardines	Escuelas	Colegios	Normales	Univer sidad	total
No.	42	3.139	19	4	3	3.207
Profesores	145	6.429	416	100	33	7.123
Alumnos	4.413	270.623	6.565	1.284	146	283.031

Informes Ministeriales 1928 y 1942, Congreso Nacional. Elaboración: Carlos Paladines.

## La implantación de la ‘escuela nueva’

Pero no solo un leve pero sostenido crecimiento cuantitativo de la educación caracterizó a estas décadas; también se realizaron esfuerzos de apertura a las corrientes pedagógicas que a nivel mundial emergían. Con Fernando Pons, a partir de 1906, se aplicó la pedagogía de Heinrich Pestalozzi (1746-1827). Desde 1914, con la contribución de la primera misión pedagógica alemana se difundieron las ideas de Johann Herbart (1776-1841); y, desde 1928, con la segunda misión se inició la práctica de algunos sistemas y métodos preconizados por la nueva educación y la escuela activa, especialmente el sistema Decrolyano y el de Friedrich Fröbel (1728-1852). Tampoco dejó de sentirse años más tarde la presencia de John Dewey, a través del Servicio Cooperativo Interamericano de Educación; de Willam Kilpatrick y el método de proyectos; del Plan Dalton y las Unidades de Trabajo.

Para favorecer el proceso de modernización de la educación, según decreto No. 22, del 31 de diciembre de 1929, se dispuso la creación de una Escuela de Experimentación Pedagógica, se envió personal a especializarse a Suiza y a Chile, se invitó a connotados pedagogos europeos y se organizaron conferencias, seminarios y congresos a los cuales se les otorgó especial relevancia: Congreso Pedagógico Nacional de 1916; Segunda Conferencia Pedagógica Nacional de octubre de 1920; Congreso de Educación Primaria y Normal de 1930 que contó con el auspicio del Presidente Ayora y de su Ministro de Educación: Manuel María Sánchez, por citar algunos eventos que dieron aportes significativos para poner en práctica los principios de la escuela nueva o activa, principal propuesta educativa, en aquellos tiempos.<sup>13</sup>

Manuel María Sánchez (1882 – 1935), inició su experiencia docente como profesor de literatura del colegio Mejía; de 1911 a 1912 atendió sucesivamente la subsecretaría de Instrucción Pública y de Gobierno y la Secretaría del Senado y fue designado rector del Mejía en 1913 y Ministro de Instrucción en 1914. Desde este Ministerio orientó la política educativa hacia la capacitación de los docentes, al desarrollo de la formación técnica y científica en menoscabo del academicismo de la enseñanza tradicional y a la creación de escuelas en las zonas rurales. También se esforzó por desarrollar el jardín de infantes, invitando a una pedagoga alemana a organizar la formación profesional de los futuros maestros, y fundando algunos jardines que en 1931 eran 8: 5 del Es-

13 Cfr. Emilio Uzcátegui, *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*, op. cit., pp.165-ss. Posteriores congresos de especial relevancia fueron el Congreso Nacional de Unificación del Magisterio, de agosto de 1944; el I Congreso Latinoamericano de Filosofía y Filosofía de la Educación, de abril de 1953; el Seminario sobre las Facultades de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación y su Pensamiento Humanístico, de agosto de 1968; el Simposio sobre Educación en América Latina, abril de 1973.

tado, 1 municipal y 3 privados.<sup>14</sup> Su principal labor docente la cumplió como Rector del Colegio Nacional Mejía, por el lapso de 13 años, entre 1913 y 1929, año este último en que nuevamente fue nombrado Ministro de Instrucción, a pedido del Presidente Ayora.<sup>15</sup>

Como eje transversal de toda la propuesta de estas décadas, floreció un larvado positivismo, que creía que a través de la adopción de la pedagogía herbartiana y la poderosa sugestión de las ideas científicas, sería fácil enrumbar la educación de acuerdo con las exigencias de la actual civilización científico-técnica.

En esta línea se ubican una serie de propuestas, como el Plan de Organización de la Escuela Ecuatoriana de Manuel María González; la de Carlos Matamoros y sus *Exposiciones Pedagógicas*; la de Julio Larrea sobre la *Educación Nueva*, de 1932, reformulada en 1951; la de Luis Enrique Osorio sobre la *Escuela de la Vida*, de 1933; la de Víctor Garcés sobre *Asuntos Pedagógicos*, en 1934; la de Emilio Uzcátegui sobre los *Fundamentos de la Escuela Activa* y sobre la llamada crisis de dicha tendencia, en 1962 y 1963 respectivamente; obras a través de las cuales se dispuso de amplia información sobre fines, organización y metodologías propias de la Escuela Nueva o Activa.<sup>16</sup>

También a través de estas obras se conoció sobre los aportes de la escuela nueva inglesa, alemana, francesa, belga, holandesa, suiza, italiana, rusa, norteamericana y su contribución a partir de los principios de vitalidad, actividad, libertad, ... Además, se inició el estudio del trabajo, el juego y las publicaciones como metodologías y técnicas de educación activa. Especial énfasis se otorgó a los trabajos, como disciplina independiente con carácter profesional, en relación con el sistema productivo y la orientación prevocacional. También se orientó a problemas de psicología del niño: perturbaciones de su carácter y disciplina, desarrollo de sus intereses, fracasos y más aspectos de su evolución psicológica.

---

14 Emmanuelle Sinardet, op. cit., p. 18.

15 Emilio Uzcátegui, "Manuel María Sánchez, eminente ecuatoriano", en *Cultura*, Revista del Banco Central del Ecuador, No. 14, 1982.

16 Víctor Garcés, *Asuntos pedagógicos*, Ambato, Imprenta del Colegio Bolívar, 1934. Incluye una propuesta de Plan de Estudios de Enseñanza Secundaria ante la Ciencia Pedagógica. Obra elaborada, seguramente por 1932-34. Luis Enrique Osorio, *La escuela de la vida, rumbos educacionales de Ibero América*, Quito, 1933. Manuel María González, *Plan de organización de la escuela rural ecuatoriana, ante el Congreso de Educación Primaria y Normal de 1930*. Julio Larrea, *La educación nueva: Atmósfera, significado, fin, organización y métodos*, Quito, Imprenta del Ministerio de Educación, 1951. Emilio Uzcátegui, *La llamada crisis de la escuela activa*, México, 2da. ed., 1961; Buenos Aires, Ed. Nova, 2da. ed., 1962, y *Fundamentos de la educación activa*, La Paz, 2da ed., 1964; San Salvador, 3era Ed., 1967. Ver Emmanuel Sinardet, *El Laicismo: consolidación y crisis...Ob. Cit.* quien ha realizado la más exhaustiva requisa bibliográfica sobre la Escuela Activa.

En esta fase, **Julio Larrea** jugó un especial rol, con su obra *La Educación Nueva*, 1951, especie de didáctica general, que abordaba los fines de la escuela primaria, su organización, los métodos modernos, las diversas escuelas nuevas: las inglesas, las alemanas, las austriacas, belgas y holandesas,... la psicología del niño y del aprendizaje e iniciativas como la de los trabajos manuales y la orientación pre vocacional. J. Larrea, dado su experiencia internacional, también abordó áreas de novedad para aquellos tiempos: el punto de vista individual y el punto de vista social en educación; la educación liberal y la educación técnica; la educación para la vida nacional y la educación para la comprensión internacional. Muy de acuerdo con el espíritu de la época trató de afianzar no solamente los procedimientos o métodos experimentales sino la constitución de una pedagogía experimental.

Julio Larrea trabajó en la Secretaría de Educación Pública de México, en 1943; fue profesor de Didáctica General y Educación Comparada en la Universidad de Chile, en 1945; profesor visitante de diversas universidades de Brasil y Consultor General del Seminario de Pedagogía de Inglaterra, en 1948. De sus escritos cabe destacar: *Cuestiones educacionales*, 1932; *Problemas de la educación ecuatoriana*, 1939; *El problema de la promoción escolar en los diferentes grados de la educación*, 1949; *Problemas de organización escolar*, 1944; *La clase en acción*, 1954; *Didáctica General*, 1957, *Education in Ecuador*; *La educación en los Estados Unidos*, 1960; *Didáctica de la lengua y literatura españolas*, 1960, conjuntamente con Elba Martínez. Además, examinó las principales tendencias y problemas de la educación en Latinoamérica. Tan basta producción lo convirtió en una de los máximos especialistas de la educación de aquellos tiempos.

Víctor Garcés (1871 – 1963) tuvo el acierto de concentrar su atención y describir los principales sistemas vigentes en cuanto a planes de estudio. Presentó un Proyecto de Plan de Estudios al Consejo Superior de Educación Pública y, en la tercera parte de su libro, pasó revista a las asignaturas de castellano, educación religiosa, educación política, educación clásica y moderna, educación física, instrucción militar y cultura social, con lo que dotó de instrumentos de trabajo claros y sencillos a la mayoría de los maestros.<sup>17</sup>

En Guayaquil, trabajo pionero constituyó el de Carlos Matamoros, profesor normalista, que a través de un ciclo de conferencias en la Dirección de Estudios, difundió las nuevas propuestas para el área de Lengua Materna, Aritmética y Gimnasia. El proceso metodológico lo sintetizó en los siguientes pasos: “1ro. Intuición directa, que consiste en desarrollar la lección valiéndose de objetos que estén a la vista de los alumnos; 2do. Intuición interna, que consiste en llevar a los alumnos al reconocimiento de objetos conocidos por ellos, pero que no los tienen a la vista; 3ro. El concepto puro de la operación que viene a ser los ejercicios abstractos, y que se considera como el resumen

17 Víctor M. Garcés, *Asuntos pedagógicos*, Ambato, Imp. del Colegio Bolívar, 1934.

de la lección, y 4to. La escritura del resumen: primero por el profesor, en el pizarrón, y después por los alumnos, verificando muchos ejercicios de lectura y señalando lo que leen".<sup>18</sup> También en Guayaquil jugó papel importante Ernesto Guevara Wolf, con *Breve ojeada histórica y crítica sobre la iniciación de la escuela nueva en el Ecuador, 1939*; *Los centros de interés y la enseñanza de la lectura, 1931*; *La escuela nueva, 1937*; *Escuelas nuevas, 1940*.

En Cuenca fue Manuel Coronel el primer Director de Estudios del Azuay, después de la Revolución. En 1927, siendo director Daniel Córdoba Toral, en el Gobierno del Presidente Isidro Ayora, se respaldó al normalismo con los profesores Miguel Ángel Galarza y Dolores Torres, (1897 – 1955) enviados a Quito para cursos intensivos en los Normales Juan Montalvo y Manuela Cañizares. En estas primeras décadas del nuevo siglo, educadores con algún renombre fueron: José Miguel Paute, Daniel Arcentales, José Manuel Fernández, Celiano Suárez, Benjamín Zea, Vicente Morales, Daniel Vera, Eliseo Hermida, Virgilio Abad, Juan Picón. En el área rural: Eleazar Machado, Dolores Carpio, Rosario Tapia, Celio Bravo.<sup>19</sup> También en estos años se fundó el Ateneo Pedagógico y la Liga Pedagógica del Azuay, mediaciones de difusión del ideario laico.

Con la creación del Instituto Normal Manuel J. Calle, agosto de 1928, se consolidó aún más esta labor. Figura emblemática también fue la de Víctor Gerardo Aguilar, (1909 - ) quien estudió en el normal Juan Montalvo, fue profesor de escuela y del Normal Manuel J. Calle rector y desempeñó diversas funciones educativas.<sup>20</sup> También coadyuvó en la difusión del nuevo credo educativo Humberto Mata, con obras como: *La educación activa o escuela del trabajo, 1929*; *Nuevo sentido de la educación rural, 1934*; *El problema educacional y sus proyecciones sociales en el Ecuador, 1931*.

En Chimborazo destacaron Pedro Arellano Montalvo (1908 – ), quien publicó varias obras: *Sociedad y educación, ideas generales sobre la misión de los Normales frente a las necesidades ecuatorianas*, *La escuela para la vida y por la vida*, *¿Qué es la nueva educación?*, *La Escuela rural*, *Los anexos escolares*. Manuel del Pino, (1910 – 1974), quien concentró su atención en la literatura infantil, en la que dejó obras como *Cuentos ecuatorianos de Navidad*, *Literatura infantil*, *Antología de la literatura infantil ecuatoriana; en lo pedagógico: Problemas de la educación secundaria*. Luis Felipe Torres, quien se desempeñó como Director Provincial de Educación, Jefe de Inspección, Director General de Educación y Subsecretario. Manuel González Donoso (1897 – 1982), quien ejerció la docencia en el

18 Cfr. Carlos Matamoros, *Exposiciones Pedagógicas*, Guayaquil, Imp. de El Independiente, 1918. p. 70.

19 Varios autores, *Pensamiento y Cultura*, Azuay, Romilacio Ed, 1991, pp. 255 – ss.

20 María Esther Sánchez, "Estudio social del maestro primario en el Azuay", PUCE, Sede Cuenca, 1975. Tesis.

colegio Maldonado, se especializó en el área de matemáticas y escribió sobre *La reeducación y sus factores*.

En Loja un extraordinario grupo de intelectuales: Ángel Felicísimo Rojas, Benjamín Carrión, Manuel Agustín Aguirre, Pedro Víctor Falconí, Pablo Palacio y los hermanos Alfredo y José Miguel Mora Reyes crearon el ambiente propicio para el florecimiento de las artes y las letras, incluso con trascendencia nacional. Alfredo Mora Reyes (1904 - ) escribió sobre *La escuela nueva en el Ecuador*, 1936, y fue su principal difusor, quien además impulsó, desde la Comisión de Educación del Congreso, la expedición de un nuevo Estatuto de Enseñanza. En 1959 rescató a los principales *Maestros Lojanos*.<sup>21</sup> José Miguel Mora Reyes (1902 – 1987) concentró su actividad tanto en el Colegio Bernardo Valdivieso como en la Universidad de Loja, en una larga jornada de más de cuarenta años de ejercicio docente. Adolfo Valarezo (1874-1934) también docente de matemáticas y sociología fue rector tanto del Colegio Bernardo Valdivieso como de la Junta Universitaria, de 1925 a 1933.<sup>22</sup>

Caso especial, en Loja, en 1936, fue el del filántropo Daniel Álvarez Burneo quien hizo donación de sus haciendas: La Elvira, Tuburo, Chichaza, Consapamba, La Argelia, Santorum, La Tebaida, la Arcadia, El molino y las Palmas, 10 fincas valiosas, 7 casas en la ciudad de Loja y \$ 549.508 sucres de capital, fondo con el que se levantó un Instituto de Educación Técnica que lleva su nombre y que con el tiempo se transformó en el mayor centro educativo en esta especialidad.

Como resultado final de toda esta tendencia, el Ministerio de Educación, en el año de 1936, fundó varios centros escolares destinados a la aplicación de los postulados de la Nueva Escuela y a la investigación de los resultados de ella en la niñez ecuatoriana. La falta de continuidad en estas políticas hizo que no se rebase la fase de ensayo y no se pase de una tenue adaptación, sin descontar la buena voluntad y la constancia de algunos profesores, entusiastas partidarios de esta corriente. Su institucionalización, por Decreto Presidencial No. 53, se logró en tiempos del Presidente Velasco Ibarra, 1935.

21 Alfredo Mora Reyes, Colección Nostalgia, vol. V, Quito, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1998, pp. 31 – ss.

22 Cfr. Freddy Ordóñez, ed., Adolfo Valarezo, forjador de juventudes, Universidad Nacional de Loja, 1988.

## Un sujeto social emergente: las egresadas y egresados de los normales

Las misiones educativas tuvieron que ver no solo con la consolidación de los Institutos Normales, encargados de la formación de los nuevos maestros que habrían de crear un sistema nacional y laico de educación, en reemplazo del tradicional o confesional, sino además, con la generación de una enseñanza cada vez más científica, que con el correr del tiempo fue transformando a la educación en pedagogía o ciencia de la educación, sustentada en principios demostrables o experimentables, desde el punto de vista de los modernos métodos de la ciencia físicas y de la naturaleza, muy acorde, por una parte con la pedagogía herbartiana y positivista que inculcó la misión de 1914; y, por otra, con las novísimas corrientes de la pedagogía moderna que impulsó la de 1922.

El efecto inmediato, a nivel de la educación primaria y secundaria, fue la presencia cada vez mayor de los egresados y egresadas de los Normales Juan Montalvo, Manuela Cañizares y, posteriormente, del Rita Lecumberry de Guayaquil, fundado en 1913, y del Normal de Cuenca, reabierto, en 1923, con el nombre de Manuel J. Calle,<sup>23</sup> con cuya labor la expansión de la educación fiscal se consolidó a lo largo y ancho del país; mientras que, a nivel secundario, el suceso principal, años más tarde, fue la fundación de las Facultades de Filosofía, Literatura y Ciencias de la Educación.

Cuadro No. 10: Egresados del Normal Juan Montalvo

Año	No.	Año	No.	Año	No.	Año	No.
1917	7	1925	23	1933	24	1941	85
1918	18	1926	16	1934	--	1942	59
1919	16	1927	3	1935	27	1943	47
1920	3	1928	11	1936	57	1944	32
1921	12	1929	11	1937	27	1945	23
1922	12	1930	17	1938	--	1946	21
1923	11	1931	38	1939	74	1947	55
1924	10	1932	71	1940	--		

Julio Tobar Baquero, Apuntes para la historia de la educación laica en el Ecuador, Quito, Imp. del Ministerio del Tesoro, 1948, p. 35-ss.

<sup>23</sup> Cfr. Julio Estupiñán Tello, Síntesis histórica de la educación y del laicismo en el Ecuador, Quito, Ed. Universidad Central del Ecuador, 1991, p. 56.

Gonzalo Rubio Orbe, Julio Tobar, Carlos Ayllón, Reynaldo Murgueytio, por citar algunos connotados estudiosos del laicismo, han coincidido en señalar que la Misión de 1914 "... revolucionó la didáctica de los Normales y, por ende, la del país. Los normalistas salieron con un gran equipo de preparación pedagógica teórica y práctica, tanto que se colocaron en el camino de la verdadera profesionalización del Magisterio y en una posición de constante preocupación técnica. (...) el sistema herbartiano se difunde en todas las escuelas del país, pues los alemanes trajeron ciencia y experiencia y lo demostraron en los Normales y escuelas ecuatorianas; pusieron sistema y método donde reinaba la más compleja anarquía". Son logros de la Misión una "... filosofía de la educación desde el punto de vista herbartiano, las bases psicológicas de la enseñanza, el conocimiento y dominio de la Metodología General y de las Metodologías Especiales, el impulso al trabajo manual, al cántico escolar, la formulación de planes de trabajo, la elaboración de programas, el arreglo de horarios, la preparación y empleo de material didáctico, la corrección de cuadernos y sus valoraciones, el sistema de calificaciones escolares, en fin, todo lo previeron y todo lo trataron con sabia maestría y generosa abnegación".<sup>24</sup>

Acompañó a la consolidación de la obra de los Normales y a su expansión una generación de maestras, quienes no solo sumaron sus esfuerzos a favor de la ampliación de las fronteras educativas hacia una gran población escolar de ciudades capitales de provincia y a nivel cantonal, sino que también constituyeron el mejor ejemplo sobre el nuevo estatus profesional que podía alcanzar la mujer y sobre las nuevas *formas de ejercicio de la autonomía femenina*. Además, contribuyeron a defender, en su campo diario de acción, ideales de libertad, y en esta forma a romper con las limitaciones sociales que restringían la presencia de la mujer al espacio doméstico y reducían su papel a los roles tradicionales de madres y de esposas.

Con su accionar, ellas también sentaron las bases del feminismo en el Ecuador, movimiento liderado desde inicios de siglo por maestras egresadas de los Normales. Según Raquel Rodas, las egresadas de los Normales se preocuparon por la superación de las mujeres, por obtener reconocimiento a través de sus intervenciones públicas, por difundir a través de revistas y libros su nuevo credo, por vincularse directamente a los procesos de liberación femenina y establecer una red de relaciones con otras maestras y movimientos feministas de América. El primer movimiento feminista ecuatoriano, en las primeras décadas del siglo pasado, fue fruto de ese esfuerzo y abnegación.<sup>25</sup>

24 Gonzalo Rubio Orbe, "Las corrientes pedagógicas que han dominado en Ecuador desde la fundación de los Normales", en Revista Ecuatoriana de Educación, No. 14, enero-abril 1951, p. 36.

25 Raquel Rodas, "La educación de las mujeres", en Revista Caracola, No. 12, Quito, abril del 2004.

Pero también el traspaso a nuevas manos del quehacer educativo, hasta entonces dominado por varones, dio inicio a la conformación de un nuevo actor en educación. La conformación de este nuevo actor se realizó a través de un proceso paulatino de crecimiento y maduración. A inicios del siglo pasado el número de maestras era mínimo a nivel nacional: 403 preceptoras y 125 institutoras, para mediados de siglo su presencia era ya significativa: de 15.843 maestros, 8.644 eran mujeres, un 53,2%. Para fines de siglo, el porcentaje de maestras era ya claramente superior al de los varones, en varios niveles. La presencia de la mujer cubre más del 90%, del nivel parvulario, supera el 65% en el nivel primario y se acerca al 45% en el nivel secundario. Como promedio general, para finales de siglo, en 1997, de un total de 156.680 profesores, cerca del 60%, 91.595 eran mujeres.

Este nuevo Sujeto social no solo ha conquistando representatividad al interior de los establecimientos educativos, al fundar nuevos establecimientos y ocupar sus más altas dignidades o al ser ellas llamadas para altas funciones al interior del Ministerio de Educación o al pasar a ejercer la docencia a nivel universitario, sino que además ha hecho extensiva su presencia a la vida política, periodística, empresarial y al ejercicio de otras profesiones.

En síntesis, fue el papel o rol de la mujer el que mutó a lo largo de estos años y concomitantemente emergieron diversas imágenes de lo "femenino" y así se pasó de una educación de la mujer centrada en lo doméstico y en el espacio privado, ya sea como señora de su hogar o como doméstica, hacia una tendencia liberal que trataba de convertir a la mujer en objeto de preocupación estatal como "madre", pero también como "trabajadora" y como "profesional". La nueva visión del papel de la mujer no dejó de alarmar a los medios tradicionales y conservadores.<sup>26</sup>

En esta multiplicidad de funciones cumplidas por las maestras normalistas cabe destacar a Mercedes Noboa, Zoila Ugarte, Rita Lecumberri, María Luisa Cevallos, Dolores Torres, María Angélica Hidrovo, María Esther Castelo, Amarilis Fuentes Alcívar, Elisa Ortiz, Blanca Martínez, María Angélica Carrillo, Matilde Hidalgo,...

---

26 Ana María Goetschel, "Educación e imágenes de la mujer en los años treinta", en Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines, Tomo 28, No. 3 / 1.999, pp. 401-ss.



Colegio Manuela Cañizares, 2000

En Guayaquil, figura emblemática fue Rita Lecumberri (1831 – 1910), quien inició su actividad docente en Yaguachi y Jipijapa. En mayo de 1906, en Guayaquil, alcanzó que la escuela primaria que creara años antes sea elevada a la categoría de Colegio Nacional de Señoritas. Ya jubilada, a sus 66 años, en 1903, fundó una Academia Nocturna de Señoritas, la primera del país. Continuó su tarea Rosaura Galarza (1884 – 1966), quien inició su función de profesora en la Escuela Municipal, dirigida por Carmen Sucre, eminente pedagoga de la época. Posteriormente laboró en el Rita Lecumberri y a finales de los años treinta fue nombrada rectora del Colegio Normal Manuela Cañizares y a inicios de los cincuenta, retornó a su ciudad natal, para ejercer el rectorado del Colegio Femenino Guaranda. Entre sus escritos destaca: Educación Moral y Cultura Social.

En Guayaquil, también destacaron Amarilis Fuentes Alcívar (1894 – 1955),<sup>27</sup> quien se inició como maestra en escuela privada, hasta graduarse

<sup>27</sup> Para este acápite nos ha sido de especial utilidad los trabajos de Raquel Rodas, Maestras que dejaron huellas, Quito, Edt. CONAMU, 2000; y Glorias y pesares del laicismo en el Ecuador, Quito, Edt. CCE, 2003. También se ha consultado la obra de Jenny Estrada, Mujeres de Guayaquil, siglo XVI al siglo XX, Guayaquil,

de Profesora de Primera Clase. En 1915 se trasladó a Quito para ingresar al Normal Manuela Cañizares donde se graduó de Normalista. Fue delegada a la Primera Conferencia Pedagógica del Ecuador, en agosto de 1916, directora de la Escuela Fiscal de niñas No. 16 hasta 1919, Subdirectora del Rita Lecumberry, elevado a categoría de Normal y reorganizado ese mismo año bajo su dirección y posteriormente ejerció el rectorado. También participó en programas de educación popular. Elisa Ortiz (1902 - ) inició su carrera docente en el Rita Lecumberry y luego se trasladó al Manuela Cañizares, cursó estudios de especialización en Bélgica y en la Universidad de Michigan. A su retorno ejerció la dirección de la Escuela 10 de Agosto y el rectorado del Manuela Cañizares y es autora de *10 Lecciones sobre Pedagogía de Jardines de Infantes y Realidad Rural y Supervisión escolar*, publicado en 1941. Josefina Egas Montalvo (1920 - ) fundó el colegio nacional "Ismael Pérez Pazmiño, en Guayaquil y en Samborondón la escuela fiscal Marina de Guerra y la particular Miguel de Cervantes. También laboró en el Colegio José Joaquín de Olmedo. Aurora Estrada (1901 – 1967) fue docente del colegio Aguirre Abad y de la Universidad de Guayaquil, e Isabel Herrería (1910 – 1991), quien junto a su filiación política al Partido Comunista unió su dedicación a la pedagogía.<sup>28</sup>

En Manabí destacó Mercedes Moreno (1879 - ), quien de 1896 a 1902 se dedicó a la enseñanza particular como preceptora a domicilio. De 1903 a 1908 dirigió el Colegio 24 de Mayo de Portoviejo; de 1908 a 1913 la dirección del Liceo Superior de señoritas y desde 1913 hasta su jubilación el Centro Escolar Municipal No. 3 de Guayaquil.

En Quito fue figura emblemática: Mercedes Noboa (1882 – 1971), quien recibió el título de maestra de manos de Eloy Alfaro, en agosto de 1905. Durante 30 años prestó sus servicios en el Primer Jardín de Infantes del país, adscrito al Normal Manuela Cañizares y estuvo a cargo de la educación de niñas y niños preescolares de la capital hasta 1932. También se desempeñó como Inspectora General de la Escuela Nacional de Enfermeras, llevó adelante la primera celebración del Día de Maestro y recibió un diploma, como Miembro de Honor, a propósito del cincuentenario de la Fundación de los Normales Juan Montavo y Manuela Cañizares, de las manos del presidente Galo Plaza Lasso.<sup>29</sup>

María Angélica Idrovo (1890 – 1956) inició su tarea docente muy joven, a la edad de 15 años, en calidad de Institutora Propietaria de la Escuela Central de Niñas de la parroquia Tumbabiro, de Imbabura, luego de obtener el título de preceptora. En septiembre de 1906, rindió exámenes de oposición

---

Publicaciones del Banco Central del Ecuador, Archivo Histórico del Guayas, 1984.

28 Jenny Estrada, op. cit., pp. 25 y 83.

29 Ídem, p. 21

con el fin de obtener el empleo de profesora de la Escuela San Roque y adquirir el título de institutora de segunda clase. Posteriormente fue nombrada institutora de la Escuela de Niñas de Atuntaqui. A partir de 1908 cursó estudios en el Normal Manuela Cañizares, bajo la dirección de Rosa Stacey. En 1912 obtuvo el título de profesora elemental normalista. A partir de octubre de 1912 ocupó la dirección de la Escuela de Niñas de la parroquia Eloy Alfaro, en Chimbacalle. Posteriormente pasó a laborar en la Escuela Municipal No. 2 e invitada por la Misión Pedagógica Alemana trabajó como docente en el Normal Manuela Cañizares. En 1918 fundó y dirigió la Escuela de Niñas 10 de Agosto y en enero de 1921 retornó al Manuela Cañizares, en esta ocasión como docente y directora de la Escuela Anexa. En 1926 realizó cursos de perfeccionamiento en Argentina y Uruguay y a su retorno quedó en la desocupación. Pero en 1927 abrió las puertas de un Liceo de Señoritas, Ariel, en Guayaquil.

En el trajinar educativo de María Angélica Idrovo destacan dos obras: la creación del Liceo Fernández Madrid, 1930, y del Colegio Simón Bolívar, 1940, establecimientos ambos que han conquistado con el correr de los años reconocido prestigio. En el primero procuró establecer nuevas profesiones: contabilidad, secretariado, labores de mano, enfermería, tejidos de lana, a fin de capacitar a la mujer para que obtenga un ingreso propio, lo cual para la época resultaba un logro excepcional. En el segundo se creó la especialidad comercial y profesional.<sup>30</sup> En el Liceo Fernández Madrid trabajó junto a Zoila Ugarte de Landívar, Moraima Ofir Carvajal, Mercedes de Bahamonde, Laura de Rojas, Maruja Navas, María Esther Castelo,...Zoila Ugarte de Landívar (1864 – 1969), si bien destacó especialmente en campo de las letras y del periodismo, como en la defensa de los derechos de la mujer y la presentación de ideas feministas, también actuó en educación, en el Liceo Fernández Madrid.

Junto a la labor desplegada por la iniciativa fiscal también cabe resaltar la de algunas maestras que establecieron *centros privados*. Tal fue el caso de Lucinda Toledo (1879 – 1940), quien laboró junto con sus familiares y atendió a grupos de la élite de Quito. Su escuela tuvo dos secciones que trabajaban en aulas separadas: la de las niñas y la de los varones, en dos jornadas: de siete a once de la mañana y de dos a cuatro de la tarde. No faltaron en otras provincias del país este tipo de establecimientos más acordes con los padres de familia de clara posición antiliberal.

En Imbabura, destacó María Esther Castelo de Rodríguez (1904 - 1990), quien obtuvo el título de institutora en 1927 y pasó de inmediato al magisterio fiscal, como profesora de la escuela Manuela Cañizares de Cotacachi. Posteriormente fue promovida a directora de la Escuela González Suárez de Caranqui y luego a la dirección de la escuela Gabriela Mistral de Otavalo. Años más tarde, en Quito, se matriculó en los Cursos Intensivos del Normal

---

30 Ídem, p.54

Manuela Cañizares y así obtuvo el título de profesora normalista. En 1935 ganó, por concurso, el cargo de subdirectora del Liceo Municipal Fernández Madrid y mantuvo la cátedra de Maternología y Puericultura. En tiempos de la invasión peruana, 1941, fundó y dirigió la Colonia de Recuperación Física Machala para atender a las niñas y niños que venían de una provincia asolada por la invasión peruana. En 1945 pasó a laborar en el Colegio La Providencia al cual sirvió a lo largo de una década. Finalmente, en calidad de vicerrectora del colegio La Inmaculada se acogió a la jubilación. Publicó: *Nociones elementales de Puericultura*, 1934; *Economía Doméstica*, 1953, y *Retazos*, 1956, obras en las que plasma un nuevo enfoque de la misión esencial de la mujer en los nuevos tiempos.<sup>31</sup>

En Cuenca destacó Dolores Torres (1897 - 1955), quien obtuvo el diploma de primera clase que le acreditaba a trabajar como profesora en el colegio de las Marianitas e inició sus labores docentes en 1915. Se trasladó a Quito, al Manuela Cañizares, en 1917, para participar en cursos intensivos. Con el título de preceptora retornó a su ciudad y puso a funcionar, en su propia casa, diminuta y desmantelada, la primera escuela fiscal de la provincia. La escuela fue bautizada con el nombre de la fecha más importante para la ciudad: Escuela 3 de Noviembre, en homenaje a la conmemoración de la Independencia de Cuenca. En 1922 formó la Liga de Maestros, del Azuay, y coadyuvó a la formación de los maestros a través del *Ateneo Pedagógico* y la revista *La voz del maestro*.<sup>32</sup>

En Loja sobresale la figura de Matilde Hidalgo (1889 – 1974), quien consiguió que se abran, por primera vez, las puertas del colegio Bernardo Valdivieso, a una mujer. Al ser rechazada por la Universidad Central debido a una tradición machista que no admitía estudiantes mujeres, no se desanimó y consiguió que la Universidad del Azuay le conceda matrícula y en junio de 1919 recibió el título de licenciada en medicina y dos años después el doctorado, otorgado por la Universidad Central, que años antes le había cerrado sus puertas. Ejerció la docencia en Ciencias Naturales, en Machala; fue vicerrectora del Colegio Nueve de Octubre y al trasladarse a Quito aceptó el cargo de médico-catedrático del Normal Manuela Cañizares y asumió las cátedras de Biología e Higiene; años después ocupó el vicerrectorado del plantel. También fue pionera del sufragio femenino y gracias a su tenaz acción, el Ecuador, en 1929, aceptó el derecho de las mujeres a ejercer el voto. Fue la primera mujer concejala del municipio de Machala y triunfó en elecciones para la diputación, en 1941, si bien se le usurpó ese derecho, al hacerla constar como Primera Suplente electa.

---

31 Cfr. Hernán Rodríguez Castelo, Madre, maestra y la educadora María Esther Castelo de Rodríguez, Quito, Edt.. Estudio 21, 2004.

32 Jenny Estrada, Mujeres de Guayaquil..., op. cit., p. 31

En Loja, a inicios de los cuarenta y a lo largo de los cincuenta, egresados y egresadas del Normal Juan Montalvo y del Manuela Cañizares y posteriormente de las facultades de ciencias de la educación conformaron un abigarrado grupo de docentes, entre los que cabe destacar a Virgilio Abarca Montesinos, Hernán Gallardo Moscoso, Teresa Burneo Arias, Antonio Jaramillo, Francisco Costa Maldonado, Rogelio Loaiza, Jorge Mora Ortega, Emiliano Ortega, Miguel Ángel Suárez, Eloy Torres Guzmán,<sup>33</sup> las hermanas Amelia y Arcelia Paladines, .... La primera inició su vida docente en Macará y posteriormente en Archidona, Tena, Nuevo Rocafuerte y el Puyo entre 1936 y 40. Con la Misión Alemana, en el Normal Manuela Cañizares hizo cursos de especialización docente y se trasladó luego a Santo Domingo de los Colorados, en donde laboró por varias décadas, desde 1942 hasta su jubilación, en 1963, básicamente en las escuelas Caracas y 9 de Octubre; la segunda inició sus actividades en Macará, en la escuela Manuel Enrique Rengel, posteriormente laboró en el Colegio Bernardo Valdivieso, en el colegio de mujeres Beatriz Cueva de Ayora y en el Conservatorio Salvador Bustamante Celi. Fue fundadora de la escuela piloto Alonso de Marcadillo, centro al que consiguió dotar de transporte escolar y una adecuada infraestructura, poniendo en marcha además nuevas formas de organización, atención al estudiante y metodologías activas.

En Ambato, Blanca Martínez de Tinajero (1897 – 1969) destacó en las letras y a partir del año 35 prestó su contingente en el Colegio Bolívar, en las cátedras de Historia Antigua, Ética y Cívica. Posteriormente, en Quito, fue nombrada rectora del Normal Manuela Cañizares, Inspectora de Jardines de Infantes y profesora del Liceo Municipal Fernández Madrid, respectivamente. María Angélica Carrillo (1905 – 1981), también oriunda de Ambato, su labor se desplegó en Quito. Se graduó de profesora normalista en el Manuela Cañizares y se especializó en las nuevas corrientes pedagógicas en la Universidad de Berlín. Fundó el primer colegio femenino: el Gimnasio Educacional 24 de Mayo, con las secciones de jardín de infantes, escuela primaria, secundaria. Con el correr del tiempo en este centro de estudios se organizó además el bachillerato en humanidades modernas, el de contaduría comercial, secretariado, contabilidad y mecanografía. En 1958 fundó el Colegio de América y posteriormente participó en la reforma de los programas del ciclo básico y el año 1969 fue designada Subsecretaria de Educación.<sup>34</sup>

33 Cfr. Municipio de Loa, Ciudadanos distinguidos de Loja, Ed. Ecuatoriana, Quito, 1969

34 Cfr. Raquel Rodas, Ob. Cit. pp. 57 y 65.

## La formación y actualización del profesorado de primaria

A inicio de los años treinta carecía el país de especialistas en educación de infantes y el desarrollo del magisterio de nivel primario era igualmente deficitario. Desde 1930, en diversos informes, se solicitaba traer expertos extranjeros.<sup>35</sup> Además, según el informe ministerial, de 1934, los egresados de los institutos no querían ir a las escuelas rurales y pequeñas; preferían las de la capital y de Guayaquil. A pesar de estas y otras limitaciones, mérito del Normalismo fue inspirar la tecnificación y especialización de la educación y la reorganización del sistema escolar en sus diferentes niveles, la determinación de las tareas y funciones de las autoridades educativas y del profesorado, la atención a los gastos y rentas requeridos y más aspectos referentes a Régimen Escolar, estudios en el extranjero, enseñanza libre, jubilación de los docentes, y una producción editorial sorprendente, de más de 230 títulos en diversas áreas y disciplinas, como lo certifican las obras de Aritmética, el Tratado de Instrucción Moral y Cívica y el Texto de Educación Moral para colegios, de Francisco de Paula Soria; las biografías, de José A. Endara; las Nociones de Literatura, de Alejandro Andrade Coello; el Resumen de Ortografía Castellana, de César E. Arroyo; la Zoología elemental, de Hugo Borja,...y más obras y autores que en esta coyuntura, produjeron una verdadera eclosión de manuales para la enseñanza primaria y secundaria.

En todo caso, en este vasto movimiento de actualización y modernización nunca faltó cierto grado de sentido crítico a la ola de modernización superficial a que conduce la imitación servil de corrientes o autores. Cabe rescatar innovaciones curriculares como el ensayo y adaptación de la pedagogía y el método Decroly; el empleo de los centros de interés; el conocimiento y aplicación de la globalización; el conocimiento de la pedagogía de John Dewey, especialmente en lo que toca a la motivación e interés; el ensayo de métodos pedagógicos como el de Proyectos, el Plan Dalton, el de la Sra. Amaide, Cousinet y otros más; la valoración del rendimiento sobre la base de pruebas medibles y de cálculos estadísticos; la aplicación de pruebas mentales para medir la inteligencia; las mediciones antropométricas; la formación de grupos homogéneos para la enseñanza; la enseñanza individualizada; la formación de fichas de los escolares para lograr un conocimiento más completo del escolar y de sus problemas, y la pedagogía soviética que ofreció el sentido social de la educación.

Mas la lectura y divulgación de Montessori, Froebel, Decroly, por citar algunos nombres, no fue asumida como la panacea, ya que su aplicación

---

<sup>35</sup> Cfr. Los trámites realizados para traer una experta alemana constan en el Informe del Ministerio de Educación, 1934, p. 41.

a un medio como el nuestro, sea por la carencia de fondos, materiales, personal preparado y más requisitos resultaba difícil de concretar en un país de modestos recursos económicos y humanos. Sin desconocer que la apertura a escuelas, corrientes y autores nuevos fue tónica de la época y hasta llegó a ser recomendada como parte de la solución a los males que aquejaban a la educación. Según Abad Grijalba, era indispensable “aplicar las teorías y concepciones de los mejores educadores contemporáneos. Conocer y analizar las ideas de Dewey, MaCall, Thorndike, Cousinet, Rugg, Piaget y tantos otros”.<sup>36</sup>

A nivel de la educación primaria, el hecho de mayor trascendencia fue la presencia cada vez mayor de los egresados y egresadas de los Normales Juan Montalvo, Manuela Cañizares y, posteriormente, del Rita Lecumberry de Guayaquil, con quienes la expansión de la educación fiscal se consolidó a lo largo y ancho del país; mientras que, a nivel secundario, el suceso principal fue la fundación de las Facultades de Ciencias de la Educación, a partir de 1929. Alimentó la formación y la capacitación de los docentes la vasta producción bibliográfica de los egresados del Normal Juan Montalvo que, seguramente, no tiene parangón en la historia de la producción educativa ecuatoriana. El cuadro elaborado por Julio Tobar, a mediados de los años cuarenta, lo testimonia:

Cuadro No. 11: Producción bibliográfica egresados Normal Juan Montalvo

Asignaturas	Obras editadas	Obras inéditas	Total
Pedagogía, psicologías	36	22	58
Historia	28	18	46
Geografía, sociología y cívica	23	6	29
Literatura y gramática	23	26	49
Filosofía	5	1	6
Ciencias físicas y naturales	8	1	9
Matemáticas	5	1	6
Inglés	1		1
Educación Física	2		2
Textos de lectura	27	1	28
Total	158	76	234

Ver Julio Tobar, Apuntes para la historia de la educación laica en el Ecuador, Ob. Cit., pp. 126-ss.

<sup>36</sup> Cfr. Gonzalo Abad Grijalba, “Evaluación de la realidad educativa del Ecuador”, en Revista Ecuatoriana de Educación, No. 1, julio - agosto, 1947, p. 47.

Esta vasta producción fue enriquecida, años más tarde, con la publicación de revistas especializadas como *El Magisterio ecuatoriano*, *La educación popular*, *Revista de Educación*, *Cuadernos pedagógicos*, *Filosofía, letras y educación y*, especialmente, la revista *Educación*, iniciada en abril de 1926 y que duró más de cien números, en medio de algunos períodos de interrupción.<sup>37</sup>

Carlos T. García, por ejemplo, fundó y dirigió, a partir de 1917, la revista pedagógica *El Magisterio Ecuatoriano*. Ya en el sumario del primer número se refleja el esfuerzo del director por brindar un trabajo acorde al deseo de profesionalizar al maestro ecuatoriano. La variedad de artículos y la calidad de los colaboradores evidencian el interés en la actualización de los maestros: “El museo escolar e idioma nacional”, Carlos T. García; “El niño”, Alejandro Andrade Coello; “Política y enseñanza”, Adolfo Posada; “Direcciones pedagógicas”, Salvador Morales; “Himno a la escuela”, Quintiliano Sánchez; “Importancia de la instrucción cívica”, Antonio Guzmán; “Disertación de física”, Elena Sohler... En otros números, la rigurosidad de los temas se mantuvo al igual que la colaboración de maestros y renombrados escritores de la época: Alejandro Andrade Coello, Fernando Pons, Daniel Proaño, Salvador Morales, Rosa Andrade Coello, Víctor Ángel Toscano, Emilio Uzcátegui y Ángel Lareira, por nombrar a algunos. Todos ellos con sus aportes motivaron a que la revista tenga un buen nivel de aceptación y de consulta para los maestros.<sup>38</sup>

También de suma importancia para la actualización del magisterio fue la *Revista Ecuatoriana de Educación* que, iniciada el año 1947, se mantuvo con regularidad hasta mediados de los 70, para luego de una prolongada interrupción reaparecer en los años 1975 y 1978, y finalmente suspender su publicación en el No. 76, diciembre del 2002. Muchas de sus entregas fueron trimestrales y monográficas, sobre aspectos relevantes en aquel entonces: educación rural e indígena, Nos. 3-27; educación de adultos y alfabetización, Nos. 4-7-8 y 19; educación particular, No. 5; medios de comunicación, Nos. 20-21; formación docente, Nos. 25-34; supervisión educativa, No. 24; lenguaje, No. 28; reforma educativa y curricular, No. 54, etc.

En el afán de modernización, en junio de 1942 arribó una misión española, mandada por el Gral. Franco, la que por carecer de idoneidad fracasó y se rescindió su contrato.

---

37 Cfr. Julio Tobar, Apuntes para la historia de la educación laica en el Ecuador, Ob. Cit., p.142.

38 Susana Freire García, “La revista El Magisterio Ecuatoriano (1917-1922)”, en Revista Ecuatoriana de Educación, No. 77, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2010.

## La orientación hacia prácticas de higiene

En estas décadas despertó vivo interés la implantación de prácticas de higiene y aseo personal, que se asoció con la voluntad de cuidar la salud del niño y de luchar contra las enfermedades y epidemias. Emmanuelle SinarDET, quien ha investigado por vez primera la importancia asignada a este tema, señala:

*... los esfuerzos educativos comienzan con la regeneración física, insistiendo en la higiene como aseo y limpieza. En las escuelas se enseña a los niños a lavarse y cuidar su vestimenta. En su Informe de 1930, el Ministro de Instrucción Pública se felicita “de la implantación de prácticas higiénicas tan saludables como la del baño semanal obligatorio”, aunque “se realiza con ciertas dificultades”. El aseo corporal se extiende al aseo de la escuela que debe ser dotada de estructuras adaptadas. Para controlar el respeto de las normas de higiene escolares, se crea en 1935 una institución específica destinada a la capacitación en higiene, la “Escuela de Visitadoras de Higiene”.<sup>39</sup>*

Junto a la preocupación por la limpieza y pulcritud también se hizo esfuerzos por mejorar la alimentación. El Ministerio creó varias instituciones para solucionar los problemas fisiológicos de los alumnos. Además, en los años 1928 – 1932 se promovió una investigación antropométrica de cuatro años a fin de definir las características anatómicas y fisiológicas del niño ecuatoriano. Sus conclusiones revelaron los problemas de anemia, parasitosis, alimentación deficiente, problemas dentales, la promiscuidad en los hogares y la inadaptación de los edificios escolares. El diagnóstico dio pie a un reclamo fundamentado por escuelas sanas, con servicios higiénicos modernos, un sistema eléctrico eficiente y alcantarillado. También se propuso la instauración urgente del desayuno escolar, pausas recreativas en patios anchos y claros y educación física que debía integrarse a la práctica pedagógica. La preocupación por aspectos físicos y corporales de los estudiantes además abrió las puertas a la educación sexual. Para enfrentar estos problemas de salud, el Ministerio creó el Servicio Médico Escolar, pero una vez más, la falta de asignación de recursos hizo que tan loable iniciativa no logre los éxitos propuestos. Más pese a las limitaciones de la orientación higienista, el sistema educativo quedó marcado por esta preocupación.

Sin lugar a dudas, esta estrategia educativa estaba relacionada con el modelo de modernización e integración nacional que consideraba tanto a la población rural o campesina como a los indígenas, por sus bajos niveles de educación, como un freno para el desarrollo del país, una masa pasiva e indi-

<sup>39</sup> Emmanuelle SinarDET, “La preocupación higienista en la educación ecuatoriana en los años treinta y cuarenta”, en Bulletin de l’Institut Français d’Etudes Andines, Tomo 28, No. 3, 1999, p. 411.

ferente a los estímulos económicos y sociales del modelo cultural dominante. Era el llamado a modernizar también a este sector.

## LAS LIMITACIONES DE LA EDUCACIÓN LAICA

Las reformas implementadas por el laicismo significaron una transformación irreversible del modelo confesional vigente en ese entonces, pero ya obsoleto e incapaz de enfrentar los retos que a inicios del nuevo siglo se hicieron presentes. En otras palabras, un giro “copernicano”<sup>40</sup> se puede advertir entre la educación confesional y privada imperante a finales del siglo XIX y la educación laica y fiscal que terminó por constituirse en la fuerza educativa hegemónica a principios del siglo XX, y gracias a la cual no sólo se arrancó a la educación del dominio y tutelaje del aparato eclesiástico, para entregarla a los nuevos grupos sociales emergentes que surgieron de la revolución liberal y que a su vez terminaron siendo sus principales usufructuarios, sino que además se consiguió expandir significativamente las fronteras educativas, conformar una cosmovisión secular y moderna, apuntalar el proyecto de modernización del país, abrir las puertas a metodologías innovadoras como las propuestas por la “nueva educación” por la “escuela activa”... Parafraseando a Leopoldo Benítez V. podría decirse que el laicismo fue la pira en que se incineró a la educación conservadora y a su vez el laicismo fue la llamarada que iluminó varias décadas de combate educativo.

Pero precisamente, porque la reforma educativa liberal no se limitó a lo estrictamente pedagógico ni al mero enfrentamiento con lo confesional, sino que más bien rebasó tales límites para acoplarse a las demandas que el proyecto liberal planteaba en otras órbitas urgentes de la realidad, su trascendencia e incidencia, a través de apasionadas controversias, afectó realidades ubicadas más allá de los estrechos marcos de las aulas escolares. Los maestros laicos creían que su misión alteraba y modernizaba el sistema educativo, pero igualmente nunca desconocieron que su tarea también comprometía al sistema social y de valores reinantes, y en tal sentido el laicismo, aunque parece ser un conjunto muy variado de acciones en múltiples frentes del sistema educativo, guarda sin embargo una clara línea de unidad y continuidad, no dada por sí mismo, sino por el proyecto de sociedad moderna al que intentó servir e impulsar; por esa voluntad de integrar las masas, a través de la educación, a la vida nacional. En efecto, como se desprende de los informes de José Peralta<sup>41</sup>, Luis Napoleón Dillon y Manuel María Sánchez máximos ideólogos del

---

40 Cfr. Reinaldo Murgueytio, Ob. Cit. pp. 43-44.

41 Sobre los aportes de Peralta a la educación laica, véase C. Paladines: “El pensamiento filosófico de José Peralta”, en *Visión actual de José Peralta*, Quito, Ed. Fundación Friedrich Naumann, 1989.

liberalismo en el poder, en los primeros años de la Revolución Liberal el laicismo pretendía concretar las más variadas aspiraciones y de proyecto tan global o envolvente y fecundo es también de donde provienen sus mayores limitaciones. Según los informes de Peralta, Dillon y Sánchez, en los primeros años de la revolución el laicismo pretendía concretar las siguientes aspiraciones: “reprimir el predominio monástico en escuelas y colegios”; “abandonar los antiguos sistemas de instrucción”; “lanzarse a los ilimitados espacios abiertos por las ciencias experimentales y la filosofía positiva”; “llevar la instrucción a las capas más bajas de la sociedad”; “educar a los indios”; “aumentar las rentas de la educación”; “incentivar la instrucción a la mujer”; “establecer Escuelas Normales”; “favorecer la publicación de periódicos, opúsculos y libros”; “reformular las leyes de instrucción pública”,...<sup>42</sup>. Muchas de las aspiraciones señaladas se lograron notablemente y ya concretadas aún siguen influyendo muy profundamente en las modalidades de nuestro actual sistema educativo; pero una apreciación crítica y matizada no puede pasar por alto que junto a las reformas jurídicas, al crecimiento y diversificación del sistema educativo, a la modernización pedagógica y a la siembra de los nuevos valores al servicio de un proyecto de sociedad moderna, están las tareas olvidadas o minusvaloradas y, especialmente, los grupos y sujetos sociales excluidos o relegados.

En líneas generales, más allá de las excepciones que confirman la regla y de las “buenas intenciones” de algunos actores que no lograron cambiar el curso de las tendencias históricas en marcha, están los procesos productivos y políticos del “liberalismo clásico” que provocaron y respaldaron crecientes desigualdades, las mismas que encontraron correspondencia y reforzamiento en procesos escolares y educativos identificables. Por ejemplo, no se encauzaron los recursos financieros y de personal del Estado, con clara intención compensatoria, para impulsar la educación básica o la rural, habiéndose más bien concentrado la atención en las áreas urbanas y en las necesidades de las clases y grupos más favorecidos. Parte de la población adulta y rural siguió siendo analfabeta y las provincias con mayor densidad indígena y menor fuerza de negociación política permanecieron con los índices más bajos de escolaridad. Las diferencias entre las escuelas rurales y las urbanas eran palmarias y hasta a nivel de las provincias se pueden establecer diferencias entre las más dinámicas y otras “atrasadas”.

En definitiva, el proyecto de una sociedad equilibrada, con atención preferente a los sectores rezagados no pasó de ser una “declaración de principios” o “aspiraciones”; y la intencionalidad social de laicismo no logró rebasar los límites de los sectores medios urbanos, principales privilegiados del liberalismo, a pesar de los primeros ofrecimientos a favor de los indígenas y

<sup>42</sup> Cfr. República del Ecuador, Ministerio de Instrucción Pública, Correos y Telégrafos, Informes de 1913, 1914, 1915 de Luis Napoleón Dillon y Manuel María Sánchez, Imprenta y Encuadernación de la Escuela de Artes y Oficios.

los estratos más desprotegidos o expoliados. Incluso, en las mismas ciudades, según el informe del Ministerio de Educación de 1923, los índices de inasistencia escolar eran altos y en el conjunto del país tan solo recibían atención escolar unos 110.171 niños, con promedio de asistencia de 94.153, de aproximadamente unos 300.000 en edad escolar. En 1930, Quito, a pesar de ser la capital de la sierra, con unos 120.000 habitantes, no disponía más que de dos colegios: uno laico y otro confesional, el colegio Mejía y el San Gabriel, respectivamente. Además, el número de estudiantes de primaria era, aproximadamente, de 112.219 y su presupuesto de: S/.1'700.000,00; mientras que en secundaria estudiaban no más de 2.000 estudiantes, con un presupuesto de S/.1'174.679,00.<sup>43</sup>

El carácter inequitativo del sistema educativo institucionalizado trató de superarse a través de la *educación popular, la escuela predial, la alfabetización* y mediante la extensión del servicio a las zonas rurales, pero sin mayor éxito, dada la escasez de los recursos. Una vez más el discurso y hasta las leyes quedaban envueltas en buenas intenciones más que en pasos concretos. A mediados de los años treinta, alrededor del 70%, en la sierra y un 65%, en la costa, de los niños en edad escolar eran analfabetos o semianalfabetos.<sup>44</sup>

A las limitaciones sociales aún habría que añadir las provenientes del ámbito político. A la inestabilidad de los gobiernos siguió la inestabilidad en educación. En 1933 se sucedieron siete ministros y a las dificultades económicas: remuneraciones bajas y salarios no pagados a tiempo, se sumaron paros y huelgas que suspendía continuamente la actividad de enseñanza. Además, según Sinardet, "El poder era acusado de injerencia. De hecho, no son raras las intervenciones directas del gobierno para nombrar, no solamente a las altas autoridades educativas, sino también a unos maestros desprovistos de cualquier título, a unos directores provinciales o a unos rectores sin ningún mérito académico".<sup>45</sup>

Pero no solo a la luz de las expectativas sociales o políticas que despertó e incumplió el liberalismo toca analizar sus limitaciones sino también a partir del modelo de *civilización y progreso* que se trazaron sus élites. Los grupos "herodianos" e incluso algunos educadores, llevados por la fascinación que representaban los "países avanzados", por la fuerza expansiva del capitalismo mundial y las nuevas formas de dominación neo-colonial, cedieron a los encantos de que daban ejemplo dichos países y terminaron por convertir en la imagen de su propio futuro la de otras regiones. La *religión del progreso* que caracterizó al siglo XIX y gran parte del XX redujo la integración nacional a la

43 Cfr. Emmanuelle Sinardet, Ob. Cit. p. 32.

44 Ídem, pp. 19.- 58.

45 Ídem, p. 37.

inclusión en el orden internacional y al acoplamiento al mercado mundial. A la larga resultó difícil si no imposible romper la magia y fascinación de dicho “progreso” y para la educación los efectos de tal modelo fueron en buena medida nocivos.

En definitiva, conforme avanzó la serie de “gobiernos plutocráticos” y quedó sepultado el espíritu radical de la revolución alfarista, la desnacionalización se profundizó y la educación laica quedó entrampada entre su vertiente nacional y la supeditación o acoplamiento al proyecto burgués e internacional, a pesar de los esfuerzos de algunos maestros por incentivar el sentido nacional en sus aulas.

La “ambigüedad” de esta situación se reflejó en la educación, por ejemplo, en una abundante producción de corte nacional, a la cual coadyuvaron incluso los maestros extranjeros contratados, pero a su vez en un permanente recurso a misiones extranjeras y autores y escuelas en boga en Europa y Norte América, asumidas como el modelo a implantar en nuestras latitudes. El investigador Jorge Gómez ha señalado que fueron innumerables las elogiosas palabras con que Ministros y Normalistas se refirieron al influjo organizador de las Misiones Alemanas y cómo discípulos y maestros de esta época sobrevaloraron el papel que el positivismo y el herbartismo debían ejercer en la educación y hasta en la formación profesional de los maestros de aquel entonces.

Por otra parte, alcanzó el laicismo el clímax de su proceso de desnacionalización de la educación, con la adopción de la filosofía “positiva”, entronizada en amplios círculos educativos como parte programática insoslayable. Los parámetros positivistas en educación: muerte a la “metafísica”, exaltación de los “hechos” o de las “experiencia”, sobrevaloración de lo “útil” y de los “intereses”, orientación hacia lo “práctico” y “técnico”, divulgación del método didáctico de la enseñanza objetiva, empleo de la observación y experimentación como criterios de certeza, y, especialmente, la transformación de la educación en “ciencia”, pero al estilo de las ciencias físicas o de la naturaleza, convertidas en ese entonces en el arquetipo ideal de todo tipo de saber, coadyuvaron, consciente o inconscientemente, a detener las tendencias sociales y nacionales del laicismo e incentivar más bien su orientación “academicista” y “cientificista”.

De este modo, bajo la perspectiva científicista se deslizó un doble programa: por un lado, la implementación de la ciencia y la educación como paso necesario para el desarrollo del comercio y la industrialización, y por intermedio de ellos la consecución de una sociedad libre, educada y racional, en tránsito seguro hacia el “progreso”, postulados estos cuya limitación no radicó tanto en lo que se afirmaba, cuanto en lo que se callaba o “desconocía”, al abstraer a la ciencia y a la tecnología de la matriz general a la cual está uni-

da y de su referencia a la expansión y consolidación del mercado capitalista mundial; por otro, la capitulación de la función crítica del pensamiento ante todo lo que existe o manifiesta el poder de persistir en la experiencia. Con la consolidación de la filosofía y pedagogía positivista, a través especialmente de la exaltación de la “experiencia” y los “hechos” se frenó todo radicalismo y se adoptó una actitud reverencial hacia el estado de cosas existente y una afirmación del “orden dado” en contra de quienes sostenían la necesidad de “negarlo” o cambiarlo dada sus marcadas inequidades.

Podría afirmarse, siguiendo en esto a Arturo Andrés Roig, que en la educación laica, al igual que en otras áreas, se vivió un cierta mutación del contenido ideológico del liberalismo clásico, al pasar éste de la etapa que se ha denominado de emergencia o de lucha por el poder frente al “antiguo régimen”, a la etapa de consolidación una vez destruido ese régimen y alcanzado el poder. En esta segunda fase se habría realizado un sustitución de los valores, caracterizada por el cambio de la invocación de la “libertad”, como categoría política central, por la llamada al “orden”, y concomitantemente el abandono de las actitudes revolucionarias o radicales, reemplazadas por proyectos de cambio moderados, evolucionistas y proclives al establecimiento de pactos con los antiguos dueños del poder.

Todo lo cual no ha de significar desconocer y menos aún minusvalorar el aporte del positivismo y herbartismo a la educación laica, particularmente al normalismo y a una pedagogía que concedía mayor fuerza a las bases experimentales de la enseñanza, sino tan solo ponderar sus aportes pero al interior de las tendencias de su matriz, pues el positivismo pedagógico también fue, a su modo, un intento de poner el saber científico y técnico al servicio del poder, aspecto que muestra claramente su naturaleza ideológica, a la vez que permite caracterizarlo como un praxis teórica de fuerte vocación política. Por supuesto, no es aún factible, dado el estado de la investigación educativa, medir con balanza de precisión aportes y limitaciones, pero junto a los valores que generó el normalismo y que la historiografía tradicional ha sabido constantemente ponderar, hace falta hoy también señalar los vacíos y las deficiencias.

En pocas palabras, la confianza depositada por la educación laica en la filosofía y ciencia positiva y en su permanente desarrollo, hizo posponer y “olvidar” el carácter inequitativo del sistema y el requerimiento, prioritario, de las reformas sociales y políticas que décadas antes lograron congregarse y comprometer a muchos hombres de buena voluntad, en una de las mayores transformaciones históricas de nuestra vida republicana: la revolución liberal. Conforme avanzó la serie de “gobiernos plutocráticos” y quedó sepultado el espíritu radical y nacional de la revolución alfarista, el positivismo científico se profundizó y la educación laica quedó atrapada en su vertiente extranjerizante y en la supeditación o acoplamiento al proyecto burgués. En

síntesis, la exagerada confianza en el “método” positivista terminó por interesar más que los sujetos y fines de la educación; y el enfoque nacional y latinoamericano, en un contexto científicista terminó por diluir nuestras especificidades en un marco universalista abstracto.

## VIGENCIA DE LA EDUCACIÓN LAICA

Pese a estas y otras limitaciones, y al deterioro del mismo escenario nacional que vio decaer sus exportaciones, quebrarse su sistema bancario, reemplazar un gobierno por otro continuamente, etc., cabe pensar que la trascendencia de la educación laica se debe, en gran medida, precisamente a que fue ella, en medio de adversas condiciones de toda índole, la que sembró en tierra ecuatoriana las semillas de un *cambio de época*, ya que desencadenó nuevas concepciones y valoraciones sobre el papel de la mujer, de la familia, del trabajo; el matrimonio civil, el divorcio, y más reformas del ámbito de las relaciones personales y comportamientos sociales -cultura-, que si bien tardaron en convertirse en una realidad cotidiana surtieron efecto lentamente en la mentalidad tanto colectiva como personal. Como lo señaló Mera: “Las costumbres son los déspotas más duros y tenaces del mundo (...) si alguna vez se modifica, es solo por el constante trabajo de los siglos que ruedan sobre las naciones.”<sup>46</sup>

El cambio de valores no fue inmediato, tardó en ser acogido y muchas de sus banderas aun siguen siendo promesa más que realidad. Entre los parámetros o banderas de aquel ideario educativo nos permitimos esbozar los siguientes:

1.- La educación laica fue ayer y puede ser hoy entendida, básicamente, como formación en y para la libertad o autodeterminación racional de la persona, lo cual presupuso e incluyó la emancipación del tutelaje eclesiástico y de cualquier forma de dominio ajeno y, a su vez, la preparación del educando para la autonomía y la libertad de pensamiento propio o “audacia” de pensar por sí mismo y el logro de decisiones morales igualmente propias. Ha sabido expresarse esta orientación en un complejo de conceptos cuya intención fundamental era señalar a los hombres la misión insoslayable de defender su libertad y trazar su propio destino, como individuos y como pueblos.<sup>47</sup>

2.- La autodeterminación del educando, su libertad de acción y pensamiento, también fue vista por la educación laica en dinámica relación no

46 Juan León Mera, Ojeada histórico-crítica sobre la poesía ecuatoriana, Ob. Cit. p. 181.

47 Cfr. Wolfgang Klafki, “La importancia de las teorías clásicas de la educación para una concepción de la educación general hoy”, en Revista Educación, vol. 36, Instituto de Colaboración Científica, Ed. Tübingen Alemania Federal, pp. 40-55.

solo con el desarrollo de la propia "subjetividad" o autoformación, sino dentro de un amplio proceso de dominio y conquista del entorno natural y social, a fin de que éste ofrezca las mejores posibilidades para una existencia cada vez más humana. Conceptos centrales de esta orientación fueron: humanidad, objetividad, trabajo, naturaleza,... con los cuales se propició una activa participación del hombre en la transformación del mundo en función de sus mejores intereses y se asumió además el valor formativo de los procesos de objetivación humana, pues sólo a través de ellos, especialmente del trabajo, se juzgó que tomaba forma y se concretaba la actividad creadora del hombre. En tal sentido, de importancia decisiva para el laicismo fue mostrar que las instituciones sociales, jurídicas o políticas; los logros civilizatorios alcanzados; los órdenes morales con sus sistemas de normas y valores; los productos estéticos y obras de arte,... al igual que todo género de estructuras e instituciones injustas, inconvenientes u obsoletas, no constituían más que formas históricas que había adoptado el proceso de constitución humana y de desarrollo de nuestra razón y libertad, para bien o para mal de nosotros mismos y de nuestros pueblos.

3.- Mas el proceso histórico de aprobación y desarrollo de la persona humana y de los pueblos: "progreso", también juzgó el laicismo, en cuanto posibilidad y derecho, no reducible a un grupo social limitado o a una clase o élite determinada, sino que en principio debía ser válido o extensible a todos los hombres: "igualdad". El carácter universalista de la educación laica cuajó en la reivindicación por una educación básica o general, obligatoria y gratuita, banderas en las que tanto insistió el laicismo y puede vérselas como derivación de su vocación universalistas y que además obligó al Estado no solo a vigilar o impulsar la educación, sino a asumir, sin capacidad de descargo, dicha responsabilidad.

4.- Además del carácter laico o secular de la autodeterminación racional y libre del educando para trazar su propio destino, de su vocación universalista y su orientación a la transformación del mundo a través del trabajo, el laicismo consideró al proceso educativo como tarea permanente, algo en principio no definitivo, como un desarrollo o misión abierta hacia la totalidad de la vida del hombre y la sociedad. Bajo este horizonte histórico, que amparaba un proceso de humanización concebido como tarea permanente, el laicismo abrió sus puertas hacia el progreso, la justicia social, la tolerancia crítica, la integración cultural, el desarrollo de la paz,... y en esta perspectiva juzgó que no se trataba tanto de adaptar al educando a la realidad dada o heredada, cuanto de promover con toda energía su compromiso con el futuro mejor posible, futuro a su vez concebido como tarea indeclinable del ser humano.

5.- Por otra parte, si la educación laica puede ser caracterizada como una educación para la autoformación, como una educación para todos y en abierto diálogo con las condiciones objetivas o históricas de cada época, pero

a su vez con apertura al futuro, con igual derecho puede ella ser descrita como una educación social más que individualista, al menos en su etapa primigenia o clásica, pues supo considerar como momento irrenunciable de la educación, el proceso de formación individual, pero no como un enclaustramiento solipsista, sino como condición previa para desarrollar la plenitud que encierra lo social, como acontece, por ejemplo, con el lenguaje y la comunicación humana, en donde los hombres se forman individualmente, a su vez que se reconocen, se aceptan recíprocamente y se comprometen para las mejores y las peores batallas.

Finalmente, si bien no cabe duda que las banderas o postulados del laicismo estuvieron dirigidos críticamente contra realidades educativas de su tiempo por una parte; y por otra generaron trascendentales consecuencias políticas y sociales que han sido generalmente reconocidas como revolucionarias o al menos progresistas, tampoco cabe “olvidar” que las banderas del laicismo, al menos algunas de ellas, no alcanzaron a cubrir a todos, dejaron de lado, por ejemplo, a los indígenas que continuaron excluidos.

Además, si bien es cierto que en múltiples aspectos la posición liberal representó un avance en comparación con la representación tradicionalista conservadora, en otros su aporte fue limitado e incluso solo reformuló las bases de la cosmovisión conservadora. La mujer y la familia, por ejemplo, siguieron dominadas por los atributos tradicionales de maternidad, amor, delicadeza, dulzura y recuperando los valores de la moral cristiana que hace de la mujer el pilar de la sociedad. Las responsabilidades atribuidas a la mujer no cambiaron substancialmente y si ella debía educarse, era para servir mejor a la familia y educar a sus hijos, para bien de la patria.

Por lo expuesto, el ideario educativo laico, conquistado tras dura batalla, quedó más bien como promesa para las generaciones inmediatas e incluso para las actuales, y en buena medida continúa siendo promesa más que realidad y unido a los retos propios de este fin de siglo e inicios de un nuevo milenio, plantea la tarea de dar paso al nacimiento de un “nuevo mundo”, a la creación de las condiciones necesarias para el florecimiento de una nueva sociedad y un nuevo estado que reemplace al vigente, y ante tan descomunal reto, nos puede dar aliento uno de los bellísimos y esperanzadores aforismos que nos legó Eloy Alfaro, en carta que dirigiera a Roberto Andrade, cuando la prisión de éste en Lima: *La hora más oscura es la más próxima a la aurora.*



## Capítulo V

### AGOTAMIENTO Y CRISIS DEL MODELO LAICO - LOS AVANCES DE LA MODERNIZACIÓN Y EL DESARROLLISMO (1942-1978)



Volcán Antisana - Ecuador por Jairo Moncayo, en Flickr

Período: 1942-1980

Etapas:

- 1942-60: un paréntesis democrático
- 1960-80: los inicios del desarrollo petrolero.

El escenario:

Luego de un paréntesis “democrático”: 1948-1960, la crisis del modelo agro – exportador una vez más se hizo presente. En el plano político la presencia inestable de Velasco Ibarra marcó por varias décadas al escenario nacional. El desarrollo urbano y la conformación de los suburbios y barrios miseria fue significativo, aunque lento el desarrollo del mercado interno y la acumulación de capital y solo a inicios del boom petrolero cobraron mayor vigor las capas medias, creció el sector financiero e industrial y la organización de los trabajadores. Las aspiraciones al cambio del sistema y los ofrecimientos del populismo marcaron al quehacer político de estos años.

Líneas de fuerza:

La fundación de las facultades de filosofía, letras y ciencias de la educación para la formación del profesorado de secundaria. La transformación de la educación en pedagogía. La orientación de la educación hacia el “desarrollo”. La planificación educativa. Los planes y programas de estudio. La agremiación de los maestros. La educación fiscal y la educación particular. La educación gratuita y la educación pagada. El desarrollo de la educación indígena.

Autores representativos:

Carlos Cueva Tamaríz, Gabriel Cevallos García, Francisco Alvarez González, Hugo Ordóñez Espinosa, Luis Fradejas Sánchez, Francisco Estrella Carrión, José López Rueda, Silvino González Fontaneda, Juan B. Sita-Aquino Anjou., Francisco Estrella, Héctor Burbano Martínez, Dolores Cacuango, Jesús Gualavisi, Tránsito Amaguaña, Luisa Gómez de la Torre, Reinaldo Murgueytio, María Angélica Carrillo, Raquel Verdesoto, Teodosia Robalino, Angélica Vega, María Argentina Tapia, Luis Mendoza Moreira, Alfredo Albuja Galindo, Darío Guevara, Ernesto Guevara Wolf, Francisco Terán, Estuardo Orbe, Carlos Romo Dávila, Rafael Avilés Moncayo, María Angélica Hidrovo, Alfonso Arroyo R, Odilo Aguilar, Eloy Velásquez Cevallos, Edmundo Vera Manzo, Franklin Verduga Loor, Rubén Silva, Jaime Chávez Granja, Gustavo Alfredo Jácome, Fernando Chávez Reyes, Luis Eduardo Soria, Ángel Polibio Chávez, Ermel Velasco, Edmundo Carbo, Gerardo Larrea, Emilio Uzcátegui, Ligdano Chávez, Eduardo Barreiro, Juan Viteri Durand, Manuel Utreras Gómez, Carlos Romo Dávila, Gonzalo Abad, Gonzalo Rubio Orbe, Aurelio Espinosa Pólit, , Luis Verdesoto, Hernán Malo González.

## EL ESCENARIO GENERAL

### Estimadas y estimados colegas:

El s. XX considerado en sus macro tendencias más que de forma meramente cronológica comenzó antes de hora, en septiembre de 1895, cuando Eloy Alfaro hizo su entrada triunfal a Quito arrancando el poder de manos de la dominación tradicional terrateniente e inaugurando una nueva era: la del orden liberal;<sup>1</sup> de igual modo terminó antes de hora, a inicios de la década de los noventa cuando el movimiento indígena a través de un levantamiento general (Junio de 1990) paralizó a la sierra ecuatoriana y a buena parte de la costa y de la región amazónica, desencadenando uno de los procesos de cambio más importantes que habría de vivir el país en adelante. En pocas palabras, este siglo cambió la orientación hacia el desarrollo interno, hacia la región sierra – *desarrollo endógeno*- que arrastrábamos desde el s. XV hasta el XVIII-XIX para volcar la mirada más bien hacia la región costa y el comercio con el exterior del país – *desarrollo exógeno*-. Además de iniciarse este siglo tarde, duró menos que ningún otro, aunque a ratos parecía eterno por la reiteración de problemas y crisis que no se lograban resolver y que se sucedían una atrás otra.

Iniciaremos el estudio de los discursos sobre la educación a lo largo del s. XX delimitando el escenario, ya que no se puede hablar ni comprender un universo discursivo sin tomar en cuenta la realidad sustentadora sobre la que se formularon. El mundo de la producción económica, el socio político y el cultural no son ajenos entre sí son más vecinos a quienes atañe lo que sucede en sus fronteras. Por otro lado, es indispensable atender a su vez a los períodos de su evolución, ya que en cada uno de ellos los discursos educativos se revistieron de notas peculiares. El *período de la revolución*, entendiéndolo por tal el ascenso al poder, la consolidación y su declinación fue diferente del período de

1 El Programa para la entrada del Jefe Supremo de la República fue el siguiente:

I.- A las 5 a.m. Salvas mayores. Diana en todos los cuarteles. II. A las 8 a.m. La ciudad estará adornada con arcos triunfales y pabellones. Se enarbolará en los cuarteles el pabellón nacional. II. A las 11 a.m. Se reunirán en la plaza de la Independencia, los funcionarios públicos, los miembros de las juntas liberales, las tropas y los gremios de artesanos. Cada gremio llevará el pabellón nacional. IV. A las 12 m. Partirá la comitiva determinada en el Nro. III, presidida por el Jefe Civil y Militar de la Provincia a encontrar al Jefe Supremo.- A las 2 p.m. En Turubamba Lunch, ofrecido espontáneamente, por el Sr. Edmundo Cadfort al Sr. General D. Eloy Alfaro. VI. En la Plaza Sucre, al pie de la estatua del Gran Mariscal de Ayacucho, el Sr. Dr. D. Luis Felipe Borja a nombre del partido liberal, pronunciará una breve alocución. VII. La comitiva desfilará por la carrera de Rocafuerte hasta la Venezuela, y por esta, a plaza de la Independencia. VIII. En la plaza de la Independencia, los alumnos de los HH. de las EE. CC. cantarán el Himno Nacional al son de la música dirigida por el Sr. D. Reinaldo Suárez. IX. En Palacio, el Jefe Civil y Militar entregará el acta de pronunciamiento al Señor General Don Eloy Alfaro, y luego recibirá el mismo General las medallas y coronas respectivas, y se le obsequiará con una copa de Champagne. X. A las 7 p.m. Iluminación en la plaza de la Independencia- Los niños de las EE. CC., acompañados por la banda dirigida por el maestro Sr. D. Reinaldo Suárez, contará el himno "Libertad" compuesto por el mismo artista. XI. A las 8 p.m. Retreta. Quito, Septiembre 2 de 1825. Belisario Albán Mestanza, Jefe Civil y Militar de la Provincia de Pichincha. (Tomado del Somatén, p. 100. Quito, Ed. Miguel de Aristizábal, 1895-1896.

los *cambios estructurales* generados básicamente por el desarrollo poblacional con el consiguiente crecimiento urbano especialmente de Guayaquil, con el sostenido progreso en las exportaciones que implantó un sistema productivo agro-exportador como hegemónico y con las nuevas formas de movilidad de personas y productos que tanto la vía férrea como años después las carrozables tejieron a nivel nacional, incluidos los caminos que abrieron las puertas al Oriente denominado al final del s. XX como Región Amazónica.

Bajo otro giro, ¿qué procesos o hitos marcaron diferencias entre la primera y segunda mitad del s. XX? ¿Qué cambios macro históricos alteraron la vida política, consolidaron una nueva matriz productiva, robustecieron a la clase media, al proletariado emergente, al sector indígena,...? Además cabría preguntarse por los presupuestos que están a la base de la periodización adoptada. En fin, se desarrollará una propuesta que no reclama para sí ni el carácter de única ni juzga que ella resuelve todo tipo de problemas. En este como en otros casos son los docentes los que deberán decidir qué periodización les es más útil o adecuada para su ejercicio de enseñanza-aprendizaje en el aula sobre un siglo en que las crisis de todo tipo incluida las de identidad se multiplicaron.

La periodización del s. XX que se propone lo subdivide en dos grandes períodos: 1895-1948 y 1948-1989, cada uno de ellos con sus correspondientes etapas:

El primer período puso fin al centenario pasado colonial, iniciado con la conquista española y que a pesar de la ruptura con España en tiempos de la Independencia no lograba liberarse de la añeja tradición ibérica que aún sobrevivía predominante en sistemas como el educativo, el judicial, el religioso y el cultural, por un lado; y, por otro, a la fase inicial o de nacimiento de la república del Ecuador que tampoco lograba implantar definitivamente ni un estado, ni una economía, ni una política de cobertura nacional.

Este período de la revolución marcó un cambio no solo político sino también social profundo, fue clave pues incidió en estructuras sociales que cambiaron en forma determinante y determinada a la entente oligárquica entre los señores de la sierra y los de la costa, proceso que se desarrolló a través de las siguientes etapas: 1) la de ascenso al poder: 1895 a 1911 que con el arrastre de los Alfaro llegó a su ocaso; 2) la de consolidación: 1912-1925 en medio del entendimiento liberal-conservador y de las divisiones internas ocasionadas por la inclinación mayor o menor a uno de los dos polos y los intentos fallidos del liberalismo radical por retomar la dirección del proceso, de los tiempos de gloria; 3) la de declinación o extrema inestabilidad política: 1925 a 1948 en que prevalecieron en una oscilación inestable del poder la oligarquía agro-exportadora cada vez más pujante y el poder terrateniente tradicional.

A inicios de la revolución alfarista, a pesar de las inestables alianzas entre los caudillos regionales y provinciales, subsistían inveterados males. Gran parte del país, especialmente su sector rural vivían aún al ritmo y los parámetros de las sociedades ancestrales o tradicionales. Una extraña paradoja pervivía: por una parte el avance del progreso demográfico y urbano; por otra, caducas estructuras incluso serviles o semi-feudales que seguían vigentes, generando de este modo una *“modernización-tradicional”* o *“progresismo-conservador”* o *“modernidad retrógrada”*, entendiéndose por tal aquella en la que se alteran las formas mas no el fondo, conservaba su poder la aristocracia centenaria y se fortalecía la naciente oligarquía capitalista, pero se concentraba en amabas elites las ventajas y se excluía de los beneficios a las mayorías. Entre los grupos excluidos destacaban: indígenas, artesanos, desempleados, peones, trabajadores de servicio, estibadores, tropa, migrantes, montoneros, escogedores de cacao, montubios de las plantaciones,...cuyas demandas hasta en el ámbito de las necesidades básicas no lograban ser atendidas. En el sector rural, en las primeras décadas del s. XX dominaban aún sistemas de vasallaje como el huasipungo, el neo-colonialismo interno, la prisión por deudas, prácticas religiosas supersticiosas y mecánicas, la falta de atención a necesidades básicas, el analfabetismo, etc. etc. Era un prolongado proceso que se inició con la ocupación española de nuestras tierras que se resistía a ser reemplazado.

Cobró fuerza lentamente la visión o comprensión del Ecuador ya no solo como un país –territorio- o una nación -pueblo- o un estado –republica-, gracias a otro tipo de lazos de afinidad, que vinculaban a quienes compartían un ‘proyecto’ de sociedad. Juan Montalvo, con especial visión de futuro, había resaltado cincuenta años antes como el rasgo específico de la política futura, la capacidad de construir un proyecto histórico, de levantar un edificio, un templo que sea para la salud y prosperidad de la patria. En palabras suyas: “ésta (la política) es una ciencia muy vasta, un conjunto de muchas ciencias: el hombre de Estado, el diplomático, el escritor, el orador saben o deben saber mucho, por cuanto el edificio que construyen, este gran templo llamado gobierno, se levanta y subsiste sobre cimientos profundos y sólidos como los del Partenón”.<sup>2</sup> Esculpir el rostro del país pasó a depender de la capacidad de ensamblar las piezas de un rompecabezas con nuevas fichas: actores, metas y programas.

En el segundo período, alrededor también de medio siglo, actuó como telón de fondo y como fruto de la dinamia impulsada por la misma revolución la modernización del país, gracias al desarrollo de procesos de cambio en el ámbito productivo, demográfico, industrial, cultural y, especialmente, de acumulación de capital y creación de condiciones de desarrollo productivo: vías de comunicación, telégrafo, correos y modernización de los aparatos del

---

2 Ídem, p.303.

estado y el sistemas educativo, factores estos que coadyuvaron tal vez más que la misma conducción política a que el país supere los procesos e intereses que actuaban a favor de la desunión o desintegración del país. El liberalismo emergente y revolucionario dio paso al liberalismo del orden y a los pactos con las fuerzas conservadoras. La entente liberal conservadoras cubrió estos tiempos.

En cualquiera de estas alternativas, sse de fracasodelque Se tornaron decisivos para la transformación y modernización del país procesos como el de consolidación de la matriz agroexportadora y de la oligarquía/burguesía en la costa; la integración del litoral con la sierra a través del ferrocarril y de vías carrozables, gracias a la acción de Eloy Alfaro y Velasco Ibarra; la transformación del agro por acción de la liberación de los campesinos de las relaciones arcaicas o serviles de producción; la metamorfosis de Guayaquil por el acelerado crecimiento urbano y del comercio en la capital económica y demográfica del país; la disposición de recursos por el boom del banano en un primer momento: década los cincuenta y sesenta, y luego por el boom del petróleo: década de los setenta; la expansión de algunos servicios básicos de salud, de educación y seguridad social al menos a la clase media en sostenido crecimiento; los primeros pasos de industrialización y del proletariado que condujeron a volver irreversible el camino hacia un estilo de “desarrollo” basado en una lenta y débil expansión del mercado interno ya que la economía preferentemente se orientó hacia la integración del país al mercado mundial, a decir de algunos: ‘capitalismo periférico’ o ‘pacto neocolonial’,... Por supuesto, todo ello trajo consigo también nuevas formas de dependencia mercantil, financiera, tecnológica que se añadieron a las tradicionales articulaciones del sistema productivo nacional, vinculado cada vez más con el internacional.

Etapas claves en esta segunda mitad del s. XX fueron: 1) La entrada a la arena política del populismo: 1948-1963 con un corto período de estabilidad política; 2) La presencia del militarismo: 1963-1979, que luego del derrocamiento de Velasco Ibarra de 1972 dio paso al período de gobierno militar más largo que ha tenido el Ecuador: (1972-1976) y (1976-1979), y 3) El retorno a la democracia: 1979-1997 con una estabilidad que no logró durar más de dos décadas. Cada una de estas etapas estuvo permeada por los cambios estructurales a que hemos hecho referencia.

En definitiva, al Ecuador escindido o desintegrado que se recibió a finales del s. XIX, a pesar de las duras condiciones por las que atravesaron los sectores sociales ajenos al poder político y económico se le dio la vuelta y se logró que surja un país con un sistema productivo más integrado, con una clase media y un proletariado que fue conquistando paso a paso derechos como el electoral y el derecho a la huelga, fundamentales para que se amplíe su participación política que en medio de fórmulas populista no dejó de hacerse sentir.

En este siglo también se sucedieron innumerables presidentes constitucionales, presidentes encargados, juntas de gobierno, juntas militares, jefes supremos, presidentes interinos o de facto, consejos supremos de gobierno (triumviratos) a la vez que tomaron cuerpo tendencia macro-históricas que determinaron transformaciones en el sistema productivo, en el de comunicaciones y movilización, en el crecimiento poblacional, en la superación del enfrentamiento entre liberales y conservadores, en la construcción de un sistema productivo que remplazase al centenario sistema hacendario vigente desde tiempos coloniales, etc. etc. Sobre los vaivenes e inestabilidad económica y política se impulsó un cambio de noventa grados que implicó modificaciones profundas en cuanto a su sistema productivo que de relaciones serviles o semi feudales pasó a constituirse en un modo de producción capitalista dependiente y estrechamente funcional respecto de los países “desarrollados”, igualmente en relación a su sistema político, social y cultural. En un corto siglo se esculpió un rostro y una fisonomía diferente al dar el paso de un país conventual o tradicional a uno moderno, eminentemente urbano más que campesino, laico más que confesional, industrial más que artesanal, con fronteras nacionales más que espacios desintegrados, etc..

Cuadro No.12 Siglo XX: 1897-1996, estabilidad e inestabilidad política						
Nombre	Inicio	Término	Nombre	Inicio	Término	
Eloy Alfaro	17-01-1897	31-08-1901	Aurelio Mosquera	2-12-1938	17-11-1939	
Leonidas Plaza	1-09-1901	31-08-1905	Carlos Arroyo del Río	18-11-1939	11-12-1939	
Lizardo García	1-09-1905	15-01-1906	Andrés F. Córdova	11-12-1939	10-08-1940	
Eloy Alfaro	16-01-1906	11-08-1911	Julio Moreno	10-08-1940	1-09-1940	
Carlos Freile	11-08-1911	31-08-1911	Carlos Arroyo del Río	1-09-1940	29-05-1944	
Emilio Estrada	1-09-1911	21-12-1911	Velasco Ibarra	10-08-1944	30-03-1946	
Crlos Freile	22-12-1912	5-03-1912	Velasco Ibarra	12-08-1946	24-08-1947	
Francisco Andrade Marin	6-03-1912	1-08-1912	Carlos Mancheno	23-08-1947	2-09-1947	
Alfredo Baquerizo Moreno	1-08-1912	31-08-1912	Mariano Suárez	3-09-1947	16-09-1947	
Leonidas Plaza	1-09-1912	31-08-1916	Camilo Ponce	1-09-1956	31-08-1960	
Alfredo Baquerizo	1-09-1916	31-08-1920	Velasco Ibarra	1-09-1960	7-11-1961	
José Luis Tamayo	1-09-1920	31-09-1924	Arosemena Monroy	17-09-1961	11-07-1963	

Gonzalo Córdova	1-09-1924	9-07-1925	Junta Militar	11-07-1963	29-03-1966
Primera Junta Suprema y segunda Junta Provisional	10-07-1925	01-04-1926	Clemente Yerobi I.	29-03-1966	16-10-1966
Isidro Ayora	01-04-1926	16-04-1929	Otto Arosemana	16-11-1966	31-08-1968
Isidro Ayora	17-04-1929	24-08-1931	Velasco Ibarra	1-09-1968	15-02-1972
Luis Larrea Alba	24-08-1931	20-08-1932	Guillermo Rodríguez L	15-02-1972	12-01-1976
Alfredo Baquerizo Moreno	15-10-1932	4-12-1932	Consejo Supremo	10-01-1976	10-08-1979
Juan de Dios Martínez	5-12-1932	19-10-1933	Jaime Roldós	10-08-1979	24-05-1981
J. M. Velasco Ibarra	1-09-1934	20-08-1935	Oswaldo Hurtado	24-09-1981	10-08-1984
Federico Páez	20-08-1935	20-08-1937	León Febres Cordero	10-08-1984	10-08-1988
Alberto Enríquez	23-10-1937	1-07-1938	Rodrigo Borja	10-08-1988	10-08-1992
Manuel María Borrero	10-08-1938	1-12-1938	Sixto Durán Ballén	10-08-1992	10-08-1996

1 año en el poder  
 2 años en el poder  
 4 o más años en el poder





La Confusion de Tongues por Gustave Doré, Engraving (1865)

## EL SIGLO DE LAS CRISIS

Sin pretensiones de agotar o de simplificar la radiografía de un siglo de vida del país, realidad tan compleja a lo interno como en su escenario externo, se presenta una muestra de las crisis que se sucedieron una tras otra, unas de carácter económico, otras sociales y algunas eminentemente políticas y culturales que cual hidra con múltiples cabezas, una vez cortadas renacían en igual número y frenaban la marcha de un país que ni terminaba de integrar sus regiones ni de pasar de “convento” a ser una sociedad laica y moderna ni a superar centenarios enfrentamientos entre “conservadores” y “liberales”.

Característica especial tanto de la primera como de la segunda mitad de s. XX fue ser sacudido reiteradamente por las crisis políticas. Dos fueron a lo largo de todo el siglo los períodos de mayor estabilidad en que los presidentes se sucedieron regularmente: 1947-1963 y 1981-1997, con 16 años

de estabilidad en ambos casos. En los otros dos tercios de siglo la tónica generalizada fue la permanente interrupción de los gobiernos. De 1901 al 2000 se sucedieron entre presidentes constitucionales, juntas de gobierno, jefes supremos, presidentes interinos y juntas provisionales, alrededor de setenta encargados del poder, lo que da como promedio un gobernante cada año y tres meses. Algunos de ellos no completaron ni siquiera un año.

La primera manifestación de crisis aguda se vivió en las filas del liberalismo y simbólicamente se la puede ubicar en el arrastre de los Alfaro -1911- en que se abandonó la radicalidad de la etapa de enfrentamiento de la revolución y se dio paso a la fase de adaptación y diálogo entre las fuerzas hegemónicas de la Costa con las fuerzas tradicionales afincadas en la sierra. La inestabilidad política puso de manifiesto las limitaciones de las élites conservadoras y liberales en el ejercicio del poder y en el control de una masa cada vez más descontenta. En el enfrentamiento entre los grupos de poder es posible detectar la reacción no solo contra elementos coyunturales sino también contra deficiencias estructurales, que se habían acumulado a lo largo del XIX hasta explotar en las primeras décadas del xx.

*Así: p. ej., “Se confiaba en que el liberalismo en el poder, dice un autor, trataría a fondo el problema del indio, con fórmulas liberales, teniendo en cuenta que la revolución que lo trajo tuvo un gran contenido popular. Hasta hubo conmoción indígena honda, que saludó a Eloy Alfaro como a un redentor de la raza preterida. Pero la estructura social y económica de la sierra no fue modificada. Más aún, un sector ya oligárquico del liberalismo se alió con el gamonalismo serrano. Y comenzó a cundir la idea desoladora de que también esta revolución iba camino a ser escamoteada” (Rojas Ángel F s.f. 81). Muchos dirigentes liberales y conservadores fueron conscientes de la gravedad del problema y de la amenaza que para la tranquilidad pública significaría el día en que un nuevo Espartaco se pusiera a la cabeza de ellos para reivindicar su libertad.<sup>3</sup>*

Las crisis políticas pusieron de manifiesto que ni el latifundismo serrano ni la oligarquía costeña, ni conservadores ni liberales lograban vertebrar al país, pues dos sistemas económicos en distinta etapa de evolución mantenían su vigencia: el uno predominantemente en el callejón interandino y el otro en el litoral, haciendo del primero un reducto de las fuerzas conservadoras: terratenientes e iglesia, y del segundo un campo propicio al liberalismo y a la modernización. La crisis también hizo evidente que no se había podido instaurar los procesos de elección de las autoridades propios de una democracia y que más bien se había impuesto el fraude electoral:

<sup>3</sup> Belisario Quevedo, “Importancia sociológica del concertaje”, en Ensayos sociológicos, políticos y morales, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, vol. 10, Quito, Corporación Editora Nacional, 1981, pp. 172-ss.

*El liberalismo, ya en el poder, no pudo darse nunca el lujo de confiar su estabilidad en el gobierno del sufragio libre y puro. En elecciones pulcras, habría perdido el poder. Eloy Alfaro, hecho cargo de la situación decía: 'No perderemos con papeletas lo que hemos ganado con bayonetas (Rojas Ob. Cit. p. 76). Triunfaba siempre la disposición oficial. Mantener al partido liberal en el mando era problema de supervivencia que se resolvía mediante el fraude electoral.*

La inestabilidad política vino acompañada como factor determinado y determinante por la inestabilidad económica. Si a finales de siglo la exportación de cacao transformó al país en el “primer exportador de cacao del mundo”, a inicios del siguiente siglo la caída de su producto estrella de exportación generó una inmediata debacle. Al crecimiento económico que había sido a finales del s. XIX y en las primeras décadas del s. XX, reducido pero al menos sostenido y prolongado, lo cosechó en buena medida la oligarquía del litoral, que terminó por concentrar el poder económico, el poder político y el educativo, ‘convirtiendo a los sucesivos gobiernos liberales en dóciles instrumentos suyos’. Bajo el mando de una poderosa oligarquía cacaotera y de la cada día más fuerte burguesía agro exportadora, mercantil y bancaria, cuya cabeza visible era el Banco Comercial y Agrícola, se terminó por instalar un reino bancario, una “plutocracia”, lo que a su vez sirvió para reflejar la íntima vinculación que se vivió entre uno y otro ámbito.

Sin pretender caer en una sobrevaloración de lo económico o social que reduzca la jerarquía de los valores a lo groseramente utilitario o a los intereses de clase, no hay duda de que lo económico fue factor gravitante y uno de los ángulos necesarios para acercarse a la realidad, como lo son otros aspectos que pueden servir de punto de partida, todos los cuales han de ser tomados en cuenta para alcanzar una visión de totalidad sobre determinado período o coyuntura de la historia. Bajo esta perspectiva, como ya lo hemos resaltado en diversas ocasiones, el análisis de los discursos no se resuelve exclusivamente en el examen de sus contenidos o tesis – el qué del discurso- junto a él hay que preguntarse por -el para qué del discurso-, por el fin perseguido por la elaboración discursiva y ambas tareas inevitablemente referidas tanto al sujeto –el quien del discurso- como al –contexto y formas del discurso-. Solo entonces se ejerce un desplazamiento de las ideas o temas hacia el sujeto de la idea, que se presenta ordenando su conducta –práctica o teórica- de modo teleológico e insertando, por eso mismo, el discurso como respuesta a su realidad. (Roig Arturo, El pensamiento social de Montalvo... Ob. Cit. p. 173).

Cuadro No.13 Producción de cacao: (1840-1848) y (1868-1875)					
Años	Sacos	Años	Sacos	Años	Sacos
1840	142.669	1846	111.020	1870	238.290
1841	114.102	1847	120.736	1871	182.243
1842	67.900	1848	210.074	1872	181.973
1843	154.634		quintales	1873	-----
1844	85.741	1868	208.280	1874	167.710
1845	97.290	1869	173.123	1875	229.482

Enrique Ayala, Lucha política y origen de los partidos en Ecuador, Ob. Cit. p. 42 y115

Cuadro No.14 Volumen de la exportación cacaotera: 1884 -- 1918

Año	Volumen <sup>1</sup>	Tasa anual de variación (%)	Índice (base 1884 = 100)	Año	Volumen	Tasa anual de variación (%)	Índice (base 1884 = 100)
1884	184.578		100	1902	520.255	3,2	281,9
1885	232.270	25,8	125,8	1903	500.255	-3,8	271,0
1886	372.051	60,2	201,6	1904	620.959	24,1	336,4
1887	342.359	-8,0	185,5	1905	459.300	-26,0	248,8
1888	248.585	-27,4	134,7	1906	463.138	0,8	250,9
1889	253.810	2,1	137,5	1907	428.343	-7,5	232,1
1890	353.688	39,4	191,6	1908	698.241	63,0	378,3
1891	209.835	-40,7	113,7	1919	694.535	-0,5	376,3
1892	321.493	53,2	174,2	1910	789.243	13,6	427,6
1893	405.000	26,0	219,4	1911	853.679	8,2	462,5
1894	390.025	-3,7	211,3	1912	782.332	-8,4	423,8
1895	385.349	-1,2	208,8	1913	932.852	19,2	505,4
1896	377.036	-2,2	204,3	1914	171.678	-81,6	93,0
1897	331.045	-12,2	179,4	1915	769.752	348,4	417,0
1898	425.883	28,6	230,7	1916	1.079.252	40,2	584,7
1899	525.962	23,5	285,0	1917	1.008.676	-6,5	546,5
1900	408.506	-22,3	221,3	1918	819.099	-18,8	443,8

Manuel Chiriboga, "Auge y crisis en una economía agroexportadora: el período cacaotero", En: Nueva historia del Ecuador, Vol. 9. p. 110.

Cuadro No.15 Ingresos por aduana e internos: 1877-1914				
Período de gobierno	Año	Ingresos por aduana	Ingresos interno	Ingreso Interno (% del total de ingresos)
Ignacio de Veintimilla (1876-83)	1877	1.022.410,	751.322,24	42,4
	1878	1.150.511,	973.473,48	45,8
	1879	1.099.873,	1.202.923,93	52,2
	1880	1.049.842,	1.130.460,01	51,8
	1881	1.529.650,	911.614,31	37,3
	1882	1.737.517,	918.333,87	34,6
José Plácido Caamaño 1883-88	1883			
	1884	1.891.286,	805.206,79	29,9
	1885	1.343.498,	1.142.980,93	46,0
	1886	1.775.195,	1.090.587,50	38,1
	1887	3.387.974,	1.360.659,74	28,7
Antonio Flores Jijón (1888-92)	1888	2.816.688,	1.230.555,09	30,4
	1889	1.715.531,	1.065.192,65	38,3
	1890	3.208.288,	974.229,38	23,3
	1891	2.499.669,	1.084.696,40	30,3
Luis Codero Crespo (1892-95)	1892	2.520.130,	1.279.173,60	33,7
	1893	3.030.334,	1.296.367,66	30,0
	1894			
Eloy Alfaro (1895-1901)	1895			
	1896			
	1897	5.581.530,	1.351.177,99	19,5
	1898	6.085.350,	1.556.619,31	20,5
	1899	6.160.578,	1.548.158,28	20,1
	1900	7.406.092,	1.788.044,19	19,4

Leónidas Plaza (1901-05)	1901	7.269.625,	1.697.991,00	
	1902	7.271.256,	1.950.799,18	
	1903	8.086.503,	1.938.133,86	
	1904	6.800.523,	2.026.905,00	
Lizardo García (1905-06)	1905	7.763.634,	2.349.942,00	
Eloy Alfaro (1906-11)	1906	10.204.264,	2.635.490,00	
	1907	9.203.473,	2.734.099,00	
	1908	9.636.751,	3.071.120,00	
	1909	12.348.494,00	3.354.403,00	
	1910	9.045.163,00	4.021.579,00	
	1911	8.134.333,00	5.135.326,00	
Leónidas Plaza (1912-16)	1912	12.776.828,00	6.008.257,00	
	1913	13.397.967,00	6.147.982,00	
	1914	12.218.722,00	5.376.221,00	

Revisión y elaboración: Eugenio Paladines.

Sin embargo la fortuna cambió de signo de la noche a la mañana y los tiempos de abundancia se interrumpieron abruptamente por una recesión que en los años 1920-22 afectó profundamente. Así, el enriquecimiento de una cómoda y voraz oligarquía llegó a su final, desencadenando la crisis del modelo de desarrollo alimentado por este mono-cultivo; resquebrajando al mismo tiempo los cimientos de la dominación de una oligarquía que no fue capaz de promover un progreso sostenido y compartido. Alejandro Moreano señala que: "... hubo una violenta baja de los precios y del volumen monetario de las exportaciones; la libra de cacao descendió de un máximo de 26,75 dólares por quintal de cacao en marzo de 1920 a 12 dólares en diciembre de ese año y a 5,75 en 1921. El volumen monetario lo hizo de 10.6 millones de dólares en 1922 a 7.6 millones de dólares en 1923". El derrumbe de los precios que acompañó al crack de la economía norteamericana de los veinte, en el caso del cacao, producto que significaba para el país el 80 % de sus divisas, determinó una baja, en un solo año, en 1921, de un 50 %. En la caída de las exportaciones además incidió la contracción que produjo la primera guerra mundial, que dejó al país aislado de sus tradicionales clientes y reducida considerablemente la demanda de sus materias primas. A la crisis del sistema capitalista mundial, siguió el abandono del patrón oro, trastornos monetarios y financieros que disminuyeron aún más la demanda de cacao y agudizaron el desempleo de miles de trabajadores. Remató a la crisis la expansión de enfermedades vegetales y plagas que diezmaron las

plantaciones. «En 1924, un micologista holandés, contratado por la Asociación de Agricultura, comprobó en 11 haciendas que visitó, que su producción global había caído a la quinta parte desde 1921».<sup>4</sup> Además, bajo el mando de una poderosa *oligarquía cacaotera* y de la cada día más fuerte *burguesía agro mercantil y bancaria*, cuya cabeza visible era el Banco Comercial y Agrícola, se había instalado una tiranía o “plutocracia” que desde sus oficinas hacía y deshacía las decisiones y políticas de los gobiernos de turno.

*Para el más sólido de los bancos de la costa, según (Rojas, Ob. Cit. pp. 146 y 85), más productivo que financiar el cultivo y la exportación de materias primas tropicales fue prestarle dinero al gobierno nacional, para saldar los presupuestos en déficit. Estos sucesivos empréstitos fueron capitalizándose semestralmente, hasta constituir ingente deuda interna. Se hacían billetes sin respaldo alguno, pues el banco acreedor tenía, como los demás, hasta 1925, la facultad de emitir billetes que, al amparo de la ley ad-hoc expedida en agosto de 1914, eran inconvertibles en su equivalente en oro o en giros-oro; y que, por tanto, se lanzaban a la circulación sin ningún freno. (...) Tal fue la manera como la sociedad anónima de tipo bancario se adentró en el campo de la política ecuatoriana. Hasta el momento de la revolución de 1925, el poder ejecutivo estaba, prácticamente, en sus manos. “El problema de las sucesiones presidenciales era resuelto en las oficinas de este banco”.*

Como los males nunca vienen solos, con la crisis de las exportaciones, la inestabilidad política, los enfrentamientos en el frente externo y en el campo social, también se vieron debilitados los exiguos recursos del Estado que habían crecido, módicamente, año tras año. De 1900 hasta 1914 las rentas públicas acumularon en más de una década: 182'604.870 millones de dólares. Anualmente su crecimiento porcentual, en el mejor de los años no superó el 3,02 por ciento. A la pobreza fiscal y la consiguiente debilidad de los gobiernos de turno, valga sumar la devaluación de la moneda. Después de más de dos décadas de mantener el tipo de cambio a 2,09 el sucre fue devaluado en 1921 a 3,69 y en 1922 a 4,15. A la devaluación siguió una inmediata espiral inflacionaria y a ésta un creciente desempleo. Las haciendas de la Costa despidieron cuando menos a las dos terceras partes de sus trabajadores.

Como reacción se produjo un grito explosivo: la “Revolución Juliana” -9 de julio de 1925-agosto 1931- y las promesas, en alguna medida cumplidas, de modernizar al Estado y a la sociedad, reorganizar la hacienda pública, juzgar y detener la corrupción, recaudar impuestos a los de arriba y controlar la emisión monetaria,... con lo que se creyó que se iniciaría una etapa de mayor estabilidad.

<sup>4</sup> Cfr. Gonzalo Ortiz, Una respuesta conservadora a la crisis de la hegemonía liberal. Suplemento dominical del diario Hoy. La Liebre Ilustrada, p. 8, Quito, Nov. 30 de 1986.

Pero los “sueños” de los jóvenes militares que dirigieron el golpe a pesar de sus “buenas intenciones” no pudieron sostener las banderas de la revolución y terminaron por encargar el poder a un civil: Isidro Ayora, quien permaneció en la presidencia por alrededor de cinco años, como presidente provisional hasta 1928 en que una Asamblea Constituyente le designó presidente interino, para en de abril de 1929 declararlo presidente constitucional, cuyo mandato debía prolongarse hasta 1932. Especialmente a través de su ministro Luis Napoleón Dillon puso en marcha un programa modernizador que inyectó a la revolución firmeza y credibilidad, suprimió los llamados “estancos” particulares (monopolios locales o regionales), centralizó las rentas públicas, logró duplicar los ingresos fiscales que se invirtieron en carreteras, escuelas, electricidad, alcantarillado, agua potable. Papel importante jugó la creación de un equipo asesor presidido por un profesor de la Universidad de Princeton: Edwin Alter Kemmerer, que con expertos ecuatorianos lograron llevar a cabo una fecunda tarea de modernización de los aparatos del Estado: fundación del Banco Central del Ecuador (1927), del Banco Hipotecario –Fomento– (1928), de la Caja de Pensiones, el seguro social para empleados fiscales, municipales, de bancos, de militares, de compañías y de la propia Caja, como entidad aseguradora con patrimonio propio y con aplicación en el sector laboral público y privado (1928). También en estos años se creó el Servicio Geográfico Militar y la Procuraduría General de la Nación. Además las Direcciones del Tesoro, Ingresos, Aduanas y Suministros; la Comisión Permanente de Presupuesto y la superintendencia Bancaria. Un salto cualitativo se imprimió a la atención a la salud e higiene que se asumió como responsabilidad ineludible del Estado y como respuesta a demandas que obligaban a la protección del ser humano contra riesgos de enfermedad e inseguridad al crear el Ministerio de Previsión Social y Trabajo y emitir una Ley de Asistencia Pública y Sanidad.

Mas estas y otras loables medidas no logaron generar un cambio estructural ni en el ámbito bancario ni en el productivo, *limitándose a establecer ciertos controles insuficientes para poner en vereda a los poderosos banqueros de Guayaquil*, ni logró resolver problemas como el del derrumbe de la exportación cacaotera que afectó a los “gran cacao”: terratenientes, exportadores-importadores y banqueros e igualmente a los trabajadores de las plantaciones y a las personas de escasos recursos que constituían la mayoría de la población (Cueva Agustín, 1990: 91).

Al finalizar el primer año de la década de los treinta se volvió a convulsionar el país. Según (Llerena José Alfredo 1959: 7-8), entre 1925 y 1948 se sucedieron veintitrés gobiernos. *“De modo que a cada uno le correspondió un tiempo medio de duración de un año y pocos días. (...) Como que ninguno de los países de América ha pasado por algo semejante”*. Se encargaron del poder varias juntas de gobierno, ministros de gobierno, presidentes constitucionales, encargados del poder, jefes supremos, dictadores,... en total 27. Uno de ellos, Velasco

Ibarra, entre agosto de 1944 y agosto de 1947 se sucedió a sí mismo como presidente constitucional, dictador y nuevamente presidente constitucional. Aunque parezca contradictorio más de un mismo gobernante pudo pasar de la dictadura a la presidencia y viceversa.

Cuadro No.16 Inestabilidad política: 1925 - 1948	
1.- Junta de gobierno ( 9 de julio 1925- 1 abril de 1926)	14. Manuel María Borrero, Presidente Constitucional Interino (10 de - 1 de Diciembre de 1938)
2.- Isidro Ayora, Dictador ( desde 3 abril de 1926)	15. Aurelio Mosquera Narváez, Presidente Constitucional (2 de Diciembre de 1938 - 17 de Noviembre de 1939)
3.- Isidro Ayora, Presidente Constitucional ( hasta el 24 de Agosto de 1931)	16. Carlos Arroyo del Río, Presidente del Senado, Encargado del poder Ejecutivo(18 de Noviembre - 10 de Diciembre de 1939)
4.- Coronel Luis Larrea Alba, Ministro de Gobierno, Encargado del Poder ( 24 de Agosto- 15 de Octubre de 1931)	17. Andrés F. Córdova, Presidente de la Cámara de Diputados, Encargado del Poder, ( 11 de Diciembre de 1939- 10 de Agosto de 1940)
5.- Alfredo Baquerizo Moreno, Presidente del Senado, Encargado del Poder (2 de Septiembre de 1932)	18. Julio E. Moreno, Presidente del Senado, Encargado del poder (10 al 31 de Agosto de 1940)
6.- Carlos Freile Larrea, Ministro de Gobierno, Encargado del Poder ( 28 de Agosto- 1 de Septiembre de 1932)	19. Carlos Arroyo del Río, Presidente Constitucional (1 de Septiembre de 1940- 28 de Mayo de 1944)
7.- Alberto Guerrero Martínez, Presidente Constitucional, Encargado al Poder (2 de Septiembre- 4 de Diciembre de 1932)	20. José María Velasco Ibarra, Presidente Constitucional ( 10 de Agosto de 1944- 30 de Marzo de 1946)
8.- Juan de Dios Martínez Mera, Presidente Constitucional (6 de Diciembre de 1932- 19 de Octubre de 1933)	21. José María Velasco Ibarra, Dictador ( 30 de Marzo - 10 de Agosto de 1946)
9.- Abelardo Montalvo, Ministro de Gobierno, Encargado del Poder (20 de Octubre de 1933- 31 de Agosto de 1934)	22. José María Velasco Ibarra, Presidente Constitucional (hasta el 23 de Agosto de 1947)

<p>10.- José María Velasco Ibarra, Presidente Constitucional, (1 de Septiembre de 1934- 21 de Agosto de 1935)</p>	<p>23. Carlos Mancheno. Dictador (23 de Agosto - 2 de Septiembre de 1947)</p>
<p>11.- Antonio Pons , Ministro de Gobierno, Encargado del Poder, (21 de Agosto - 25 de Septiembre de 1935)</p>	<p>24. Mariano Suarez Veintimilla, Vicepresidente de la República asumió la Presidencia Constitucional y renunció enseguida (2 al 16 de Septiembre de 1947)</p>
<p>12.- General Alberto Enríquez, Jefe Supremo (23 de Octubre de 1937- 10 de Agosto de 1938)</p>	<p>25. Carlos Julio Arosemena, Presidente Constitucional (16 de Septiembre de 1947- 31 de Agosto de 1948)</p>
<p>13.- Federico Páez, Jefe Supremo (26 de Septiembre de 1935- 23 de Octubre de 1927)</p>	<p>26. Galo Plaza Lasso, Presidente Constitucional (Se posesionó el 1 de Septiembre de 1948)</p>

Agustín Cueva, “El Ecuador de 1925 a 1960”, En: Nueva Historia del Ecuador, Corporación Editora Nacional, 1990, Vol. 10, pp. 97-98.

En fin, ni el auge y caída del producto estrella ni la crisis en las exportaciones lograron cuestionar al modelo de desarrollo alimentado por ese mono-cultivo; ni resquebrajar los cimientos de la dominación de una oligarquía que no era capaz de promover un progreso sostenido y compartido.

Otro ejemplo de este círculo vicioso se puede visualizar en el campo de la exportación petrolera que años más tarde pasó por momentos de ascenso con sus correspondientes caídas: el uno en los años 1970/80 y el otro a partir del 2014/2015. Para ambos períodos son válidas las admoniciones que se formularon al concluir la primera etapa petrolera:

*... enfermedades que hasta hoy afectan comunidades indígenas y colonos, destrozo de la selva y sus especies vivas por explosiones de dinamita, carreteras invasivas en territorios vírgenes y ricos en plantas y animales, abusos sexuales por trabajadores y empleados del oro negro, muerte de animales domésticos, infertilidad de suelos por contaminación, degradación de las fuentes de agua, en fin, una enciclopedia de la devastación sería necesaria para dibujar lo que ha significado para el Oriente ecuatoriano la supuesta riqueza. Riqueza que se ha esfumado sin siquiera proveer de servicios básicos a los pueblos afectados”. (...) En el discurso del gobernante se acuñó el slogan “sembrar el petróleo”; en efecto se sembró, pero solo en una pequeña minoría perteneciente a la burocracia, surgieron nuevos ricos, se construyeron grandes y lujosas edificaciones y residencias, se inauguraron los tours de compras a Miami y los de turismo a Europa, se multiplicó el parque automotor con carros de lujo en los que los nue-*

*vos ricos arremetían prepotentes al pueblo que esperaba la siembra del petróleo. Después de casi medio siglo las enfermedades endémicas siguen afectando al pueblo, el déficit de vivienda está intacto, la inseguridad se ha incrementado, la angustia de los padres de familia por conseguir un cupo para la educación de sus hijos se ve reflejada en el colapso de los sistemas informáticos oficiales y el parque automotor se desborda” (Haro Ayerve Patricio 2013).*

El Ecuador, desde el boom petrolero ha financiado en altos porcentajes sus gastos gracias a la venta de petróleo, en alrededor del 48% del presupuesto en 1993, algunos años dependió en más del 40%. Si bien hay una tendencia a depender cada vez menos de este producto estrella que para el 2013 cubrió el 23% de las exportaciones. En todo caso, la dependencia de los precios de este rubro colocó al Ecuador en un riesgo permanente.

Si el ámbito económico y político se vio afectado en forma reiterada a lo largo del siglo, de igual modo el ámbito social no dejó de verse sacudido permanentemente. La gota que derramó el vaso y permitió poner al descubierto la incapacidad de los gobiernos de turno para preservar al menos la vida de las personas y un mínimo de desarrollo, fue la movilización popular de noviembre de 1922, con la subsiguiente inmolación del pueblo perpetrada por el gobierno de José Luis Tamayo. Era la primera vez en que, con tal furor y en tal magnitud, emergía la fuerza de los trabajadores incluidos artesanos, impulsados por una situación de claro deterioro de sus condiciones de vida, pero también por los inicios de una conciencia social que antagonizaba abiertamente contra los detentadores del poder. Las condiciones objetivas y las subjetivas se unificaron. En esta fecha, una amalgama abigarrada del pueblo de Guayaquil se lanzó a las calles para expresar su inconformidad: artesanos, empleados, peones, trabajadores de servicio, estibadores, desocupados, inmigrantes serranos, escogedores de cacao, montubios de las plantaciones; antiguas y numerosas asociaciones artesanales y gremiales, y flamantes organizaciones sindicales expresaron su rechazo al sistema vigente y su expresión plutocrática que obligaba a laborar hasta 18 horas al día; irrespetaba la ley de accidentes del trabajo, no ajustaba los salarios cuya capacidad adquisitiva había bajado ostensiblemente por la caída del precio y volúmenes de exportación del cacao; despedía a los trabajadores en forma arbitraria; ejercía un trato despótico a través de los capataces, etc.<sup>5</sup> El intento de los trabajadores de

---

5 Julio César Roca de Castro ha descrito en estos términos la masacre: “La madrugada del 15, entran soldados a la ciudad, con los cuales el número de militares llega a 2.200. Y el puerto, que estaba a oscuras, sin pan, sin leche, sin víveres, sin carne, sin tráfico de trenes, sin periódicos, dejando la Policía en libertad de acción a los huelguistas por el orden con el que se conducían, ve desfilar a miles de personas en la tarde de ese funesto día, entre ellas más de 300 mujeres. Los soldados, que creyeron que defender la patria era matar obreros, asesinaron a cientos de ellos, quizá 1.500, aunque reconocieron únicamente 200. Y mintieron, aseverando que sus víctimas les habían disparado, pero con tan mala puntería, que no mataron a ninguno, habiendo muerto un caballo, cuya sangre debía ser vengada. Algunos cadáveres fueron sepultados en una fosa del cementerio, pero el perito, dentro del juicio que se inició y no concluyó, declaró que no se los halló. Los demás fueron echados al río Guayas, con el vientre abierto para que no flotarían. En su lugar nacieron cruces. Decenas de heridos de bala hubo,

alcanzar algo de reconocimiento o protagonismo fue ahogado con violencia, pero a partir de este bautizo de sangre y a pesar de su inexperiencia, el movimiento obrero entró a la arena política, convertido en una fuerza de la cual ya nadie podría en adelante prescindir. Los artesanos y trabajadores de Quito y Guayaquil desbordaron los marcos de organización tradicionales y dieron los primeros pasos de un proceso de marcada politización y protesta social que les ubicó en el centro del debate político nacional por algunas décadas (Bustos Guillermo 2003). Dejó de ser un hecho pasajero para conseguir ser una constante que cada primero de mayo rememoraba su origen y, a la vez, un sordo resentimiento social.

En medio del enfrentamiento social hizo sentir su presencia la entente liberal conservadora también en forma reiterada. En 1901, por ejemplo, al concluir la primera presidencia de Alfaro ascendió al gobierno Leónidas Plaza, quien representaba desde mucho antes de su elección la “fusión” del liberalismo con el partido conservador terrateniente; posteriormente, se tuvo que afrontar similar dificultad al concluir el segundo mandato de Alfaro y posesionarse de la presidencia, en septiembre de 1911 Emilio Estrada, representante de la plutocracia asentada en Guayaquil. La entrega del país a esta entente de los “señores” de la sierra con los “señores” de la costa, de los terratenientes con los oligarcas, el paso del poder de unas manos a otras les permitió a unos y otros sobrevivir y recomponer sus fuerzas.

En fin, mientras crecía la población y las exportaciones, también se profundizaban las desigualdades entre la acumulación de capital en pocas manos y la carencia de los recursos mínimos de la mayoría de la población, hecho que comenzaba ya a desbordar los marcos individuales o coyunturales, exigiendo más bien plantearse como contradicciones estructurales, propias de una sociedad en la cual enormes conglomerados eran excluidos y obligados a vivir al margen de los servicios básicos e incluso en la pre-historia. Se consolidó, así, una especie de paradoja o disimulada contradicción: por un lado se modernizaba el país y al mismo tiempo, por el otro, se estancaba, ya que los beneficios generados por las transformaciones productivas, demográficas o políticas solo cosechaba en buena medida la oligarquía del litoral, que terminó por concentrar el poder económico, el poder político y el educativo, ‘convirtiendo a los sucesivos gobiernos liberales en dóciles instrumentos suyos’ ya que desde sus oficinas se hacían y deshacían las decisiones y políticas de los gobiernos de turno.

Seguramente fue en el seno del sector rural y del movimiento indígena donde también se concentraron las demandas, la resistencia y la desconfianza en una gestión estatal que no se atrevía a impulsar las reformas

---

incluyendo tres mujeres y menores de edad, alcanzados alevemente en su espalda, tórax, esternón, muslos, etc., algunos mutilados y otros con lesiones permanentes. Diario el Universo, Jueves, 13 de noviembre, 2014.

que se requerían y permitía que predominara en el campo las aún ancestrales relaciones de servidumbre. Ni se zanjaba en forma radical la reorganización de la propiedad hacendaria, ni en su sustitución se implantaba la pequeña empresa agrícola. El proceso de transformaciones agrarias ocurridas en la Sierra ecuatoriana desde mediados de siglo no lograba ni pasar de la hacienda tradicional a la plantación de corte capitalista, ni detener en la región centro y norte un significativo proceso de parcelación de antiguas haciendas. Esta realidad dual marcó el desarrollo capitalista del agro serrano: por un lado modernización y tecnificación en grandes extensiones de tierra concentradas aún en las antiguas haciendas y por otro distintos procesos de evolución de las pequeñas unidades campesinas que no superaban estados de pauperización y se debatían en un incipiente nivel de acumulación en unidades familiares campesinas cada vez más fraccionadas (caso Cañar).<sup>6</sup>

En definitiva, una heterogeneidad de actores, problemas y respuestas se expresó a lo largo del s. XX en todas los ámbitos, áreas y estructuras de la realidad que no lograban ser resueltos o encausados ni por el Estado, ni por los partidos políticos, ni por la articulación de los movimientos sociales, ni por el desarrollo del capitalismo agro exportador. Era una sociedad fraccionada, en ‘crisis de heterogeneidad estructural’<sup>7</sup>, que puso de manifiesto la ausencia de un proyecto común de identidad, de una bandera que pudiese arrastrar tras de sí a la mayoría de la población, que no experimentaba más que problemas y limitaciones que brotaban y volvían a brotar sin cesar en igual número. En pocas palabras, la vía latifundista de desarrollo agropecuario en la sierra y el sistema de producción agro exportador en la costa, resultó ser una matriz productiva insuficiente y hasta desastrosa para la democracia, ya que frenó volcarse a un crecimiento interno equilibrado y sirvió ante todo para llenar los bolsillos de unos pocos, casi siempre vinculados al poder del Estado (Lechner Norbert 1977: 470-ss).

A las crisis internas se sumó la crisis externa, la vieja cuestión limítrofe que no dejó de incidir y convulsionar al país desde su fundación. El Ecuador hasta 1916 mantuvo una permanente discusión de fronteras con Colombia y mantenía pendiente un centenario litigio con el Perú, enfrentamien-

6 Recuperado en septiembre 2014 de [www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=5985](http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=5985), Ver “Cap. Iro. Vías de desarrollo capitalista en el agro. Economía campesina y políticas estatales en el sector”.

7 Para el tratamiento de la heterogeneidad estructural Julio Echeverría ha recogido una cita que sintetiza el análisis de Lachner: “Hasta hoy en día, la mayoría de las sociedades de la región se caracterizan por un heterogeneidad estructural: diferencias étnicas, corte entre ciudad y campo, entre sierra y costa, distancia entre economía exportadora y economía de subsistencia, divorcio entre el circuito financiero y el proceso de producción. La sociedad civil consiste en un archipiélago de unidades sociales relativamente aisladas. No hay una base común a todos los habitantes, que enlace los trabajos individuales y estructura integralmente las relaciones de producción, haciendo conmensurables las distintas actividades. La heterogeneidad estructural no es solamente un fenómeno económico. La dispersión de la esfera económica se reproduce a nivel social, político y cultural”. Ob. Cit. pp. 470-ss.

to que en este período llegó a su clímax. A finales de 1941, tropas peruanas ocuparon territorios de las Provincias de Loja, el Oro y el Oriente. Posteriormente, el 29 de enero de 1941 se firmó en Río de Janeiro un “Protocolo de Paz, Amistad y Límites” para poner “punto final” a un centenario conflicto de fronteras. El país vivió una tragedia al aceptar sea disminuido su territorio en algo más de 200.000 kilómetros cuadrados, quedando reducido a 283.561 km<sup>2</sup>.<sup>8</sup>

A la desintegración hasta territorial habría que sumar las dificultades que seguía ofreciendo una geografía inhóspita para la comunicación entre las dos principales regiones y entre provincias. Para más de un autor, *el Ecuador era un drama de su geografía*. Los nevados, las mesetas, el trópico y la selva exigían *esfuerzos biológicos extraordinarios* y hasta el clima fue visto como una barrera en la lucha por poner la naturaleza al servicio del hombre y superar el separatismo regional y local a que obligaban nuestras montañas.<sup>9</sup> Ni el tren que coadyuvó tanto a unir la sierra con la costa ni las recientes vías carrozables pudo hacer llegar sus beneficios a extensas zonas de frontera y de la región amazónica o aliviar en la época de invierno de las inundaciones o detener los deslaves y la obstrucción y hasta la suspensión por semanas de los caminos. En síntesis, parafraseando a Leopoldo Benítez, las barreras de carácter geográfico determinaban la vida ecuatoriana, imponían su dramatismo, impedían la aglutinación y si bien ese determinismo no era inevitable para la técnica aún era patente en el drama de la vida ecuatoriana.<sup>10</sup>

## Guayaquil “capital económica” del país

Sin embargo, sería incompleta una visión del país que se reduzca solo a las limitaciones y dificultades. Junto a lo negativo y adverso se suscitaban procesos, algunos de carácter estructural que desencadenaron profundas transformaciones, especialmente en la Costa, las mismas que habrían de impactar incluso en la identidad del país: p. ej., el crecimiento demográfico no desmayó y la población se amplió lentamente y se afincó en dos ejes territoriales: las planicies y tierra húmedas de la cuenca del Guayas: Los Ríos, el Oro y Guayas; y un segundo eje: Manabí - Esmeraldas. Años después, transformadas las provincias de Guayas y El Oro, a mediados de siglo: 1948-1960 en el mayor polo de exportación de banano a nivel mundial, se abrieron sus

---

8 Para una lectura más completa de esta problemática véase: José Alfredo Llerena, *Frustración política en veintidós años*, Quito, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1959. También puede consultarse Benjamín Carrión, *Cartas al Ecuador*, escritas aún bajo el impacto traumatizante de la guerra de 1941, 1ra. edición, 1943. La Universidad Alfredo Pérez Guerrero realizó en el 2007 una reedición.

9 Leopoldo Benítez Vinuesa, Ob. Cit. pp.71-89.

10 Ídem. p. 79

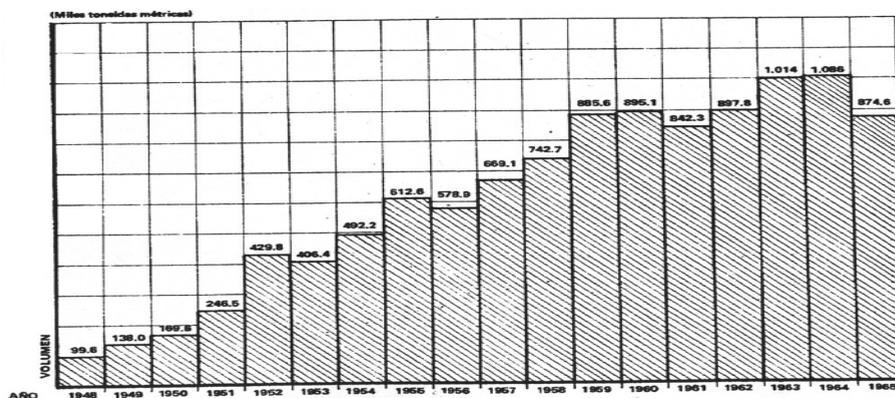
puertas a nuevos mercados: Japón y Rusia, a más de los tradicionales de Europa y Estados Unidos. También se dinamizó el capital bancario y financiero, producto de la recuperación del sector agro exportador y se constituyeron bancos como el de Machala (1962), Citikank-Ecuador (1965), de Loja (1968). En la década inmediata se consolidó aún más el capital comercial y bancario: Banco del Pacífico (1972), Internacional (1973), Amazonas (1975), del Austro (1977), Bolivariano (1979), UniBanco (1979) (Hidalgo Ángel 2013).

Este sostenido crecimiento hizo que ciudades como Guayaquil, Santo Domingo de los Colorados, Machala, Quevedo, Babahoyo,... dupliquen y tripliquen en pocos años su población. El crecimiento demográfico de la Costa, especialmente de la región de Guayas, fue además de explosivo, decisivo a criterio de (Deler Jean Paul, Estructura y consolidación del área central (1830-1942) 1983), para la conformación de un eje transversal de desarrollo, una especie de estructura y a la vez circuito horizontal que creó lazos sobre todo económicos de intercambio entre la producción generada en la sierra y necesitada de salida vía el puerto de Guayaquil y el arribo y entrada de mercancías importadas con que el puerto nutría a la zona centro norte y también a la sierra sur para su desarrollo y comercio. La constitución de este espacio de intercambio cruzado de mercancías resultó decisivo para la conformación y ampliación del mercado interno, tan reducido a finales de la Colonia y aún en las primeras décadas de vida independiente, como también para la construcción de un espacio comercial nacional o integrado –economía nacional-. Además, la incorporación progresiva de las feraces y vastas plantaciones de cacao y otros productos que se cultivaban a la sombra de los cacaotales no dejó de repercutir en la exigencia por mejorar las vías de comunicación entre Quito y Babahoyo, Guayaquil y Quito y entre las parroquias y cantones de esta zona. En definitiva, la frontera agrícola y la de comunicaciones se expandieron pues se conquistaron e incorporaron inmensos territorios a la esfera del mercado mundial y también nacional, lo que repercutió hasta en la administración territorial que se vio crecer con la creación entre 1843 y 1880 de tres provincias en el litoral.

Al desarrollo demográfico y urbano, al crecimiento de las exportaciones --segundo boom del cacao e inicios del boom del banano— se sumaron los primeros pasos del desarrollo agroindustrial, farmacéutico y de la construcción que transformó a Guayaquil en centro de acumulación de capital, de movimiento financiero, de expansión del comercio proveniente de las exportaciones y de las importaciones, de las comunicaciones y de la modernización del país. Hacia el puerto parecían converger todas las fuerzas. La capital económica además de atraer mano de obra serrana para el comercio, la industria, la construcción y los trabajos de artesanía; también logró recibir a extranjeros, especialmente libaneses y chinos que encontraron nichos favorables a su actividad comercial en el Guayaquil de mediados del s. XX. En fin, se impuso el trabajo asalariado en las plantaciones de la

costa, con lo cual se fortalecieron las relaciones capitalistas hasta entonces marginal especialmente en la Sierra.<sup>11</sup>

### Exportaciones ecuatorianas de banano (1948 – 65)



La transformación de Guayaquil y su oligarquía se transformó en centro o lugar de acumulación originaria de capital mercantil y financiero y de capital humano requerido: mano de obra, régimen salarial, vinculación con el exterior, ethos mercantilista, ... elementos estos y otros más necesarios para los nuevos procesos de articulación al comercio mundial, quedó consolidada la vinculación que a futuro marcaría al Ecuador y a su matriz o sistema productivo por décadas. El puerto se transformó en la base económica de la Costa y ella a su vez en el punto nodal del imaginario de un país que llegó a ser el primer exportador de cacao y posteriormente de banano, en el mundo.

En esta fase, a finales de la década de los cincuenta del s. XX, Guayaquil dio un paso decisivo para el intercambio comercial: exportación e importación, movilización de carga, servicios de bodegaje, recaudación de impuestos, ... al transformarse de puerto fluvial con los centenarios muelles en el antiguo malecón, a centro marítimo con un Puerto Nuevo moderno. En las décadas de auge de las exportaciones de banano el 70% se canalizó desde el nuevo puerto, el 100% de la exportación de camarones y el 96% del comercio exterior que necesitaba ir en contenedores. Fue tal la importancia de la capital comercial del país que ella benefició a Provincias de la sierra como Azuay, Tungurahua, Chimborazo, Loja y zonas próximas a ella como la Provincia de Los Ríos, El Oro y la Península de Santa Elena. Vastas regiones agrícolas de la costa y de la sierra a finales del s. XX, igual que en el pasado, vieron desarrollarse su producción en vinculación con Guayaquil. Múltiples fábricas y micro empresas que abarcaban las más variadas actividades en ámbitos

<sup>11</sup> Véase Rafael Correa, Ecuador: de Banana Republic, Ob. Cit. P. 32.

que comprendían cadenas de producción textil, de industria alimenticia, de la construcción y servicios encontraron en el puerto de Guayaquil sus primeros pasos de desarrollo industrial, hecho éste que cambió la imagen e identidad de un país eminentemente serrano y agro exportador. Los ojos del país, a través de miles de migrantes se volcaron hacia el nuevo polo de desarrollo.<sup>12</sup> De un solo modelo o rostro de desarrollo se pasó a visualizar dos posibles alternativas. Al igual que el dios Jano, Ecuador ofrecía dos caras, la una orientada más hacia el pasado y la otra hacia el futuro.

Como en el remoto pasado, con las fórmulas de actualización al presente, las palabras de Jorge Juan y Antonio de Ulloa, no dejan de tener vigencias:

*Es el puerto Guayaquil de suma importancia en aquellos mares, porque además de ser la llave de los comercios de las Provincias de Quito con todas las demás del Perú y costas de Nueva España, y forzoso paso de comunicación, es asimismo el más bello astillero que se reconocen en aquellos mares, tanto por la abundancia de las maderas, cuanto por su sobresaliente calidad, siendo también el único donde se pueden construir navíos grandes para guerra o para comercio... (Jorge Juan y Antonio Ulloa, Noticias Secretas de América, Ob. Cit. p. 143).*

Cuadro No.17 Evolución de la distribución regional de la población 1780-1959 (%)					
Conjunto regional	1780	1840	1909	1950	1950 1980
Manabí Esmeraldas					
(litoral- norte)	2.35	5.86	9.16	15.11	+ 12.76
Guayas y Litoral	5.22	9.16	21.04	26.04	+ 20.82
Sur					
Sierra norte	26.02	23.79	20.60	19.33	-6.69
Sierra central	41.48	38.56	24.93	21.58	-19.22
Sierra sur	24.94	22.69	24.03	17.92	-7.01

J. P. Deler, N. Gómez, M. Portais, El manejo del espacio en Ecuador - etapas claves. *Geografía básica del Ecuador*; T. I. p. 177, Edc. Del Instituto Geográfico Militar, Quito-Ecuador, 1983

<sup>12</sup> Disponible en <http://turismo.guayaquil.gob.ec/sites/default/files/PDF/Guayaquil-puerto-de-la-patria-historia-derecho-natural-esfuerzo-de-sus-hijos.pdf>

Cuadro No. 18 Las poblaciones de Guayaquil y Quito comparadas 1946-2001

Año	Guayaquil	Quito	Diferencia
1946*	212.025		
1947*		187.077	24,948 (-13,3 por ciento)
1950t	258.996	209.932	49,034 (-23,4 por ciento)
1957*	391.121	292.303	98,718 (-33,8 por ciento)
1962t	510.804	357.746	156,068 (-44,0 por ciento)
1974t	823.219	599.828	223,391 (-37,2 por ciento)
1982t	1.199.344	1.199.344	866.472 332,872 (-38,4 por ciento)
1990t	1.508.444	1.100.847	401,597 (-36,5 por ciento)
2001t	1.985.379	1.399.378	86,001 (-41,9 por ciento)

Michael Hamerly, "Recuentos de dos ciudades: Guayaquil en 1899 y Quito en 1906. Ob. Cit. p. 25, (\*) Censo local. (t) Censo Nacional.

Cuadro No.19 Ecuador: Superficie de las Principales Ciudades Ecuatorianas Proyección al Año 2025 e Índice de Crecimiento.

Ciudades	1988 (Hectáreas)	2025 (Hectáreas)	Índice de crecimiento 1988-2025: 1988=100
<b>Costa</b>			
Esmeraldas	1.790	5.700	318
Portoviejo	1.860	7.300	392
Manta	1.780	6.300	254
Quevedo	1.380	5.200	377
Guayaquil	18.130	52.600	290
Milagro	1.530	5.000	327
Machala	1.900	7.100	374
Ato. Domingo de los Colorados	1.600	10.400	650
<b>Sierra</b>			
Quito	13.160	39.000	296
Ambato	1.620	3.500	216
Riobamba	1.370	2.700	197
Cuenca	2.600	8.000	208
Loja	1.400	4.400	314

Germánico Salgado y Gastón Acosta, El Ecuador del Mañana, Ob. Cit. Cap.VI, p. 372

Cuadro No.20 Algunas tasas de natalidad urbanas (1984-198)

Ambato	25,72	Machala	27,52	Quito	28,83
Riobamba	25,76	El Ángel	28,13	Cuenca	28,85
Guayaquil	26,98	Ibarra	28,43	Atuntaqui	29,13
Latacunga	30,45				

ídem, p. 140

En adelante, la capital económica del país hizo extensivo su desarrollo al orden político y al cultural, con lo que su impacto pasó a ser decisivo o determinante en la construcción de la imagen e identidad del país. En otros términos, en la capital económica del país se logró la confluencia e integración de tres grandes ámbitos: el productivo, el político y el cultural. El primero condujo a la consolidación en Guayas del capitalismo con capacidad de crecimiento constante. También se logró dinamizar el desarrollo industrial y el crecimiento urbano, pilares de una economía basada en el mercado de trabajo asalariado, en la propianda privada de las plantaciones y otros medios de producción; el segundo: el ámbito político, transformó a Guayaquil en el centro del populismo, del que no se podría prescindir para cualquier proyecto de nivel nacional. En cuanto al tercer ámbito, el de creación de una cultura secular, igualmente Guayaquil sobresalió al desplazar el predominio de las formas y relaciones religiosas y semi-feudales por los sistemas seculares o laicos en el conjunto de la vida de la ciudad. La generación del 30: Joaquín Gallegos Lara, José de la Cuadra, Enrique Gil Gilbert, Demetrio Aguilera Malta y Alfredo Pareja Diez Canseco; poco después se integraría Adalberto Ortiz, es un buen ejemplo desde la novela y la poesía de la pujanza cultural que emergía en la cuenca del Guayas.

En otros términos, el control y el ejercicio del comercio exterior al igual que del comercio de materias importadas para el interior; la comunicación con América Latina, Europa y Norteamérica; los primeros pasos de la industrialización y del crecimiento urbano; incluso la nominación y la elección de las principales autoridades de nivel nacional,... pasó a ser decisivo para cualquiera de las grandes batallas sociales, culturales o políticas que habría de vivir el país. Hasta el control ya sea de los grandes como de los pequeños negocios del interior serrano y de la producción de sus haciendas; el control de la aduana y de los ingentes recursos que ella podía generar, llave que cerraba o abría el dinero que requerían los gobiernos para poder realizar obra pública y mantener una mayor o menor burocracia, etc., pasó a depender, cada vez más, en una u otra forma, de la vinculación con ese gran centro de la producción y la distribución de beneficios que representaba el puerto y que desde los días de la Independencia, reclamaba ya mayor libertad de comercio y menor sometimiento a las órdenes de los mercaderes de España

o de la burocracia asentada en la Capital. Los célebres enfrentamientos entre liberales y conservadores que se vivieron después tampoco estuvieron exentos del control del comercio y las aduanas por unos o por otros, por los *señores de la tierra o por los caballeros del comercio*. Quién se apropiaba del control del puerto y de las aduanas o al menos de la administración de sus recursos o del contrabando, el mercado negro y las ventas de productos de importación a precios más bajos veía florecer o apagarse sus negocios y su poder.

De otra parte, el crecimiento urbano trajo consigo desarrollos contradictorios: bienes acompañados de males, toda vez que si bien la acelerada migración de la sierra hacia la costa absorbía a campesinos e indígenas que huían de las horrorosas condiciones de vida del callejón interandino, ellos no lograban alcanzar la tierra prometida en forma inmediata. Pocos eran los que conseguían insertarse en el mercado laboral de una ciudad en incipiente proceso de industrialización y con zonas marginales cada vez más pobladas. El país quedó sometido a un explosivo desarrollo urbano bajo condiciones deplorables. Vio crecer las poblaciones especialmente de la costa como Santo Domingo de los Colorados, Machala, Durán, Quevedo Babahoyo, por citar algunas, y con ello la conformación de suburbios sin servicios básicos, sin planes de desarrollo urbano, con toma de tierras, con alto desempleo y subempleo y grupos que fueron fácil presa o caldo de cultivo del populismo que hizo su entrada triunfal, en diversas ocasiones, a la arena política. Tampoco se implementó una política de control de la natalidad que pudiese hacer frente al deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población.<sup>13</sup> Pero mientras Guayaquil avanzaba a ritmo de vencedores; Quito prosperaba en forma pausada y su desarrollo permaneció por décadas casi estancado.

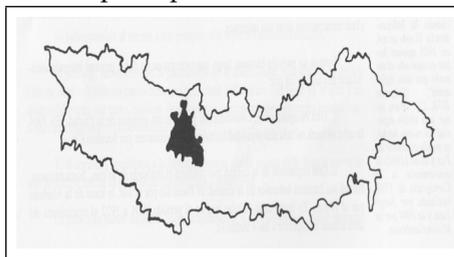
De no haber sido Quito la Capital de la República se hubiera quedado relegada a la categoría de una cabecera regional. Gracias a su carácter de centro del poder político, de sede del Congreso, del Gobierno, del ejército y de la burocracia en permanente expansión, y gracias al lento crecimiento demográfico de estas décadas, se logró superar los centenarios linderos del Centro Histórico. A mediados de siglo la diferenciación entre “centro urbano” y “centro histórico” ya cobró cuerpo y la ciudad se expandió más allá de las avenidas Colón y 24 de mayo. En los años sesenta la desconcentración de las actividades urbanas del Centro Histórico hacia la zona de la Mariscal consolidó aún más el proceso de expansión. La superación de las barreras naturales de la ciudad: el Panecillo por el Sur, la loma de la Alameda por el norte, trajo consigo el surgimiento de nuevos barrios, vías de comunicación, sistemas de transporte, expansión de los servicios de agua potable, comercio, centros educativos y de salud, ... Todo ese desarrollo también vino acompañado de la tugurización del Centro Histórico, copado cada vez más por migrantes campe-

---

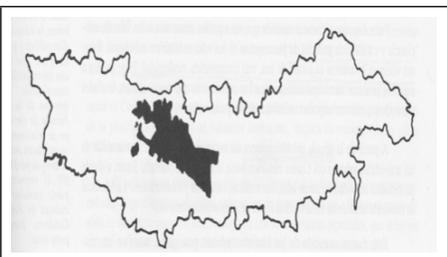
13 Para una lectura más completa de esta problemática véase: Germánico Salgado y Gastón Acosta, *El Ecuador del Mañana: una ruta con problemas*, Quito. Ed. CORDES, 1991.

sinos, proletariado emergente, sectores medios venidos a menos, comerciantes informales,...

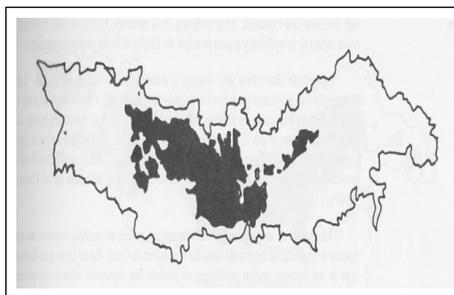
Quito a principios del S. XX



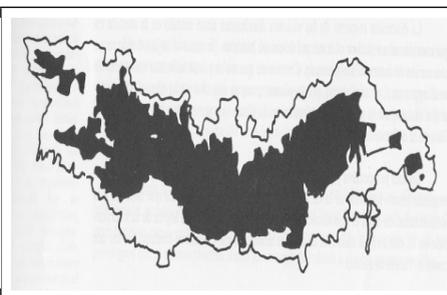
Quito en la década del treinta



Quito en la década del sesenta



Quito en las décadas del setenta y ochenta



Fernando Carrión, Art. Cit. pp. 18-23

Pero si en algunos aspectos cambiaron los parámetros y se agudizaron las diferencias entre Quito y Guayaquil, en otros se mantuvieron las similitudes, especialmente en lo referente al sistema de dominación. (Andrade Pablo, Ob. Cit. p. 64) ha sabido resaltar que:

*El primitivo Estado ecuatoriano se constituyó a partir de la dominación militar en dos conjuntos de grandes familias terratenientes regionalmente basadas en Quito y Guayaquil. La alternancia en el poder de estos dos grandes conjuntos puede verse en el mecanismo simple de gobiernos de las dos principales regiones del país entre 1830 y 1860: el “partido” de los terratenientes quiteños ejercía la Presidencia de la República, y el de “los patricios” guayaquileños la gobernación de Guayaquil, a intervalos más o menos regulares se intercambiaban puestos: el Gobernador de Guayaquil era quiteño, y el presidente guayaquileño. La actividad económica fundamental era la producción agrícola en grandes*

14 Para una lectura más completa de esta problemática véase: Fernando Carrión, “Centro histórico de Quito: notas para el desarrollo de una política urbana alternativa”, En: Centro Histórico de Quito: problemática y perspectivas, Ecuador, Ed. I. Municipio de Quito, 1990. pp. 18-ss. (Godard Henry 1988) también ha realizado un detallado estudio sobre el desarrollo de Quito y Guayaquil en esta época

*haciendas. Este sistema simple dejó una primera herencia institucional clave para el modo de asignación de rentas: el Estado era simplemente una extensión política de alcance –muy relativamente- nacional de los terratenientes.*

Del por demás lento desarrollo y modernización de la sierra ecuatoriana quedó excluida la zona central del país, especialmente la provincia Chimborazo, en la que el tiempo parecía haberse detenido. Provincias como Cañar, Bolívar y buena parte de Tungurahua y Carchi también pasaban por una situación similar de estancamiento y pobreza. Avanzada la década de los cincuenta del s. XX, Chimborazo era ejemplo en su estructura agraria de la vigencia de relaciones anacrónicas, propias de un modo de producción aún servil. Dominaba aún el latifundio, la prisión por deudas, los huasipungos, ... Pervivía una realidad social injusta y atrasada que recordaba el “viejo feudalismo” europeo. 84 haciendas que constituían el 0,25% de las unidades de producción (UPAs) controlaban el 47,5% de la superficie agropecuaria de la provincia y el 86% de las UPAs, con extensión menor a 5 ha cubrían el 16% de la superficie total. (Carrasco Hernán 1993: 31).

En algunas zonas como la de Guamote la concentración de las haciendas en pocas manos era aún mayor, pues ellas monopolizaban más de las dos terceras partes de la superficie cultivable. Para los años sesenta eran aún pocas las haciendas que habían iniciado el lento proceso de abolición de las relaciones precarias, de tal modo que el gamonalismo guardaba su poder a través de la clásica trilogía: terrateniente, párroco y teniente político como referente o actores hegemónicos del ejercicio de los poderes locales. La reforma agraria tardaba en llegar.

Todas estas plagas, limitaciones y avances revelaron que en la Sierra las dificultades se levantaban sobre un suelo de contradicciones mayores y permanentes, como por ejemplo: las formas y relaciones productivas pre capitalistas en retroceso ante el avance de las nuevas formas productivas de acumulación plenamente capitalistas, comandadas por el sector agro exportador; la vinculaciones de la clase obrera con los pobladores de los suburbios, lumpen proletariado o subproletariado a decir de algunos, que amenazaba entrar a la escena política con noveles actores aún cargados de impericia política propia de novatos; las formas de producción y consumo orientadas a un débil mercado doméstico y las nacientes del agroindustria en vías de expansión y consumo de bienes masivos; el predominio del capital comercial en que descansaba el poder de la burguesía agro exportadora y los requerimientos de la mayoría por dar paso a la constitución de un capital financiero, capaz este sí de desencadenar los procesos de industrialización requeridos para satisfacer las necesidades básicas, especialmente de trabajo de la población migrante que se apiñaba en los barrios marginales de las grandes ciudades

Con el explosivo desarrollo urbano de mediados del s. XX emergieron también formas inéditas de gestión de lo político, alimentadas por el asistencialismo, el autoritarismo y el discurso demagógico de que se revistió el populismo para aumentar su fascinación ante una población ávida de promesas de redención inmediata. Al igual que el dios Jano el populismo se presentó con una doble cara: la una ofrecía sus posibles aportes y recetas, y en la otra escondía sus limitaciones. Entre uno y otro rostro floreció la ambigüedad y las contradicciones que conlleva este tipo de gobiernos. Entre los aspectos más notables de esta doble cara cabe resaltar que su propuesta por salvar a los excluidos y facilitar su integración a la sociedad resultó débil, ya que no se acataba ni las reglas del juego democrático ni la formación de ciudadanos ni al Estado de Derecho, ni la consecución de los medios y recursos necesarios, así como también de los estudios y la planificación requeridos para resolver los problemas. En cualquier caso, emergieron básicamente dos tipos de discurso para enfrentar el surgimiento “espontáneo” de los movimientos populares, sea aquellos que brotaron del campo de los trabajadores como los que con menos organización se hicieron presente en los barrios del suburbio. Pero el ascenso de las masas no solo generó discursos a su interior o desde sus filas, también desde los tradicionales grupos de la oligarquía y desde las filas liberales y conservadoras se hizo presente una reacción de temor ante las fuerzas sociales emergentes. Discursos movidos por el propósito de enfrentar los problemas que surgían a consecuencia del explosivo y caótico crecimiento demográfico y urbano (Romero José Luis 1967: 64-ss). Sin embargo, los planteamientos con que los dirigentes tradicionales pretendían enfrentar las reivindicaciones de grupos marginales terminaron por ser ineficientes para la prevención de las tensiones sociales que se anunciaban.

En este contexto, pocas categorías, en la teoría y la praxis política, como el populismo disfrutaron de tanto uso, continuidad y efectos, al grado de alterar a la vida política diaria, a los partidos y movimientos sean de derecha o de izquierda cada vez más inclinados a seguir el camino populista y a la misma vida democrática que en el populismo encontró su mayor amenaza. El populismo cual hidra de cien cabezas al mismo tiempo que mal o bien lograba satisfacer determinada demanda, era incompetente para resolver las de fondo u otras que de inmediato se hacían presente. Desfavorable resultó para la vida en democracia, pues él era renuente a utilizar los medios democráticos e implantar racionalidad en el debate político. *“La democracia puede sufrir una herida mortal si los mismos medios democráticos –como las elecciones– son dirigidos para destruirla”* (Rocha Vilmar 2008). Cada vez se hizo más claro que no se podía gobernar solo desde la emotividad y los “buenos sentimientos”, que no era suficiente ni la exacerbación de la propaganda ni la seducción de sonrisas y ofrecimientos, pero cada vez más los políticos se veían presionados a seguir el camino de los ofrecimientos, el descuido de las obras prioritarias y la concentración de los recursos y la atención hacia las demandas inmediatas.

A mediados de siglo la figura emblemática del populismo fue Velasco Ibarra, quien desde su primer día como presidente: 1ro., de septiembre de 1934 hasta el último día en calidad de tal: 15 de febrero de 1972, cubrió cerca de cuatro décadas de activa presencia en el escenario político nacional. Pero el populismo no solo ha de ser examinado a partir de sus grandes y carismáticas figuras, fue además una estrategia política que aplicaron innumerables dirigentes a nivel nacional, provincial y local. Sea suficiente recordar a: Carlos Guevara Moreno, la familia Bucaram: Asaad, Elsa, Abdalá; la familia Minuche: Mario y Teresa; Ángel Duarte, Jaime Damerval, Frank Vargas Pazos, Gustavo Herdoíza, ... caudillos o líderes populares con capacidades portentosas para "llorar" sobre los males de su comunidad y a su vez ofrecer "soluciones" inmediatas y automáticas a todos los problemas tanto a los que aquejaban a la sociedad como a las personas.

¿Cuál fue la herencia de las reiteradas crisis económicas, políticas y sociales? ¿Cuál fue el legado para el s. XXI? Una vez que amainó el enfrentamiento político "irreconciliable" en que estuvieron empeñados el tradicionalismo-conservador y el liberalismo-moderno, para dar paso a la alternancia bipartidista conservadora-liberal que se tornó usual a mediados del s. XX, lo que quedó como un resultado final decisivo fue que ninguna de las propuestas hegemónicas implementadas conducía a la tierra prometida; que la unidad "nacional", tal como había sido concebida e implementada había que desarmar y que incluso los puntos de convergencia: necesidad de expandir las fronteras de la educación, la construcción de obra pública, el aliento a las actividades productivas básicamente agro exportadoras, aspectos especialmente el último en que coincidieron todos y sirvió para consolidar un "modelo económico" de desarrollo perverso y que rigió el desarrollo del país por centurias. Tardó el país en reconocer que el modelo agroexportador no eran suficiente, tornando necesario desmontar el estado "nacional sin diferencias", al igual que la cultura e identidad "nacionales" construidos con tanto esfuerzo a lo largo del s. XIX y gran parte del XX.

En cualquier caso, el frente interno al finalizar el s. XX arrojó saldo en contra: no triunfó ni la unidad ni la identidad sino más bien la <<fragmentación>>. La identidad "nacional" fue más una "utopía", en el mal sentido del término, que una realidad para buena parte de la población que aún no se había integrado al tipo y a la dinámica de comportamientos y valores propios de la modernidad; tampoco se había integrado a la dinámica general del mercado y el consumo permaneciendo pasiva, excluida y al margen del mismo. Ni producir o consumir, ni ganar o ahorrar preocupaba a la población marginal asentada sobre todo en la sierra y por eso el mercado interno era reducido. Tampoco ni el tipo de sociedad 'organizada estatalmente' prevalecía sobre los poderes locales, ni el Estado "nacional" triunfaba sobre los intereses regionales y provinciales; ni se alcanzó a levantar una sociedad moderna que reemplazase a la tradicional sino más bien un híbrido, una

sociedad moderna/tradicional, que como hemos indicado, en cierto sentido es una contradicción en sus términos. En pocas palabras, no se había logrado ni desmontar totalmente ni superar los lazos de identidad tradicionales ni se habían instalado las nuevas mediaciones e intereses compartidos por ciudadanos que 'se saben uno' y se perciben partícipes de una matriz colectiva republicana, democrática y moderna. El estado oligárquico del s. XIX y el estado clasista del s. XX habían aprendido a subsistir.

En conclusión, los grupos hegemónicos se esforzaron por homogeneizar a su sociedad más en los papeles que en la realidad, modernizar algunas de sus estructuras, reducir la diversidad cultural y educativa, implantar la lengua "oficial", pero sin recurrir a los sectores subalternos que se sintieron poco involucrados con tal tipo de proyectos. El nuevo estado se impuso a los pueblos indígenas y a la población asentada en los suburbios sin su consentimiento y, en más de un caso, contra sus intereses. 'Nación' y 'Estado' resultó un matrimonio en permanente desavenencia por un lado; pero además sin capacidad para integrar al conjunto de valores e ideales reguladores y de directrices correspondientes a una sociedad heterogénea (Biagini Hugo y Roig Arturo (directores) 2008:283-ss). La <<identidad nacional>> continuó siendo más un proyecto que una realidad, los lazos de afinidad brillaban por su ausencia.

## Construcción y consolidación de la matriz agro-exportadora

*"... porque estas economías, por laudables que sean los propósitos del legislador, si por de pronto equilibran el Presupuesto, solo alivian aparentemente el Erario y de ningún modo aumentan la riqueza fiscal. Lo que importa es reformar esencialmente nuestro sistema rentístico y aun de contabilidad, favorecer al comercio y a las industrias, facilitar la entrada al capital extranjero, en una palabra, crear nuestras fuentes de riqueza sin gravar demasiado a los pueblos, y reglamentar severamente la recaudación e inversión de los fondos públicos".ojo*

Desde mediados del s. XX, el país fue testigo de cómo la expansión de su sistema productivo, eminentemente agro exportador, le conducía a una vinculación cada día mayor al mercado mundial, por efecto del alza permanente en la producción y exportación de cacao (2do. boom del cacao: 1870-1920), la producción y exportación del banano: 1948-1965, así como por la formación y acumulación de capitales fruto del proceso de exportaciones e importaciones, la liberación de la mano de obra serrana aprisionada en los grandes latifundios serranos, la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la atracción de capitales extranjeros,... En síntesis, se generó un proceso de acumulación originaria que permitió el surgimiento y ulterior con-

solidación del capitalismo como modo dominante de producción, al menos en el litoral, ya que en el interior el régimen latifundista seguía pujante. También el sostenido crecimiento de las exportaciones era el presagio de futuras contracciones y el fin de la bonanza, como aconteció al final de la primera y segunda guerra mundial que hicieron patente los ciclos de crisis del producto primario de exportación en boga.

Con el desarrollo comercial de la región litoral también se consolidó una rica burguesía agroexportadora y bancaria cada día con mayor presencia. Además, se ampliaron en las ciudades grupos medios de comerciantes y profesionales y el artesanado desarrolló nuevas formas de organización, mientras surgían los primeros núcleos de la moderna clase obrera. No se ha ponderado con la debida precisión, por ejemplo, los bienes que trajo el ferrocarril, pero no cabe duda, como lo señalara el mismo Alfaro, que *“contribuyó a fomentar eficazmente el desarrollo de la producción agrícola en todas sus variedades, ensanchó el comercio interno y aumentó extraordinariamente el tráfico personal”*. Además, se triplicó y cuadruplicó el valor de los terrenos situados junto a la vía. Por supuesto, el ferrocarril tuvo sus limitaciones y nunca resultó un éxito financiero, habiéndole tocado funcionar en situaciones con déficit.

El cuadro adjunto muestra los principales productos de exportación entre 1890 y 1919, fin de la primera guerra mundial. Falta un párrafo sobre exportaciones, productos, ec. Ver Ayala. Rev. Nro. 13. 1982. Pg. 120.

El desarrollo demográfico de la costa en general y de Guayaquil en particular trajo consigo otros cambios más. Los datos de ocupación, por ejemplo, presentan a la ciudadpuerto como más “desarrollada” y por lo tanto, más “moderna” que la Capital. Casi dos tercios, el 63,3% de la población ocupada de Guayaquil se encontraba en los sectores de construcción, industria manufacturera, comercio y servicios industriales y comerciales, mientras el 48,0% de la población ocupada de Quito se encontraban en dichos sectores. La otra mitad de los ocupados en la capital: el 47,8% se dedicaba, casi en su totalidad al servicio público y al sector doméstico, mientras que algo menos de un tercio de los ocupados en la ciudad-puerto: el 31,0% se dedicaba a este último tipo de tareas.<sup>15</sup> Obviamente, la prosperidad de Guayaquil se debía al comercio de exportación e importación y los inicios de un proceso de desarrollo industrial.

El progreso de la costa además se manifestó en la paulatina asimilación de los valores modernos, en la mayor apertura por la fuerza de su comercio a un trato más abierto o democrático, a la promoción de la asociación, a la inclinación a las actividades comerciales, al espíritu emprendedor, a

---

15 Nos ha sido de especialidad utilidad para este acápite el trabajo de Michael Hamerly, “Recuentos de dos ciudades: Guayaquil en 1899 y Quito en 1906. –Un estudio comparativo- Ecuador, M.I. Municipalidad de Guayaquil, 2012.

la presencia sindical más que la artesanal,... *En la sierra la supervivencia de antiguas prácticas, creencias y actitudes de los ciudadanos, descritas perspicazmente por los dos más importantes sociólogos de la época, habrían continuado obstaculizando el progreso del país*".<sup>16</sup> Otro efecto inmediato tuvo que ver con la naciente organización obrera de corte más secular y moderno que las organizaciones mutuales y artesanales dependientes en la Sierra de la iglesia. Paulatinamente el movimiento obrero y sindical cobró fuerza. Aspectos estos y otros más que repercutieron en el plano político, en la masa asentada en los suburbios cada vez más radicalizada y que levantaba temor por sus manifestaciones, concentraciones y demandas. Con el transcurrir del tiempo definió el número de diputados por provincia e incluso las posibilidades presidenciales.

Pero mientras crecía la población y en alguna medida las exportaciones, también crecían las desigualdades entre la acumulación de capital en pocas manos y la carencia de los recursos mínimos de la mayoría de la población, hecho que comenzaba ya a desbordar los marcos individuales o coyunturales, exigiendo más bien plantearse como contradicciones estructurales, propias de una sociedad en la cual enormes conglomerados eran excluidos y obligados a vivir al margen de los servicios básicos e incluso en la pre-historia. Se consolidó una especie de paradoja o disimulada contradicción: por un lado se modernizaba el país y al mismo tiempo, por el otro, se estancaba; de una parte se volcaba al exterior y de otra se "olvidaba" del interior.

A estos males aún habría que añadir el problema del subempleo y el desempleo que el modelo de desarrollo no lograba resolver. Como lo señalara Germánico Salgado hace ya más de una década ése era:

*"sin duda, uno de los principales y más penosos problemas de la sociedad ecuatoriana y, a juzgar por las proyecciones de la Población Económicamente Activa (...) continuará siéndolo en lo que resta del siglo si no se acelera considerablemente el crecimiento económico y no se consigue modificar el patrón de actividad (estructura de la demanda y la oferta) y los coeficientes técnicos de esta, de modo que globalmente la relación capital – trabajo cambie, aumentando la capacidad del sistema de requerir más empleo por unidad de producto"*.<sup>17</sup>

16 Osvaldo Hurtado, Las costumbres de los ecuatorianos, Quito, Ed. Planeta, 2007, pp. 153. Sobre los valores y anti valores culturales tanto en el siglo XIX como en la primera y segunda mitad del S. XX, O. Hurtado ha realizado una minuciosa descripción. Cfr. Cap. II – III y IV. Ver: Belisario Quevedo – Alfredo Espinosa Tamayo.

17 Ídem. p. 149.



Ley de arrendamientos agrícolas, Alejandro Stechina, 2015

En definitiva, para finales del s. XX, limitaciones heredadas del pasado y las contradicciones ínsitas a la matriz o modelo productivo que se empeñó en instaurar el liberalismo, no conducían más que a un lento proceso de <<modernización excluyente>>. No se había logrado ampliar, por ejemplo, el número de ciudadanos al grado de que estos fueran la mayoría de la población y disfrutaran de los beneficios del progreso. Una gran mayoría continuaba excluida no solo de los requisitos mínimos que hacen a un ciudadano: instrucción, bienes, trabajo,... sino incluso de la cobertura en derechos básicos como salud, vivienda, alimentación. El ejercicio del sufragio continuaba negado a una población analfabeta numerosa, al igual que el acceso de la mujer a diversos campos de trabajo. Tampoco se había conseguido ampliar considerablemente el mercado interno, fortalecer a los aparatos del Estado, integrar al país gracias a los nuevos medios de comunicación y transporte. En pocas palabras, severas restricciones aún impedían el acceso a la ciudadanía de la mayoría de la población y el país se parecía a una botella a criterio de unos medio llena y de otros medio vacía.

## LA FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL PROFESORADO DE SECUNDARIA

A pesar de la crisis, ¿quién creyera?, la educación logró expandirse. Por ejemplo, la formación de los docentes para el nivel secundario, floreció

básicamente gracias a la acción de las nacientes facultades de filosofía y ciencias de la educación: Quito, 1929; Guayaquil, 1944; Cuenca 1951; Loja, 1960,....

Con relación a la fundación de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Central, las primeras ideas sobre estudios especializados en educación, a nivel superior, datan de 1925, pero recién en 1929-1930 lograron hacerse realidad. Lastimosamente, casi en forma inmediata a su incipiente constitución, se transformó en Instituto Superior de Pedagogía, recobrando la naciente Facultad su calidad de tal, pocos años después.<sup>18</sup>

En obra tan trascendental jugó un rol especial Manuel María Sánchez, Ministro de Educación del gobierno de Isidro Ayora, quien consiguió concretar los decretos emitidos en 1919-24 y 28. Entre las funciones asignadas a la Facultad, cabe destacar al menos dos: el cultivo de la filosofía y las letras, por una parte; y, por otra, la formación y preparación del profesorado para la enseñanza secundaria y especial.

El Plan de Estudios de 1930 consideraba materias como las siguientes: filosofía, lengua y literatura castellanas; instrucción moral y cívica e historia; psicología y ciencias biológicas; historia y geografía; ciencias naturales; francés e inglés; dibujo y música, pensum que en sus líneas básicas se mantuvo por décadas. En 1935, en tiempos del Ing. Federico Páez, se suprimió nuevamente la Facultad, reabriéndose en enero de 1948. En 1963, la Junta Militar la volvió a clausurar, para luego de seis meses reabrirse. La inestabilidad política reinante, que influyó en el lento nacimiento de la Facultad, la acompañó en reiteradas ocasiones.

A fin de recoger alumnos para la flamante facultad se consiguió un decreto, de abril de 1928, que expresamente dice: *Los alumnos de la Sección de Pedagogía exentos en los cinco primeros años, de pago de derechos de matrícula, exámenes de Grado. También el Art. 19: Por el mismo tiempo, las Juntas Administrativas de los Colegios quedan autorizadas para invertir sus fondos en el sostenimiento hasta de cinco becas para bachilleres en la Sección de Pedagogía.* En años posteriores descendió el número de alumnos. En el año lectivo 1947-48, período de la mayor depresión, se contó solo con 64 alumnos.<sup>19</sup>

Inicialmente, la flamante facultad contó con 16 profesores y 168 alumnos, de los cuales 22 fueron mujeres. Entre sus primeros profesores destacan: José Rafael Bustamante, profesor de lógica, ética y metafísica; Julio Endara, psicología; Leonidas García, filosofía de la educación; Max Uhle, arqueología;

18 Cfr. Julio Larrea, Ob. Cit. pp. 79-ss.

19 Cfr. Emilio Uzcátegui, Medio siglo a través de mis gafas, Quito, s.p.i., 1975, pp. 257.

**Cuadro No.21 Ecuador: Proyecciones Económicas de Ocupación, Subocupación y Desocupación  
P.E.A. Macbeth (Modelo Macbeth para Ecuador)(Alternativa Alta de Crecimiento del PIB)**

Años	Ocupados	Sub-ocupados	Des-ocupados	Total	Ocupados	Sub-ocupados	Des-ocupados	Total
1982	1.378.830	1.320.470	172.570	2.871.870	48.01	45.98	6.01	100.00
1983	1.281.200	1.390.830	289.550	2.961.580	43.26	46.96	9.78	100.00
1984	1.376.140	1.406.400	270.330	3.052.870	45.08	46.07	8.85	100.00
1985	1.435.180	1.422.200	291.290	3.148.670	45.58	45.17	9.25	100.00
1986	1.490.210	1.441.590	314.230	3.246.030	45.91	44.41	9.68	100.00
1987	1.489.500	1.465.340	391.020	3.345.860	44.52	43.80	11.69	100.00
1988	1.527.820	1.489.690	430.480	3.447.990	44.31	43.20	12.48	100.00
1989	1.563.130	1.508.440	480.690	3.552.260	44.00	42.46	13.53	100.00
1990	1.627.590	1.524.640	506.250	3.658.480	44.49	41.67	13.84	100.00
1991	1.719.340	1.543.150	510.960	3.773.450	45.56	40.89	13.54	100.00
1992	1.817.650	1.575.850	526.110	3.919.610	46.37	40.20	13.42	100.00
1993	1.921.170	1.578.480	512.610	4.012.260	47.88	39.34	12.78	100.00
1994	2.029.710	1.595.620	510.330	4.135.660	49.08	38.58	12.34	100.00
1995	2.144.030	1.612.720	504.660	4.261.410	50.41	37.84	11.84	100.00
1996	2.265.150	1.634.220	497.380	4.396.750	51.52	37.17	11.31	100.00
1997	2.393.160	1.656.930	485.260	4.535.350	52.77	36.53	10.70	100.00
1998	2.527.620	1.681.750	467.780	4.677.150	54.04	35.96	10.00	100.00
1999	2.668.160	1.709.360	444.530	4.822.050	55.33	35.45	9.22	100.00

Germanico Salgado y Gastón Acosta, Ob. Cit. Cap. III, p. 197

Franz Spillmann, biología, entre otros. Posteriormente actuaron, Isaac Barre-  
ra, Francisco Gómez, Jacinto Jijón y Caamaño, Oscar Efrén Reyes, Augusto  
Arias, Gonzalo Escudero, Jorge Ribadeneira Chávez, por citar algunos.

En 1945 se abrió la Escuela de Periodismo; en 1948 el Instituto de  
Idiomas y el Ciclo Doctoral en Ciencias de la Educación; en 1950 el Colegio  
Manuel María Sánchez, anexo a la Facultad, para facilitar las prácticas de los  
estudiantes, y el Instituto de Psicología y el de Antropología; en 1952 la Es-  
cuela Superior de Humanidades para estudios de alta cultura sin intención  
profesionalizante; en 1955 se estableció un Ciclo Internacional de Verano; en  
1970 un colegio más se adscribió a la Facultad, el Odilo Aguilar, y en 1973 se  
constituyó el Instituto de Investigaciones Económicas.

En los años cincuenta y sesenta, los congresos internacionales y  
nacionales, las publicaciones y actividades de vinculación con el ambiente  
cultural y con la población, permitieron una gran expansión de la profesión  
docente. En el mes de abril de 1953, al cumplir 25 años de su fundación, la  
Facultad organizó un Congreso Latinoamericano de Filosofía y Filosofía de la  
Educación, que congregó un buen número de destacadas figuras de la Patria  
Grande y renovó el debate sobre las corrientes más calificadas de la filosofía  
contemporánea, la enseñanza y la función de la filosofía en colegios y univer-  
sidades, la filosofía y sus relaciones con la educación y su situación y grado  
de desarrollo en América Latina, mesas de trabajo que permitieron actualizar  
el debate filosófico en el Ecuador, aunque no lograron institucionalizar los  
estudios de filosofía al interior de la Facultad.<sup>20</sup>

En estos años, la conducción del decanato, por Emilio Uzcátegui jugó  
papel importante. Bajo su gobierno la Facultad alcanzó su edad de oro. A  
inicios de esa década contaba con una Escuela de Ciencias de la Educación,  
un Instituto de Idiomas, un colegio, una escuela de psicología, una escuela de  
educación física, los departamentos de planeamiento y orientación pedagógi-  
ca, ciencias sociales, filosofía, biología, castellano y literatura, ciencias exactas,  
con sus respectivos directores. Además se disponía de Gabinetes y Laborato-  
rios, Biblioteca, Museos, Archivo y un programa de cursos Internacionales de  
Verano. Entre sus planes a futuro constaba la formación de profesores para los  
Colegios Normales, formar administradores escolares, expandir los servicios  
de documentación y vincular la Facultad con las demandas del 'pueblo', sea  
a través de las campañas de alfabetización, de difusión cultural, de la confor-  
mación de brigadas de maestros y estudiantes para trabajo social en el sector  
rural y más actividades deportivas y sociales en los barrios pobres de la ciu-  
dad.

<sup>20</sup> Cfr. 1er. Congreso latinoamericano de filosofía y filosofía de la educación, Quito, Ed. Casa de la Cultura  
Ecuatoriana, 1954.

*En esta forma dio inicio la Facultad a la Extensión Universitaria, “el brazo que saliendo de nuestra casona vaya a estrechar con fuerza a nuestro pueblo y prestándole todo nuestro contingente, nos permita emprender juntos, con formidable empuje, la gran marcha de superación, transformación y desarrollo de nuestra Patria, humillada, ultrajada y pisoteada por centurias, pero que ya comienza a vislumbrar su porvenir victorioso”.*<sup>21</sup>

Con el correr de los años, las buenas intenciones por realizar trabajos vinculados a los problemas sociales y políticos concretos, sin lugar a dudas graves y que requerían urgente solución, condujo paulatinamente a preferir la acción social y política sobre la educativa y a desvirtuar la misión de la facultad por la imposición del compromiso y disciplina partidista, que terminó socavando la naturaleza de la Facultad y haciendo que esta ‘olvide’ sus objetivos básicos. El nivel académico descendió.

Al concluir el s. XX se convirtió esta Facultad en la más grande de toda la universidad y con el mayor número de escuelas, nada menos que diez: Escuela de Psicología Educativa; Escuela de Biología y Química, con cuatro carreras; de Ciencias del Lenguaje y Literatura; de Educación Técnica; de Comercio y Administración; de Ciencias Sociales, con dos carreras; de Educación Física; de Ciencias Exactas, con dos carreras; de Pedagogía, y de Idiomas, con dos carreras.

En la década de los setenta y los ochenta su crecimiento fue permanente y solo para los años noventa se inició su descenso, al menos en el número de estudiantes:

**Cuadro No. 22: Matrícula Ciencias de la Educación – Universidad Central Quito.**

Año Lectivo	No.	Año Lectivo	No.	Año Lectivo	No.
1955 - 56	383	1970 – 71	2.826	1985 - 86	8.121
1956 - 57	372	1971 – 72	3.376	-----	-----
1957 - 58	211	1972 – 73	3.731	-----	-----
1958 - 59	409	1973 – 74	3.951	-----	-----
1959 - 60	408	1974 – 75	4.105	-----	-----
1960 – 61	398	1975 – 76	4.220	-----	-----
1961 - 62	456	1976 – 77	4.589	1996-97	4908

<sup>21</sup> Varios Autores, SEMINARIO, sobre la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación y su pensamiento humanístico, Quito, ED. Universitaria, 1970, pp. 232 – ss.

1962 - 63	494	1977 - 78	4.073	1997-98	4781
1963 -64	568	1978 - 79	3.683	1998-99	4858
1964 - 65	334	1979 - 80	3.445	1999-00	4701
1965 - 66	542	1980 - 81	4.091	2000-01	4618
1966 - 67	392	1981 - 82	5.962	2001-02	4798
1967 - 68	1.281	1982 - 83	6.447	2002-03	5073
1968 - 69	1.638	1983 - 84	7.408	2003-04	5697
1969 - 70	2.448	1984 - 85	8.262	2004-05	6169

Magdalena Herdoíza, "Las facultades de ciencias de la educación", En: *Educación: entre la utopía y la realidad*, Quito, Edt. CORDES, 1988. p. 274. Los datos a partir de 1996 en adelante corresponden a la Universidad Central, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación.

La Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Guayaquil tuvo su origen en el Instituto Superior de Pedagogía y Letras establecido en 1940. En 1941 al Instituto se lo anexó a la Universidad y se lo transformó en Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La Facultad creció a ritmo acelerado. Para 1967 contaba ya con una Escuela de Ciencias de la Información, fundada en 1947; una Escuela de Lenguas y Lingüística, una Escuela de Bibliotecología, en 1952, y una de Psicología, en 1962. Además, disponía de un Colegio Experimental Mixto: Francisco Campos Coello, de un teatro experimental: Ágora, un Museo de Arqueología: Francisco Huerta Rendón y una Biblioteca Especializada. Los títulos que confería eran el doctorado, la licenciatura en filosofía, letras y ciencias de la educación y el de profesor de educación secundaria en diversas especializaciones.

También en este caso, la dinámica propia de la expansión cuantitativa, particularmente de los años setenta y ochenta, no logró ser acompañada de desarrollos cualitativos y al poco tiempo los niveles académicos descendieron y la investigación y las ciencias de la educación languidecieron.

La Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Cuenca se fundó en 1951, en el gobierno de Galo Plaza, gracias al concurso del Ministro de Educación Cueva Tamariz, siendo sus primeros profesores Gabriel Cevallos García, Francisco Álvarez González, Hugo Ordóñez Espinosa, Luis Fradejas Sánchez, Francisco Estrella Carrión, José López Rueda, Silvino González Fontaneda, Juan B. Sita-Aquino Anjou. Además el Instituto de Idiomas en 1959 y el Colegio Anexo, Fray Vicente Solano, en 1954.<sup>22</sup> También en este caso el proceso de expansión fue significativo.

<sup>22</sup> Cfr. Víctor Lloré Mosquera, *La universidad de Cuenca, apuntes para su historia*, Cuenca, Ed. de la Universidad de Cuenca, 1968.

El 23 de febrero de 1960 se creó, en Loja, la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, entre cuyos objetivos se destacaron los siguientes:

*Capacitar científica, técnica y profesionalmente a los estudiantes para que puedan asumir responsabilidades y constituyan los nuevos profesionales de la educación. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones con plena libertad académica y científica; y contribuir al progreso de la comunidad en lo cultural, económico y social".*<sup>23</sup>

La flamante facultad se conformó con una Escuelas de Ciencias de la Educación que comprendía las especialidades de Filosofía y Letras, Historia y Geografía, Químico-Biológicas, Físico Matemáticas e Idiomas. Además, contó con un Departamento de Planificación y Coordinación, con las secciones de Extensión Cultural y Publicaciones, Planeamiento, Programación y Orientación Vocacional. También dispuso, posteriormente, para 1970, de un Colegio Experimental: Adolfo Valarezo, y para 1971 de un segundo colegio: Manuel Cabrera Lozano. La especialización de Psicología se creó a partir de 1975.

En estos años, en provincias como la de Manabí, que aún no contaba con una Facultad de Ciencias de la Educación, el desarrollo y expansión tanto del nivel primario como del secundario quedó en manos de figuras destacadas, como fue el caso de Eloy Velázquez Cevallos, 1907 – 1990; Franklin Verduga Loo, 1914 – 1998,... quienes incluso hicieron sentir su influjo en otras regiones de la Costa. El primero, a los 14 años ingresó al magisterio como profesor de la escuela rural de Río Chico (Portoviejo). Pronto pasó a ser profesor de la escuela Sucre de Montecristi y de la Tiburcio Macías y de la nocturna Ibarra, ambas de Portoviejo. Posteriormente fue director de las escuelas 9 de Octubre de Santa Ana y Pedro Fermín Cevallos de Manta y de las República de Francia y "Comienzos" de Guayaquil.<sup>24</sup> Eloy Velásquez también fue visitador escolar de Manabí y los Ríos y Supervisor de Educación del Guayas. En 1945 desempeñó la Dirección Provincial del Guayas; posteriormente, la Supervisión Nacional de los Normales del Litoral. Además fue rector del normal Leónidas García de Guayaquil y creador de establecimientos de educación privada. Integró la Constituyente de 1944-45 como Diputado del Magisterio.

Franklin Verduga se inició como profesor de la Escuela de Trabajo Social de Portoviejo, ocupó la Dirección de la Escuela Nocturna: José Rubira Ramos y desempeñó las cátedras de Psicología y Castellano en el Colegio Nacional Olmedo, ambos establecimientos de Portoviejo. Además, ejerció la rectoría del Normal Eugenio Espejo de Chone y la Dirección Provincial de Manabí.

---

23 Informe: Unidad de Desarrollo, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Loja, 2004.

24 Emilio Uzcátegui, Antología pedagógica ecuatoriana, Quito, Ed. Universitaria, 1984, p.497.

fue fundador del Instituto Técnico Particular de Chone y del Instituto Particular Ecuador de Portoviejo. Auspició la fundación de la Universidad Vicente Rocafuerte de Manta y la Extensión de la Universidad Laica de Portoviejo. Fue Rector de los Institutos Superiores de Profesiones Medias de Guayaquil y Manabí. Escribió sobre *Los fines de la Educación, Normas para la confección de programas de estudio, El Material didáctico como auxiliar de la enseñanza y sobre La Reforma Educativa*.<sup>25</sup>

En las últimas décadas, la mayoría de las universidades públicas y privadas han abierto la carrera de ciencias de la educación y ha entregado tal número de egresados que para muchos de ellos no ha sido posible encontrar un puesto de trabajo. Se impuso la orientación 'profesionalizante' incluso en desmedro de la investigación, la extensión cultural y la misma docencia cuyos niveles de calidad descendieron. A finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta, alrededor de 50.000 mil estudiantes asistían a clases en las diversas facultades de ciencias de la educación del país, número que doblaba al de otros estudios como el de medicina con cerca de 20.000 estudiantes, ingeniería 15.000, economía 23.000, jurisprudencia 19.000 y ciencias administrativas: 35.000.<sup>26</sup>

La experiencia latinoamericana en esta área fue recogida por Ligdano Chávez, 1913 -1979, quien estudió la formación de los profesores en diversos países: México, Uruguay. Puerto Rico y Brasil, países que visitó en 1951 y 52. Tanto en el Instituto Nacional de Montevideo y en su Facultad de Humanidades y Ciencias, como en el Instituto Caetano Campos de Sao Paulo, en la Escuela Normal Carlos Gómez de Campiñas y en la Facultad Nacional de Filosofía de Río de Janeiro, examinó los procesos y alcances de la formación de los profesores, en sus tres mediaciones básicas: la de los Normales que preparaban a los maestros primarios, la de las Facultades e Institutos dedicados a la formación del profesorado para el nivel secundario, y la correspondiente a las Secciones Pedagógicas y Escuelas Técnicas o Institutos Industriales a cargo de la formación del profesorado para los colegios técnicos. Ligdano Chávez se graduó de profesor en el Normal Juan Montalvo, en 1937 e inició sus actividades docentes en la Escuela Anexa de Otavalo. En Quito laboró en la escuela José Martí, fue director de la Escuela Cuba y luego de la Anexa Leopoldo N. Chávez. Posteriormente fue profesor del Normal Juan Montalvo y su Vicerrector. También fue docente de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación de la Universidad Central. De sus obras cabe destacar: *Educación y Nacionalidad, 1948 y La Formación de Profesores, 1953. La filosofía en el campo intelectual y de la vida, 1956. La Abstracción, 1956*.<sup>27</sup>

---

25 Ídem. p. 525.

26 UNESCO, Ecuador: desarrollo educativo: problemas y prioridades, 1986. Anexo: VII-13.

27 Cfr. Marcelo Bohórquez, "Homenaje póstumo al Dr. Ligdano Chávez A", En: Rev. De la Academia Ecuato-

## LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN PEDAGOGÍA<sup>28</sup>

En el desarrollo académico de las Facultades de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, por una parte; y, en la consolidación de la educación como ciencia, por otra, cumplieron papel importante Ermel Velasco, Edmundo Carbo, Gerardo Larrea, Emilio Uzcátegui, Gabriel Cevallos García, Julio Larrea, Francisco Estrella... no solo por su labor docente sino también por sus investigaciones y correspondientes publicaciones.

Ermel Velasco compartió una preocupación general de aquellos tiempos. *Es hora, decía, de que abandonemos ese conocimiento empírico, deleznable e incompleto de la educación y lo reemplacemos con el científico, que exige sistema en el observar y experimentar, un plan de recolección de datos, un maduro proceso de elaboración estadística, interpretación de resultados y aplicación al proceso educativo.*<sup>29</sup>

De toda la proficua labor realizada por E. Velasco, cabe destacar una densa investigación sobre el niño en edad escolar, cuyo propósito era ayudar al maestro a mejorar sus técnicas pedagógicas, al igual que sus métodos y procedimientos de enseñanza, especialmente la fiscalización del rendimiento científico del niño y la autocrítica de su actuación. Para concretar e impulsar el conocimiento científico del niño, en las diferentes etapas de su desarrollo escolar, escribió una obra clave: *La investigación del niño en edad escolar*, a través de la cual dio los instrumentos para que los docentes pudiesen realizar trabajos de investigación y de comprobación y apreciación de su labor diaria. Además, entregó guías para la realización de los temas de investigación, de acuerdo a la edad cronológica de los escolares, en los seis grados, la frecuencia de repetición de grados, los retrasos pedagógicos, el registro de crecimiento, la formulación, aplicación e interpretación de pruebas objetivas, la apreciación del aprovechamiento del alumno, la correlación de resultados de diferentes pruebas, etc.

---

riana de la Educación, No. 4. Quito, ED. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1981, pp.167 – ss.

28 Para la vasta producción bibliográfica de estos años puede verse: A) Marcelo Bohórquez, “Bibliografía Ecuatoriana de Pedagogía (Ira. Parte)”, en Revista Ecuatoriana de Educación, No. 4, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Diciembre de 1981. B) Julio tobar Baquero, Apuntes para la Historia de la Educación Laica en el Ecuador, “Producción bibliográfica de los egresados del Normal Juan Montalvo, Quito, 1948, pp, 127 – 156, c) Carlos Paladines, Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos, Anexo 1, Bibliografía básica sobre historia de la educación en el Ecuador, Quito, Ed. Universidad Técnica Particular de Loja UTPL, 2006, pp, 507 – 520.

29 Ermel Velasco, *La investigación del niño en edad escolar*, CCE, Quito, 1949. Sobre el recurso de E. Velasco al mundo de las matemáticas y estadísticas también puede verse: “Estadísticas de las Universidades Ecuatorianas, Rev. Ecuatoriana de Educación, No. 6. Quito, CCE. 1949. “Exámenes de ingreso al ciclo básico de la educación media ecuatoriana”, en: Rev. De la Academia Ecuatoriana de la Educación, Quito, CCE. 1980.

Ermel Velasco implementó también la enseñanza básica de la estadística que requerían dominar los docentes. Además fue pionero en cuanto a la utilización de las pruebas psicológicas, sean estas de aptitud general, como las de inteligencia o de aptitud especial y las de atención, de memoria o de rendimiento instructivo. E. Velasco publicó un voluminoso estudio sobre *Pruebas de Rendimiento Instructivo, 1938; un Estudio global y analítico de las dificultades de una prueba objetiva libre, 1941; Estadísticas de las escuelas rurales ecuatorianas, 1948; La investigación mental en los colegios, 1940; La investigación mental y la formación de grados paralelos, 1941; La medición de la inteligencia, 1942*, y mantuvo relación con casi todas las Oficinas e Institutos de Psicopedagogía y de Orientación Profesional de Norte y Sudamérica.

En línea similar a la de E. Velasco cabe situar los trabajos de Edmundo Carbo y Gerardo Larrea,<sup>30</sup> cuyas obras se sumaron al intento de dar a la educación el carácter de científica. En efecto, basta examinar los índices de las principales obras de esos años para darse cuenta del peso otorgado a temáticas como las referentes al trabajo de investigación o a la mediación objetiva del rendimiento instructivo, las pruebas normalizadas o contrastadas, las pruebas objetivas. Para estos autores era capital *transformar el empirismo de la escuela tradicionalista en sistemas educativos experimentados y experimentales que descansen sobre las disciplinas científicas*. En esta perspectiva, la técnica de medición del rendimiento del trabajo se ha hecho indispensable en todas las actividades humanas: qué vamos a medir, cómo vamos a medir y para qué vamos a medir.<sup>31</sup> Por supuesto, no fue tarea fácil transformar el empirismo de la escuela tradicionalista y sus centenarias metodologías y formas de trabajo, en sistemas educativos experimentados y experimentales que descansen sobre disciplinas científicas.

Edmundo Carbo produjo una vasta obra: *Cómo la psicología ayuda a resolver los problemas de la educación, 1948; Conversión de los puntajes brutos de diferentes pruebas instructivas en valores equivalentes, 1941; La evaluación del rendimiento en la segunda educación, 1948; Los test de inteligencia B.D. y su importancia en la dirección educativa del jardín de infantes, 1940; Trabajos de investigación educativa iniciados con los alumnos del Instituto Superior de Pedagogía y Letras, 1942*.

Rafael Avilés Moncayo (1904 - ), aprovechó los cursos intensivos para la graduación acelerada de normalistas que ofrecía el Normal Juan Montalvo y consiguió el título de Preceptor Normalista, en 1931; su experiencia docente la inició en Guamote y posteriormente en escuelas de Quito. También trabajó en del Departamento Técnico del Ministerio y sus principales obras son: *Ensayo de pruebas objetivas de rendimiento y Pedagogía adaptada a la realidad educativa nacional, 1958*.

30 Gerardo Larrea, *Psicotécnica*, Quito, CCE. 1946.

31 Edmundo Carbo, Gerardo Larrea, Ermel Velasco, *Pruebas de rendimiento instructivo, contrastado y libres*. Quito, Ed. De la Escuela Central Técnica del Estado, 1940.

Figura también descollante en esta labor fue el Prof. Emilio Uzcátegui, 1900-1986, quien se inició como profesor normalista en la Escuela Normal de Santiago de Chile y recibió el título de Profesor de Estado en Ciencias Biológicas y Químicas por la Universidad de Chile, la licenciatura por la Universidad de Cuenca-Ecuador y un Bachelor of Sciences por Columbia University. El doctorado en Jurisprudencia y Ciencias Sociales por la Universidad Central de Quito. Además realizó cursos de especialización en las universidades de Michigan, Ann Harbor, California y los Ángeles.

A su retorno de Chile, tras larga permanencia: 1914-1925, ocupó cargos relevantes en el área educativa: Director de Educación Primaria, Director de Normales, Miembro del Consejo Superior de Educación; Decano de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, Presidente de las Secciones de Filosofía y Educación y de Historia y Geografía de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, Diputado por la educación ante la Asamblea Constituyente de 1944-45, Senador Funcional por la Educación ante los congresos de 1930 y 1935. En 1980 la Organización de Estados Americanos le otorgó el premio Maracay, por su contribución a la educación.

Su producción bibliográfica abarca más de treinta libros, a más de varios folletos y numerosos artículos aparecidos en diarios y revistas del Ecuador y del extranjero, básicamente en las áreas jurídica, histórica, política y educativa, al interior de esta última sus trabajos se desplegaron desde el campo de la filosofía de la educación, pasando por la política educativa, didáctica, psicopedagogía e historia de la educación: *Introducción a una pedagogía científica*, 1961; *Fundamento de la educación activa*, 1963; *Nuevas orientaciones para la enseñanza de las matemáticas en el nivel medio*, 1964; *Didáctica de la filosofía en la educación media*, 1968; *Problemas de la enseñanza de las ciencias sociales*, 1973; *Historia de la educación en Hispanoamérica*, 1973; *Bosquejo de una filosofía de la educación*, 1978; *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*, 1981; *Antología pedagógica ecuatoriana*, 1894; *Grandes educadores de América Latina*, 1984; *Política Educativa*, 1986.

Pero tal vez sea su labor en calidad de decano de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, a lo largo de tres períodos, 1949-1955, una de sus obras de mayor trascendencia. Participó en los primeros pasos de la flamante institución, que se dieron en medio de repetidas clausuras, reaperturas y sustituciones, ya que se hizo práctica común que al reabrirse la Universidad se lo hiciera sin la Facultad de Filosofía, *por cuanto se la consideraba la más rebelde y subversiva de todas*.

Bajo su conducción la facultad alcanzó su edad de oro. De una institución venida a menos, según sus propias palabras, consiguió en pocos años prestigiarla y hacer comprender la importancia de su existencia y desarrollo. Veló por el adentamiento del antiguo edificio y dejó sentadas las bases de la construcción del nuevo y la creación de un colegio adjunto a la facultad para las

prácticas de los futuros docentes; la erección de una Escuela de Humanidades Superiores; un Instituto de Psicología; un Instituto y Museo de Antropología y otro de Idiomas. También bregó por la modernización de los estudios al establecer el sistema de créditos; introducir la técnica de seminarios y establecer una actividad cultural y pedagógica permanente al interior de la facultad: cursos en vacaciones, ciclos de conferencias, congresos nacionales e internacionales y publicaciones.

En el área de la filosofía de la educación su obra también fue pionera pues constituye, en las últimas décadas, el único libro que en el Ecuador se ha escrito sobre este tema, según los datos de mi investigación. Cabe señalar que en la obra: *Bosquejo de una filosofía de la educación*, la dependencia del esquema tradicional o esencialista, está matizada por su gran valoración de las ciencias, valoración que hasta podría ser tachada de 'positivista'; sin embargo, la organización de los 'problemas morales y metafísicos o de significado filosófico' para la educación, como él mismo los denomina, lo realizó bajo los parámetros tradicionales.<sup>32</sup> En palabras, del mismo Prof. Uzcátegui, un agrupamiento aceptable de la problemática filosófico - educativa, sería:

(A) *Ontología de la educación, su esencia, la necesidad, legitimidad, posibilidad y límites de la educación.* (B) *Gnoseología pedagógica o epistemología de la educación que nos indicará el método más adecuado a la problemática de la filosofía de la educación, que para nosotros es la dialéctica materialista.* (C) *Antropología pedagógica o sea el estudio del hombre como sujeto activo de la educación. ¿Qué es el hombre en última instancia? ¿De dónde procede? ¿Cómo es? ¿A dónde va?.* (D) *Axiología educativa que deberá precisar los valores y cuales de ellos debemos cultivar en nuestros educandos.*<sup>33</sup>

Otro aporte, desde el punto de vista del desarrollo teórico fueron *Pedagogía Científica y Fundamentos de una didáctica de la educación media*, obras en que logró condensar y difundir, incluso más allá de las fronteras patrias, uno de los planteamientos centrales del ideario educativo de esta época. E. Uzcátegui hizo suya la divisa kantiana: "La Pedagogía será ciencia o no será nada" y trató de concretarlo básicamente a través de estas dos obras, que en pocos años alcanzaron cuatro ediciones cada una y una difusión que llegó a varios países latinoamericanos.

32 Cfr. Emilio Uzcátegui, *Bosquejo de una Filosofía de la Educación*, Quito, Ed. Universitaria, 1978. p. 32.

33 Ídem. pp. 33; 241-243. Similar esquema también puede verse en González Álvarez (Ecuador - España), *Filosofía de la educación*. Ed. Troquel, Argentina, 1963, pp. 23; 153 -154, quien estructura su obra en los siguientes capítulos: «1ero. La estructura entitativa de la educación. 2do. La estructura esencial de la educación. 3ero. El proceso educativo. 4to. La realización del proceso educativo. 5to. La regulación del proceso educativo, y 6to. Los fines de la educación».

En la primera obra, como su título lo indica, se pretendía superar las pedagogías *teológicas y especulativas, vacuas y dogmáticas*, gracias al recurso a la antropología, la biología y la sociología, ya que sólo a partir del aporte de las ciencias, de lo comprobado por los métodos experimentales, juzgó nuestro autor que se podría construir la nueva pedagogía. En otros términos, la biología pedagógica, la sociología de la educación, la psicopedagogía se requerían para comprender al hombre en cuanto sujeto activo de la educación, 1ra. Parte del libro, y al mismo proceso de la educación y sus grandes problemas, 2da. Parte.

Este marcado neo-positivismo que hacía de las ciencias la fuente básica de la pedagogía, debía abarcar también a la reflexión filosófica. La filosofía terminó reducida a una ciencia positiva y sólo en cuanto tal se le dio cabida. Ella debía ser por sí misma una ciencia y por cuanto hay asuntos que solo pueden resolverse dentro de ella y con sus métodos, necesariamente tendría cabida la presentación filosófica de algunas materias que se requieran.<sup>34</sup>

La propuesta de transformar a la pedagogía en una ciencia encontró en esta obra el mecanismo necesario no solo para abordar los contenidos, corrientes, autores y temas propios de la pedagogía bajo una perspectiva científica, sino también para señalar las cátedras y más actividades que debía enfrentar la facultad para desarrollar dicha orientación. En esta cruzada, *Pedagogía Científica* se convirtió, por su amplia difusión, en el manual de enseñanza de mayor impacto en nuestro medio, en aquellas décadas.

En otras palabras, esta obra del Prof. Uzcátegui imprimió a la enseñanza huellas profundas y sirvió de telón de fondo al amplio movimiento de renovación de mediados de siglo. Bajo el enfoque de las ciencias positivas estudió al hombre en la naturaleza, a las razas humanas, a las edades o períodos de la vida, a la teoría evolucionista, la herencia somática, los caracteres síquicos, el ambiente y la adaptación del hombre, las glándulas endocrinas, el organismo humano desde el punto de vista psicológico, la inteligencia, las instituciones sociales y más temas que se juzgó insoslayable visualizar desde una perspectiva o tratamiento científico de los mismos. Quedaron así en segundo plano dimensiones como la filosófica, idiomática, social, económica y artística.

Por supuesto, la perspectiva neo-positivista, hizo que se ponga de lado lo que tiene de específico, de diferencial, el hecho humano, particularmente el educativo, como proceso relacional totalizante que no puede ser agotado exclusivamente por el enfoque científico, que termina por olvidar al sujeto de la investigación y por privilegiar al método y a las técnicas, en sus diferentes niveles de especialización. El positivismo, entendido bajo el mode-

---

<sup>34</sup> Cfr. Emilio Uzcátegui, *Fundamentos de una didáctica de la educación media 4ta.* Ed. Talleres Gráficos de la Facultad de Filosofía, Quito, 1984. pp. 42 – ss.

lo de las ciencias físicas o naturales, termina por reducir el hecho educativo a un recetario o a excluir al mismo hecho educativo. Además, cabe relevar la faceta política de nuestro autor. Emilio Uzcátegui integró la Asamblea Constituyente de 1944 - 45 y fue Diputado y Senador Funcional por la Educación ante los congresos de 1930 y 1935. Jugó un papel importante en la 'agremiación' de los maestros y posteriormente en su sindicalización, la misma que se sancionó en 1937, en tiempos del Gral. Alberto Enríquez Gallo. También coadyuvó a la constitución de la Unión Nacional de Educadores UNE, con lo cual se institucionalizó, tomó carta de ciudadanía y el debido peso la defensa de los profesores, especialmente de sus remuneraciones dado su permanente deterioro.<sup>35</sup>

Junto a la praxis política Uzcátegui también desarrolló el nivel de reflexión y en 1986 publicó *Política educativa*, obra que en la mayoría de sus capítulos se dedica a la descripción de nuestra política educativa: los postulados de los partidos políticos acerca de la educación; las metas político-educacionales de los partidos políticos; la educación en las constituciones ecuatorianas, la política educativa en nuestra legislación; la política educativa de los mandatarios ecuatorianos; la vinculación vivida en el país entre la política educativa y la religión. También se presta atención a la política educativa propuesta por los grandes organismos internacionales y, especialmente, a la propuesta de la UNESCO de 1971. Además del carácter descriptivo que cubre ocho capítulos de los doce de la obra, y de la constatación de que esa disciplina estaba en vías de formación en el Ecuador, se asume los 'Componentes cardinales de una política educativa' y en su descenso se examina la vinculación de la Política Educativa con el Planeamiento de la Educación, como paso previo para coronar el libro con las Propuestas para una Política Educativa Nacional, temas todos estos últimos que transformaron a esta obra no solo en un diagnóstico de la política educativa del país sino también en una propuesta de soluciones y alternativas a nuestros inveterados problemas, limitaciones y deficiencias educativas. En tal sentido *Política Educativa* puede ser vista como el ideario o la bandera de lucha que, a lo largo de varias décadas, expresó el sentir de los miles de maestros que egresaban anualmente de las Facultades de Filosofía y Ciencias de la Educación y habrían de ser los puntales del magisterio ecuatoriano; y, a su vez, habrían de expresar las más sentidas necesidades que aquejaban a miles de ecuatorianos.

Por la importancia que tuvo esta Propuesta para una Política Educativa Nacional, en las subsiguientes décadas, es pertinente detenerse en ella. Entre las principales metas constan:

---

35 Cfr. Carlos Paladines, *Aproximaciones a la Historia de la Educación*, Ob. Cit. pp. 193 - ss.

- Alfabetización integral de la población, sin límite de edad;
- Retención de los escolares en las escuelas y el colegio hasta completarlos; llevar la escuela a todos los lugares de la República;
- Concentrar las escuelas en lugar con vías de acción;
- Preferente atención al medio rural;
- Obtener de los educandos afecto al campo y deseo de laborar en él;
- Incorporar en la vida escolar la práctica laboral;
- Gratuidad total y efectiva de la educación, incluyendo la particular; educación preescolar para todos los niños;
- Escuela para padres;
- Formación docente actualizada;
- Formación docente universitaria para todos los que aspiren a la carrera del magisterio; modernización de la didáctica;
- Modernización del ministerio;
- Universidad pedagógica autónoma;
- Desarrollo de la investigación...

Estas y otras propuestas más, que hasta el presente, en buena medida aún nos se han cumplido a cabalidad. Más en el carácter un tanto utópico de esta política educativa radicó su riqueza, su fuerza de convocatoria, a tal grado que aún hoy continúan despertando interés en maestros, políticos y funcionarios preocupados por su realización. La carencia de una descripción más exacta del escenario en que se desarrollaba la acción educativa, la delimitación de sus actores, la descripción de sus fortalezas y debilidades, los recursos para su ejecución, los cronogramas de ejecución..., brillan por su ausencia y su mismo autor fue consciente de este vacío. El Prof. Uzcátegui reconoció que *Cada propuesta para llevarse a ejecución necesita un estudio completo particularmente en cuanto al costo, al tiempo, al lugar o lugares de iniciación, extensión, intensidad y más factores determinantes del éxito o fracaso.*<sup>36</sup>

Por lo anotado, una política educativa concentrada en las metas más que en las condiciones, en los recursos y medios y en los sujetos de su ejecución; y, a su vez, transformada en un rosario de 'buenas intenciones' y 'principios', respondía, al mismo tiempo, al concepto mismo de política que manejaba el Prof. Uzcátegui, para quien, ya en el primer capítulo de esta obra, la política se concibe como realización del bien común. En clara alusión a los griegos reconocía esa acepción tan tradicional de la política como arte o técnica para el mejor vivir público, que en más de un caso se presta para esconder u 'olvidar' la realidad y su inevitable juego de intereses, actores y poder que toda política educativa implica.

El carácter idealista de este discurso político y su función propicia tanto a la denuncia y crítica de la realidad por no ajustarse a los 'principios' e

---

36 Emilio Uzcátegui, Política educativa, Quito, ED. ENA, 1986, p. 173.

‘ideales’, como a la ‘evasión’ hacia lo imaginario para contrastarlo con la magra realidad existente y su inmediato efecto de insatisfacción,<sup>37</sup> tan común en nuestro discurso político, también lo confirma el análisis de los *Componentes cardinales de una política educativa*, Cap. II. A criterio de Prof. Uzcátegui, una *concepción científica del contenido y la estructura de la Política Educativa exige el concurso interdisciplinario de muchas ramas del saber. Ante todo de la filosofía que orientará sobre cuál lineamiento queremos optar*’.<sup>38</sup>

En todo caso, la labor cumplida por Uzcátegui rebasó las fronteras académicas, toda vez que él también se constituyó en el ideólogo del partido político que mayor ingerencia lograría años después en el control político de la educación fiscal: el Movimiento Popular Democrático.

## LA PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

Aunque la inestabilidad política amenazó permanentemente al quehacer educativo a lo largo de estos años, a través de variadas manifestaciones como la intervención directa del brazo del gobierno en la nominación no solo de autoridades de la educación sino incluso de maestros, por regla general sin el título correspondiente; de directores provinciales de educación, en calidad de candidatos a funciones políticas; de rectores y directores más por su fidelidad política que por sus méritos académicos, como reacción a la misma inestabilidad se generó la exigencia de planificación y administración técnica de la educación como dique protector.

El informe del Ministro Luís Villamar, de 1934, concentra su atención precisamente en este fenómeno, a partir de un caso ejemplar, como fue el que se suscitó en el colegio Vicente Rocafuerte, *entregado en los últimos años a subversiones y huelgas repetidas*, al reiterado cambio de autoridades, a los exámenes retrasados o declarados nulos, a las dispensas y exoneraciones, al descontento generalizado de profesores y estudiantes, que culminaron con la toma del plantel, su clausura indefinida y su reorganización total.<sup>39</sup>

Coadyuvó a superar la inestabilidad en referencia, la recuperación económica que se vivió desde inicios de los cuarenta, gracias al creciente auge

---

37 Para una mejor comprensión de este tipo de discurso a partir del psicoanálisis, específicamente de lo que ha dado en denominarse “bovarismo”, puede consultarse, Silvia Elena Tendlarz, Aimée con Lacan, acerca de la paranoia de autopunición, Argentina, Lugar Editorial, 1998.

38 Emilio Uzcátegui, *Política Educativa*,... p. 17.

39 Cfr. Informe del Ministro de Educación Pública a la Nación, Quito, Talleres Gráficos Nacionales. 1934, pp. 22-34.

bananero que, especialmente, en los sesenta, alcanzó altos índices e incluso permitió el aumento de las exportaciones de cacao y café y un papel más activo por parte del Estado, que comenzó a actuar como estimulador de ese tipo de actividades.

El banano, por ejemplo, le permitió al país insertarse en el mercado mundial como uno de sus principales proveedores. Desde 1946 sus exportaciones crecieron motivadas por la demanda de Estados Unidos y Europa Occidental y por el aumento de los precios de la fruta. El precio por racimo subió de 9.53 en 1948 hasta 18.46 sucres en 1952. Esta situación provocó una verdadera 'fiebre' por el cultivo del banano en tierras vírgenes localizadas en el área centro-norte de la costa.

Para Wilson Miño, los cambios que provocó el auge bananero en la economía nacional fueron de tal magnitud que marcaron un giro en la sociedad ecuatoriana con la profundización del desarrollo capitalista en el Ecuador:

*Se incrementó la producción, se expandieron las relaciones salariales, creció el mercado interno y se diversificó la economía. Igualmente, se intensificó el crecimiento urbano y la infraestructura vial registró un fuerte crecimiento integrando mejor las distintas regiones del país. Dentro de las ciudades, las formas capitalistas se fortalecen con el crecimiento de la industria, particularmente la fabril que creció dinámicamente durante la década de los años cincuenta con un ritmo del 8% anual. Igualmente, el crecimiento de la construcción, de la pesca industrial, del comercio, la banca, los seguros, los bienes muebles, el transporte y las comunicaciones.*<sup>40</sup>

El auge bananero y la modernización de la economía no solo permitieron que las fronteras educativas se expandieran y el número de escuelas, maestros y colegios aumentara considerablemente, sino además asumir tal crecimiento a través del desarrollo de la planificación educativa, como parte de la teoría del desarrollo que se impuso en aquella época.

Conceptualizó las exigencias de esta perspectiva, la obra de Héctor Burbano Martínez (1913 – 1974), *La Educación y el Desarrollo Económico y Social del Ecuador*, primer premio del concurso promovido por la Casa de la Cultura y la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, institución esta creada mediante Decreto Ley de Emergencia número 19, del 28 de mayo de 1954.<sup>41</sup> El trabajo de H. Burbano buscaba integrar el desarrollo nacional en

---

40 Wilson Miño, Art. cit. p. 67.

41 Cfr. Héctor Burbano Martínez, *La educación y el desarrollo económico y social del Ecuador*, Quito, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1966.

el área económica y social con el desarrollo educativo. Para el efecto, trató de mostrar la íntima relación existente entre educación y aprovechamiento de los recursos naturales, generación de nuevas fuentes de trabajo, fomento de la vivienda, la salud, el agua potable y el alcantarillado e incluso su relación con los procesos de reforma agraria. La tesis central era de que el factor humano, como factor de producción y desarrollo, requiere mayores niveles de preparación, tanto en lo referente a su educación como a su formación profesional. Además, la propuesta incorporó aspectos de tipo técnico: formulación de metas a base de cálculo y modelos matemáticos; estudios de carácter sectorial y diseño de prospectiva para un período de 10 años. A juicio de Gonzalo Rubio Orbe, *esta obra era de excepcional y definitiva trascendencia*.<sup>42</sup>

Pero más incidieron en la orientación de la educación hacia problemas de desarrollo las reuniones convocadas por la OEA y la UNESCO, en Washington, en 1958; el Plan Integral de Educación de 1961; las Bases para el Planeamiento de la Educación Normal, del mismo año; La carta de Punta del Este, la III Reunión Interamericana de Ministros, al igual que los Planes de Educación de los respectivos países que se fueron elaborando a lo largo de esos años, especialmente el Plan de Desarrollo de tiempos del ministro Abad Grijalva, 1971-73, al igual que los congresos y seminarios nacionales como internacionales que sentaron las bases de una orientación cada vez mayor de la educación hacia la educación técnica, hacia problemas de “desarrollo” e intentaban establecer un plan nacional de desarrollo mínimo, con exigencias cuantificables, que los países requerían promover para su avance hacia el desarrollo económico y social.

Con el fortalecimiento de las tesis cepalinas y la creciente aceptación del modelo de sustitución de importaciones, cobraron aún más fuerza las ideas sobre planificación y la imperiosa necesidad de que también el área educativa se acoja a las nuevas exigencias. De esta etapa data la organización de instancias y mecanismos requeridos por la planificación educativa: Oficinas/ Departamento de Estadísticas y posteriormente, Dirección General o Nacional y Direcciones Provinciales de Planeamiento. Sobre el planeamiento de la educación normal también se dieron algunos pasos a inicios de la década de los sesenta. El Primer Seminario sobre Planeamiento de la Educación Normal (1961) recomendó crear una sección o departamento al interior del Ministerio, elaborar nuevos planes y programas, unificar la expedición de títulos, robustecer la práctica docente en las escuelas anexas y establecer sistemas de selección y orientación de los alumnos.<sup>43</sup>

---

42 Ídem, p. 5.

43 Cfr. Jorge Utreras, *Ecos del primer seminario sobre planeamiento de la educación normal*, Quito, Ed. Talleres gráficos de educación, 1971.

En forma similar, pero desde la perspectiva del Gobierno, el Informe a la Nación que rindiera el entonces ministro de educación, Prof. Gonzalo Abad Grijalva, en junio de 1962, expone las líneas prioritarias de este tipo de planes educativos. Por su importancia se reproduce in extenso:

- 1) *Expandir la educación, ofreciendo escuela primaria a todos los niños en edad escolar, esto es, a unos 300.000 niños, aproximadamente el 35% de la población total en edad escolar, además de los que en ese entonces frecuentaban la escuela;*
- 2) *Alfabetizar a unos 450.000 adultos a fin de rebajar, para 1966, el porcentaje de analfabetos a un 20% de la población adulta;*
- 3) *Reestructurar la educación media en el sentido de que sirva en forma más práctica al desarrollo tecnológico de la nación;*
- 4) *Capacitar al profesorado de tal manera que escuelas y colegios estén servidos por docentes preparados al más alto nivel posible;*
- 5) *Crear un cuerpo de supervisores capaz no solo de controlar la marcha de la educación, sino de administrar sus jurisdicciones con criterio social y técnico.*
- 6) *Estimular la renovación de las universidades.* <sup>44</sup>

Posteriores gobiernos, con las variantes propias de su escenario y gestión, hicieron suyas la mayoría de estas propuestas, al menos en el discurso. Para la concreción de tales propósitos se juzgó además necesario poner en práctica un plan de reforma educativa que integrara todos los componentes, que hiciera hincapié en proyectos de descentralización administrativa, en la revisión del sistema de exámenes, en la unificación del calendario escolar y en el control de la enseñanza privada.

En estas décadas, Gonzalo Abad Grijalva también fue quien más se destacó en el ámbito internacional, especialmente como representante del Ecuador ante la UNESCO y ante el Gobierno de Francia. En el Ecuador actuó como Director General de Educación, Vicerrector, Director de Orientación Pedagógica, Profesor de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación y Ministro de Educación en el Gobierno de Carlos Julio Arosemena, desde donde impulsó uno de los planes de reforma educativa más coherentes y de trascendencia de las últimas décadas.

Entre sus obras cabe destacar *Cuatro escuelas experimentales norteamericanas*, 1942; *La investigación pedagógica en el desarrollo educativo nacional*; *El valor de la experimentación educativa*, 1948; *El valor de la educación nueva*, 1942; *Tres problemas de la pedagogía de nuestro siglo*, 1941, y *Pruebas de instrucción*, 1945, etc., además de informes y artículos sustentados en varios congresos y reuniones internacionales.

---

44 Citado por el autor, en: Educación: entre la utopía y la realidad, Ob. Cit. pp. 42-ss.

En esta forma comenzaron a dar su fruto los esfuerzos que por décadas había hecho el ministerio por establecer un sistema de estadística educativa. En 1917 se creó la sección de estadística escolar y se encomendó su dirección y constitución al consultor técnico, Dr. Rubbel. También comenzó a determinarse los incrementos que debían ser considerados en el Presupuesto, a rendirse informes sobre la ejecución de los planes decenales de educación, como sobre las dificultades encontradas y las posibilidades futuras. En otros términos, sobre la base de estudios cuantitativos, considerados históricamente se comenzaron a establecer y medir los servicios existentes en educación, en sus distintos niveles y ciclos; el desarrollo de su crecimiento en varias ramas y especializaciones, como por ejemplo en educación de adultos y en alfabetización; también se analizaron las tasas y porcentajes de retención escolar, repitencia y deserción, y se establecieron estimaciones con relación al crecimiento demográfico de la población.

También en esta forma, los intentos por desarrollar la educación en la década de los sesenta y setenta se fueron tiñendo lentamente de una fuerte connotación cuantitativa, y, al inicio o al término de cada gestión ministerial, los funcionarios de turno aprovechaban la ocasión para magnificar los resultados obtenidos en la batalla por alcanzar diferentes records estadísticos. La lacra social del analfabetismo, por ejemplo, motivó una serie de campañas, al igual que la pretensión por cubrir toda la demanda en sus diferentes niveles. Este mismo impulso expansivo invadió a la educación media y técnica<sup>45</sup>, expresándose en el afán por superar el número de colegios creados por la administración anterior, duplicar la cantidad de nuevas plazas de maestros sea en el régimen de sierra o costa, triplicar el monto de inversiones realizadas en edificios escolares, laboratorios, bibliotecas o canchas deportivas, abrir el mayor número posible de especializaciones, cátedras e incluso normales y facultades de filosofías y ciencias de la educación. El gobierno de Otto Arosemena se puso como meta el construir una escuela por día. Ampliar fronteras y expandir cuantitativamente el sistema fue el objetivo fundamental.

En las tareas de transformar a la educación en ciencia, de fortalecer la planificación de la misma a nivel de los gobiernos y de vincularla con los desarrollos que ofrecían algunos países, otra tarea relevante cumplió Julio C. Larrea (1904-1987). Sus visitas por trabajo e investigación a países de América Latina: México, Chile y Brasil y a Estados Unidos e Inglaterra le permitió formular los parámetros básicos de la Escuela Nueva: su atmósfera, su significado, sus fines, organización y métodos, movimiento que a finales del s. XIX e inicios del XX se expandió por diferentes países de Europa y por EE-UU, con miras a renovar la enseñanza en las escuelas primarias dominadas por *“la di-*

45 Sobre el desarrollo de la educación técnica puede consultarse: Franklin Ramírez Pazmiño, “La educación técnica en el Ecuador a partir de la década de los sesenta: situación, problemas y perspectivas”, Rev. Educación, de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, No. 75, Mayo de 1996.

*sociación entre el espíritu y la tierra, el divorcio entre la ley y el hecho, el desequilibrio entre el progreso cultural y el progreso material”*<sup>46</sup>

A sus tareas por transformar a la escuela primaria, sumó esfuerzos por vincular la educación al escenario internacional, particularmente a la Unesco y la Naciones Unidas que en aquellos tiempos brindaban especial atención al desarrollo de la educación a nivel mundial. Más aún concentró su atención en una educación para la *comprensión internacional* mediante sugerencias para los planes y trabajos en las escuelas. Pero fue en el campo de los problemas y las alternativas para la educación en el Ecuador donde su producción fue mayor: *Cuestiones educacionales*, 1932; *Problemas de la educación ecuatoriana*, 1939; *La Historia y los Problemas Actuales de la Educación Ecuatoriana*, 1945; *Hacia la Reforma Integral de la Educación Ecuatoriana*, publicado desde el Vol. XVII hasta el XX, entre 1947 y 1951, en la Colección Nueva Era, que junto a obras en las que presentó la problemática y la organización general de la enseñanza en otros países de América Latina: Brasil y México coadyuvaron a la ampliación de la visión provinciana por una de mayores dimensiones, formulada con notables educadores de América Latina. En pocas palabras, junto a la necesidad de hacer *pensamiento pedagógico nacional* resaltó la *necesidad de tomar en cuenta el panorama del movimiento de las escuelas nuevas en diferentes países*. Remató su contribución a las ciencias de la educación una obra magna: *Didáctica General*, 1957, reconocida por haber *marcado época en la historia pedagógica en lengua española*. A esta obra siguió su *Didáctica de lengua y literatura españolas*, 1960, también de amplia consulta en nuestros países y en España como en los centros de estudios latinoamericanos de universidades de EE-UU.

## EL DISCURSO SOCIAL EN EDUCACIÓN

Frente a las demandas del desarrollismo y al discurso que generó en el ámbito educativo se erigieron voces críticas, apoyadas en el amplio discurso social que generó el pensamiento socialista en un comienzo y posteriormente el pensamiento marxista; discurso que se presentó como una de las alternativas más sólidas, respaldado por el reconocido prestigio a nivel internacional de la Revolución Rusa, China y países del Este y de los intelectuales que a nivel mundial vieron en el marxismo un puerto seguro para sus sueños de reforma e incluso de revolución.

Valga recordar los nombres de Miguel Alburquerque, Víctor Elías Naula, Ricardo Paredes, Ángel Modesto Paredes, Belisario Quevedo, Agustín Cueva, Pedro Saá, Manuel A. Aguirre, Emilio Uzcátegui,... Mención especial

---

<sup>46</sup> Julio C. Larrea, *La Educación Nueva*, Quito, Ed. Imprenta del Ministerio de Educación, 1951, p. 53.

merece un amplio movimiento, bautizado con el nombre de “*Generación del treinta*” -realismo social- que se expresó con fuerza en el campo de la pintura y en la literatura: Diógenes Paredes, Camilo Egas, Oswaldo Guayasamín, Eduardo Kingman, José de la Cuadra, Joaquín Gallegos Lara, Demetrio Aguilera Malta, Enrique Gil Gilbert, Jorge Icaza, Alfredo Pareja Diezcanseco, ... quienes nutrieron la conciencia social de estas décadas. También coadyuvó a levantar el compromiso social la presencia de las etnias y culturas indígenas en permanente marginación. Las obras de Pío Jaramillo Alvarado, Gonzalo Rubio Orbe, Alfredo Pérez Guerrero... llamaron la atención sobre esta lacra social y constituyen parte del discurso social de aquellos tiempos. En Loja un extraordinario grupo de intelectuales: Ángel Felicísimo Rojas, Benjamín Carrión, Manuel Agustín Aguirre, Pedro Víctor Falconí, Pablo Palacio, Jorge Hugo Rengel, Clodoveo Jaramillo Alvarado y los hermanos Alfredo y José Miguel Mora Reyes,... también coadyuvó a la tarea de engarzar la educación con la transformación social.

Muchos de estos actores no fueron maestros de profesión, en algunos casos ejercieron la docencia en forma esporádica, pero todos ellos coadyuvaron, a su manera, a que miles de ecuatorianos y maestros coincidieran en la necesidad urgente de que el sistema educativo llegue al área rural, sirva a una población en alto porcentaje analfabeta, establezca centros de capacitación y formación profesional para jóvenes de escasos recursos, brinde formación en valores nacionales, reduzca las diferencias de diversa índole vigentes, genere una educación popular, etc.

El compromiso social y político de la educación lo asumieron innumerables maestros. Baste recordar casos como el de Justino Cornejo, 1895 – 1952, maestro graduado del Normal Juan Montalvo y quien ejerció la docencia primaria, secundaria y universitaria, se desempeñó como Rector del Pedro Carbo de Guaranda, Inspector Regional de los colegios de la Sierra y fue jefe del Departamento de extensión cultural y del departamento técnico del ministerio. Escribió sobre la política y los maestros de escuela, en: *Pedagogía y Antipedagogía: Bosquejo de una deontología para maestros, Meditaciones sobre el caudillismo*, como también concentró su atención en aspectos del folclor ecuatoriano, especialmente el habla popular: *Vocabulario del hampa Guayaquileña!, Micro Sofía (bocadillos picantes de belleza y de sabiduría), Poesía popular ecuatoriana, ¿Qué Será? (Adivinanzas)*.

También junto al compromiso educativo unió el político Edelberto Bonilla, quien se inició como docente de escuelas primarias en Quito, se desempeñó como profesor de secundaria en los colegios Maldonado e Isabel de Godín de Riobamba, actuó como vicerrector y rector del Pedro Vicente Maldonado, fundó el primer Centro de Capacitación y Perfeccionamiento del Magisterio Primario y participó en la creación del Instituto Tecnológico Superior de Chimborazo. Pero además, Bonilla alcanzó importantes funciones

en el quehacer político: Concejal Cantonal, Consejero Provincial, Alcalde de Riobamba, Diputado Provincial, miembro de la Comisión Legislativa Permanente y Presidente del Congreso.

En similar línea, más unida al periodismo y la política actuó Rafael Galarza Arízaga (1903 – 1981), preceptor normalista del Juan Montalvo, docente en el campo, en la provincia de Tungurahua, en donde participó en luchas a favor de la población indígena. En Cuenca fue profesor de los colegios Benigno Malo y Manuel J. Calle. La docencia superior ejerció en la Universidad Central de Quito y en la de Guayaquil. Dentro de lo político se desempeñó como Alcalde de Cuenca y Diputado. Escribió sobre *La obra social que está obligada a realizar la escuela rural ecuatoriana, La preparación de los maestros rurales, ¿Qué es y cómo se practica la nueva educación?*<sup>47</sup>

Como fruto de la orientación social y la correspondiente lucha por la expansión o democratización de la educación y la atención a los grupos más desprotegidos, el sistema educativo vio crecer el número de centros escolares, maestros y alumnos en forma permanente, en unos gobiernos con más fuerza que en otros. Significativo fue el desarrollo en la etapa petrolera y primeros años del gobierno democrático, pero para finales de siglo la disminución en el ritmo de desarrollo y hasta el estancamiento comenzó a sentirse.

El llamado a orientar el sistema educativo hacia el servicio a los grupos menos protegidos, - *educación popular*- especialmente al sector rural, logró incluso plasmar su postulado a nivel de la Constitución de 1938, que no se promulgó, pero cuyos contenidos básicos se retomó en la Constitución de 1945. Ambas Constituciones consagraron no solo un porcentaje especial para la educación: *por lo menos un veinte por ciento de las rentas del Estado, sino además preferir la construcción de locales y dotación de materiales para las escuelas rurales del país.*<sup>48</sup>

Mas este giro hacia la población de más escasos recursos, que incluía también al mundo indígena, esta declaratoria constitucional, casi en forma inmediata fue suspendida, por la dictadura de Aurelio Mosquera Narváez, llamado por la misma Asamblea Constituyente a tales funciones. Ambigua situación que se repetirá cuando el gobierno de José María Velasco Ibarra de 1946, contradiga lo postulado poco antes en la Constitución progresista del 45.

En cualquier caso, a partir de Velasco Ibarra se inicia una nueva etapa en el desarrollo de la educación, por cuanto la enseñanza particular o confesional vuelve a cobrar vuelo, con derechos y deberes similares a los de la

47 Emilio Uzcátegui, *Antología Pedagógica Ecuatoriana*, Ob. Cit. pp. 107; 77 y 171.

48 Ver Constitución de 1938, Art. 120.

enseñanza laica y pública. Para la Constitución del 46, como lo ha sabido revelar E. Sinardet, *la laicidad ya no significa la desaparición de la influencia religiosa, sino la neutralidad respecto a la religión y la influencia de la Iglesia. (...) La nueva constitución quiere recordar que los exponentes de la educación laica están obligados a abstenerse de cualquier comentario sobre temas religiosos*". Llegaron así a su final los postulados de la revolución laica de tiempos de Alfaro.<sup>49</sup>

La fórmula instaurada por Velasco y consolidada a lo largo de varios velasquismos y otros gobiernos abrió las puertas a diversos sostenimientos: el fiscal, el particular laico y el particular confesional y a los actores educativos que los representaban. De este modo, un tanto ambiguo o ecléctico, se trató de unir a los más diversos intereses y actores sociales; a las esferas más altas de la sociedad ecuatoriana como a las medias y populares, perspectiva pragmática que enfrentaba los problemas inmediatos y dejaba para el futuro los de fondo: diferencias sociales y educativas, inequidad en la distribución de recursos, elitismo...

Por otra parte, esta suma de actores y recursos para enfrentar el fenómeno educativo permitía dar respuesta tanto a la demanda de expansión del sistema, de creación de nuevos establecimientos a nivel urbano y rural, como a la preparación del "capital humano" mediante el cual se pretendía responder a los requerimientos que el nuevo sistema productivo demandaba, especialmente el industrial y agroindustrial. La bonanza de que disfrutó el país en la década de los cincuenta con el auge de las exportaciones bananeras y posteriormente con el boom petrolero, favoreció a la política educativa de expansión.

Cabe recordar que esta política educativa de expansión, que concebía a la educación como portadora o creadora de riqueza, progreso y estabilidad social venía también consagrada a nivel internacional por organismos como la UNESCO, CEPAL y la OEA, entre otros, que reclamaban la incursión decidida del Estado en la educación como estrategia de modernización de la sociedad toda.<sup>50</sup>

Además, las aspiraciones de carácter social fácilmente se conectaron con las de tipo 'nacional'. Para un mejor conocimiento del país, para despertar los sentimientos de orgullo patriótico y la cohesión nacional, se juzgó nece-

49 Emmanuelle Sinardet. El laicismo: consolidación y crisis 1941 – 1970, Op. Cit. p. 108.

50 Cfr. Ossenbach Sauter, Gabriela y Valle López, Javier Manuel. "Génesis, estructuras y tendencias de los sistemas educativos iberoamericanos", Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2001. También puede verse "La educación en el Ecuador en el período: 1944-1983", y "Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)", en: Revista Iberoamericana de Educación, Estado y Educación, Enero – Abril 1993. Documento electrónico disponible en: <http://w\Ww.tau.ac.il/eial/XI/ossenbach.htt>.

sario iniciar la enseñanza de *Lugar Natal*, elaborar cortas monografías sobre la geografía local y producir material adecuado para el efecto. Se trataba también de nacionalizar la enseñanza.<sup>51</sup>

A pesar de estas ambigüedades y otras limitaciones, la educación rural especialmente en las provincias del centro norte de la serranía logró algunos avances: para compensar el deteriorado sueldo de los maestros se decidió entregarles gratuitamente sellos postales, sobres y papel para sus necesidades profesionales; se crearon Centros de Estudios Pedagógicos en zonas rurales como Machachi, Sangolquí o El Quinche a fin de nivelar a los docentes que habían ingresado sin mayor preparación y actualizar a los que poseían el debido título; se crearon escuelas rurales nocturnas, pequeñas bibliotecas y se intentó que estos centros también sirvan para la alfabetización y reuniones de tipo cultural; se inició la instauración del desayuno escolar. En pocas palabras, se trataba de responder al atraso vigente en el sector rural con la escuela rural intermediaria insoslayable para el proceso de modernización.

---

51 Ver. Gabriela Ossenbzach, "La educación en el Ecuador en el período: 1944-1983" Art. Cit. pp. 27 – ss.

**Cuadro No.23: Desarrollo histórico:  
planteles, profesores y alumnos, 1960-2000**

Años	Nivel pre – primario.			Nivel primario		
	Planteles	Docentes	Alumnos	Planteles	Docentes	Alumnos
1960/61	84	260	10.431	4.322	12.341	505.528
1965/66	125	368	11.559	5.761	18.629	704.563
1970/71	168	394	12.884	6.893	23.921	916.549
1975/76	148	756	22.700	9.021	31.054	1.164.126
1980/81	691	1.831	49.954	11.403	42.116	1.483.203
1985/86	1.601	3.602	89.835	13.703	52.203	1.738.419
1990/91	2.284	5.473	114.182	14.945	60.608	1'842.953
1995/96	3.489	9.278	148.383	16.868	70.001	1.739.882
2000/01	5.009	13.755	199.588	18.014	84.758	1.955.060

SINEC, Boletín Estadístico, 1995 – 96.

## PLANES Y PROGRAMAS DE ESTUDIO

Otra área de permanente producción y núcleo de preocupaciones a lo largo de estas décadas: 1940 - 1980 fue la de los Planes y Programas Curriculares, que llegaron a ocupar un lugar importante dentro de la investigación y discusiones educativas.

Baste recordar la *Reforma de los Planes y Programas*, de 1938, coronada con el Primer Congreso de Profesores de Enseñanza Secundaria, 1941, en que se trataron los problemas del nivel medio y se expusieron los criterios para la implementación de los planes y programas reformados el año 38; los *Planes de Estudio para los colegios de bachillerato*, de 1955; los *Programas para el tercer curso de los colegios de bachillerato*, de 1957; la *Reforma al plan de estudios para colegios de humanidades modernas, ciclo diversificado*, de 1960; el *Plan Ecuatoriano de Educación, reforma del sistema educativo nacional*, de 1964; los *Programas de estudio para el Ciclo Básico*, de 1969; los *Programas de Estudios del Ciclo Diversificado*, de 1970; el *Plan ecuatoriano de educación*, de 1971; el *Plan y programas de estudio para el Ciclo Básico*, de 1979; los *Planes y Programas de Estudio, para el nivel primario y el ciclo básico*, de 1984; la *Reforma Curricular, matriz básica*, de 1994; la *Propuesta Consensuada de Reforma Curricular para la Educación Básica*, de 1996; el *Currículo de Educación en la Práctica de Valores para la Educación Básica Ecuatoriana*, del 2002 - 3, y los continuos planes de Reforma Educativa que se han reiterado a lo largo de los últimos gobiernos, algunos de los cuales, pese a los permanentes cambios de ministros, mantuvieron cierta continuidad.

Esta significativa producción de planes y programas, asumidos en más de un caso como parte de la reforma educativa, terminó por acaparar la atención y concentrar gran parte de los esfuerzos de los gobiernos de turno. Cambiar, actualizar, adaptar o mejorar los planes y programas se convirtió en la meta fundamental de diversos gobiernos y en el principal instrumento de reforma educativa y modernización o desarrollo.<sup>52</sup> La modernización de la educación fue vista, por regla general, como un proceso de actualización de las diversas disciplinas que integraban el plan o programa de turno. Por otra parte, los cambios a nivel de aula estuvieron determinados estos años por la evolución de dicho planes, al igual que los textos y manuales escolares hechos de acuerdo con la normativa que ponía en vigencia el Ministerio cada vez que se elaboraban nuevos planes y programas. De igual modo, la enseñanza tanto de los Normales como de las Facultades de Ciencias de la Educación también se orientó en igual sentido, e incluso las especializaciones que abrían las facultades de ciencias de la educación surgían de acuerdo a lo programado en los nuevos planes y programas.

En síntesis, piedra capital en el desarrollo de la educación, en estas décadas, fue la 'reforma permanente' de los planes y programas. Subyacía a tal propósito el prejuicio positivista de la actualización de las ciencias como instrumento capital del desarrollo de la educación y del currículo.

Lo paradójico es que pesar de este interés manifiesto, tanto por la reforma de los planes como por la reforma de los programas, en ningún caso se logró cambios sustanciales. Primaron más bien las reformas adjetivas. En cuanto a los planes, los cambios se redujeron al aumento o a la disminución de la carga horaria de alguna materia. En unos años se otorgó más horas de clase a matemáticas o idiomas, por poner un ejemplo, y en otros se privilegió o minusvaloró disciplinas sociales, las físico matemáticas o la enseñanza de idiomas.

En relación con los programas, su estructura también permaneció casi inalterable. Generalmente en su organización se dedicaba en primer lugar un acápite a la justificación o fundamentación de la reforma propuesta, luego se señalaban los objetivos generales y específicos por asignatura y posteriormente algunas indicaciones sobre aspectos metodológicos, para pasar a concentrar la atención en los contenidos, en algunos casos las actividades a desarrollar para la explicación de los contenidos, para terminar describiendo el sistema de evaluación y la bibliografía. Este esquema imperó incólume en la mayoría de los programas de estas décadas. Los programas de 1970 constan

---

52 Al respecto puede consultarse el Informe del ministro de educación José M. Baquerizo Maldonado, p. 31, Quito, Ed. Talleres Gráficos de Educación, de 1956-57, o el Plan Ecuatoriano de Educación, Quito, Ed. Ministerio de Educación, 1971, del entonces ministro de educación, Luis Pachano Carrión. Para ambos ministros la reforma educativa era prioritaria y su caballo de batalla fundamental fue la elaboración de nuevos planes y programas.

de una Introducción General, Objetivos, Contenidos (16 unidades o temas), Actividades, Indicaciones metodológicas y bibliografía.

En otros casos se brindó especial atención a determinada orientación, disciplina o propuesta. Así, por ejemplo, los planes de 1955 además de estructurar el Plan de Estudios para los Colegios de Bachillerato en Humanidades Modernas, formularon el Bachillerato en Humanidades Clásicas, como también para los Colegios de Bachillerato en Ciencias de la Educación. Especial énfasis confirieron a la formación ética individual y social, al igual que a la formación intelectual, además de la preparación práctica.<sup>53</sup>

Los planes y programas del año 69 concentraron su atención en la Educación Cívica, el desarrollo de la lógica y la matemática y las actividades prácticas. Para el Ministro Alfonso Arroyo R., la formación social y cívica, era condición indispensable para lograr una futura participación positiva de los educandos en la vida política, económica y social de la Nación, por una parte; y, por otra, para estimular la creación y asimilación de valores necesarios para fortalecer la conciencia patriótica del ciudadano ecuatoriano. Para el efecto, se incorporó una hora semanal de Educación Cívica en el Tercer curso, tomando de la tres que constaban para las Actividades de Asociación de Clase.

A partir de entonces, salvo excepciones, el sistema educativo ecuatoriano ha reducido la enseñanza en valores, a la enseñanza de la cívica, lo cual ha generado una serie de limitaciones. En el ciclo básico esta materia no era más que un pegote, servía de relleno tanto de las asignaturas de sociales cuanto de las de historia y geografía. Por otra parte, este enfoque concentraba la enseñanza de cívica al conocimiento de la Constitución, leyes, organización de diferentes instituciones sociales y de gobierno o al conocimiento de normas de tránsito, descripción de símbolos patrios o de derechos como al sufragio o a la libre expresión. No se pone énfasis mayor en la práctica de tales valores. La meta es que los alumnos se informen sobre lo que es legal o ilegal, memoricen determinadas leyes o normas. La práctica es descuidada en el mismo establecimiento, en donde en más de una ocasión no se respetan tales derechos, los alumnos no tienen facilidades para expresar su opinión, para exponer sus ideas libremente y participar en decisiones que les atañen. La escuela reproduce más bien un modelo autoritario, pasivo y vertical que democrático en su accionar diario o cotidiano.<sup>54</sup>

---

53 Cfr. Ministerio de Educación, Planes de Estudio para los Colegios de Bachillerato, Quito, Imprenta del Ministerio de Educación, 1955.

54 . Cfr. Carlos Paladines, "Participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Área Educación", Memoria de la Cuarta Teleconferencia Interamericana, Quito, Ed. Colegio de Contadores Públicos de Pichincha, 1997. p. 155.

Mérito de los programas del 69 fue haber integrado lógica y matemáticas. *Es necesario, dice el informe, poner en juego los diversos procesos mentales que se operan en la elaboración del conocimiento matemático propiamente dicho y que se desenvuelve dentro de la esfera psicológica y lógica del alumno. Así, de la manipulación de objetos y cosas se pasará a la idea por medio de la abstracción; más adelante, a la simbolización y generalización, empleando los signos y lenguaje propios de la Lógica y de la Matemática; y luego por medio de la definición y la demostración, a la axiomatización y a la categorización, es decir, se manejarán clases o conjuntos, numerales y símbolos y, por medio de transferencias (inducciones), se llegará a la construcción y reconstrucción de las diversas clases de números.*<sup>55</sup> Las opciones prácticas también gozaron de especial valoración, se les asignó una carga horaria de seis horas por semana en primer curso y de ocho en segundo y tercero.

Otra nota característica de los programas de estos años fue su marcada orientación centralista y su tendencia a uniformar el desarrollo curricular a lo largo y ancho del país. Poca atención se prestó a las diferencias regionales, geográficas o culturales y tampoco se observaron los caracteres propios de los diferentes estamentos sociales y étnicos. Primó en el plano curricular una perspectiva de tipo indiferenciado, “nacional”, reacia a reconocer las diferencias.

En octubre de 1977 el Gobierno Militar expidió un nuevo Plan de Estudios para el bachillerato en humanidades, con las tres conocidas especializaciones; y en marzo de 1978 aprobó los nuevos programas. Las razones que avalaron a la nueva propuesta, a criterio del Ministro y los asesores de aquel entonces, entre otras, fueron las siguientes: *Los programas que fueron elaborados a raíz de la implantación de la Reforma Educativa en 1964, requerían una revisión y actualización impostergable, si se toma en cuenta que vivimos en un mundo cuyo progreso acelerado obliga, periódicamente, a renovar. Los contenidos programáticos en todos los niveles de la educación, debían revisarse para estar acordes con los adelantos de la ciencia y la tecnología modernas.*<sup>56</sup>

Las características más notables de los nuevos programas del 78, a criterio del Ministro y sus asesores, se sintetizó en las siguientes:

- *Contienen el mínimo de conocimientos, hábitos, habilidades y destrezas indispensables, tanto para lograr la unidad cultural del país, como para la promoción de un curso a otro al nivel inmediato superior.*

---

<sup>55</sup> Ministerio de Educación, Programas de Estudio para el Ciclo Básico, Quito, Ed. Ministerio de Educación, 1969. pp. 28-29.

- *Facilitan para que el maestro elabore su programa analítico, relacionando los contenidos con las necesidades específicas del medio, los intereses y las características bio-psico-sociales del alumno.*
- *Sintetizan el conocimiento de la realidad estudiantil con miras a la formación del hombre que requiere el país.*
- *Predominan en ellos la utilización de técnicas modernas de aprendizaje, tales como: la dinámica de grupos, empleo de recursos audiovisuales y la participación activa del educando en la elaboración del conocimiento.*
- *Permiten su cambio porque anticipadamente se acepta que pueden y deben mejorarse de acuerdo con la experiencia que se obtenga de su aplicación.<sup>57</sup>*

Pero, de las más o menos buenas intenciones de actualización o de reforma, del aparato central a los hechos medió una gran distancia. La ineficacia de los nuevos instrumentos curriculares se evidenció desde su formulación, pasando por la fase de capacitación y qué decir de la de su implementación en el aula. Además, se reincidió en los consabidos errores: divorcio de la realidad, contenidos desactualizados, enciclopedismo, descontextualización o deshistorización de los contenidos, carencia de trabajo multi e interdisciplinar, vacíos en la secuencia e integración de las diferentes áreas y de las distintas materias que hacen un área específica, visión esquemática o simplista de las relaciones entre teoría y praxis,...<sup>58</sup>

La reforma curricular de tiempos del Presidente Sixto Durán Ballén en esta larga marcha, una ruptura con la formulación tradicional, centrada en la trasmisión de contenidos o información, vino dada por la Reforma Consensuada de 1996. Para ella lo importante era desarrollar las destrezas y actitudes que el niño debía construir a lo largo de su proceso de formación. No se trataba tanto de desarrollar áreas de conocimiento o asignaturas u obtener determinados contenidos, cuanto de cultivar el desarrollo de las capacidades y competencias básicas del estudiante, a fin de que pueda reconocer su entorno, desempeñarse con seguridad y confianza en sí mismo, en situaciones sociales y de aprendizaje; expresarse y comunicar sus ideas; integrarse y cooperar en actividades grupales, y utilizar sus experiencias, nociones y capacidades al resolver problemas y situaciones cotidianas.<sup>59</sup> Eje transversal de esta reforma fue el desarrollo del pensamiento.

Para una mejor comprensión de este nuevo enfoque curricular se hizo necesario, en un primer momento, diferenciar entre objetivos de asignatura y

---

57 Ídem. p. 6.

58 Ídem, Ministerio de Educación, Programas de Estudio para el Ciclo Básico, 1969, Inf. Cit. pp. 162 – 163.

59 Cfr. Ministerio de Educación, Reforma Curricular para la Educación Básica, 3ra. EDC. pp. 11-30, Quito, Ed. MECB, 1997.

destrezas - competencias, y no por una obsesión terminológica superflua, sino por la necesidad de comprender el verdadero cambio que suponía planificar según la lógica de contenidos de asignaturas o la de competencias. En pocas palabras, se trataba de pasar de un currículo concentrado en la enseñanza a uno que juzgaba como prioritario el *aprendizaje*, especialmente de competencias en cuanto al desarrollo del pensamiento.

Por otra parte, de todas las promesas de reforma se podría reconocer a la *Propuesta consensuada de Reforma Curricular para la Educación Básica*, enero de 1996, gobierno del presidente Sixto Durán Ballén,<sup>60</sup> como aquella que en las últimas cinco décadas logró mayor estabilidad, recursos, asesoría, apoyo e integración de cuadros técnicos y políticos nacionales e internacionales.

## Antecedentes

Fue a mediados del s. XX que hizo su aparición en el mundo occidental la temática de la <<formación por competencias>>, gracias básicamente a trabajos de Aebli, Ausubel, Bandura, Chateau, Coll, Chomsky, Not, Piaget, Wallon, Hnos. Zubiría... En las últimas décadas del s. XX la 'formación en competencias' fue ya una constante en el debate pedagógico y llegó a convertirse en uno de los más pujantes campos de investigación y producción, lo que a su vez sirvió para asumir y consolidar los avances que se habían dado anteriormente en cuanto al 'constructivismo', al 'conocimiento significativo', al 'aprendizaje', 'desarrollo del pensamiento' y 'valores' ejes transversales estos que aportaron elementos sustantivos para el esclarecimiento y la aplicación de las competencias al proceso de enseñanza – aprendizaje.

Como muestra del creciente interés por este nuevo enfoque curricular en la formación de los estudiantes, valga recordar el proceso de convergencia de las universidades europeas, en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), con todas las implicaciones y cambios que para la docencia ha supuesto el proyecto de orientar la formación hacia el aprendizaje por competencias, enfoque que implicó cambios en las metodologías, capacitación, intercambio estudiantil y ejercicio docente. (Declaración de Bolonia).<sup>61</sup> Bajo tal perspectiva, Proyecto Tuning:

---

60 A mediados de los años noventa, bajo la coordinación de Susana Araujo un equipo técnico integrado por: Alfredo Astorga, Beatriz Caicedo, César Calle, Martha Grijalva, Edgar Isch, Leonardo Izurieta, Magaly Robalino, CENAISE, CONFEDEC, Juan Samaniego, Martha Grijalva se dirigió y se puso en marcha la "Propuesta consensuada de Reforma Curricular para la Educación Básica", 1996. Posteriormente Martha Grijalva logró estructurar un exitoso Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, APRENDO, 1996, que "permitió, por vez primera, recabar información válida, confiable y oportuna sobre la calidad de la educación ecuatoriana, con el propósito de mejorarla".

61 Cfr. <http://www.bologna-bergen2005.no/> También puede consultarse: [www.eua.be/](http://www.eua.be/) De especial utilidad nos ha sido el trabajo de la Universidad de Valencia: [http://www.uv.es/sfp/pdi/\(GUIA%20DOCENTE\).pdf](http://www.uv.es/sfp/pdi/(GUIA%20DOCENTE).pdf)

*“Los modelos de enseñanza – aprendizaje y sus correspondientes metodologías, materiales e infraestructura por regla general centrados en el aula y en la actividad del profesor, deberán dar paso a una enseñanza dirigida al aprendizaje de competencias a través de la actividad autónoma del estudiante>>. <sup>62</sup>*

En América Latina se podría ubicar los inicios de los procesos últimos de reforma curricular a partir de la década de los noventa del siglo pasado, cuando se alcanzó conciencia sobre la necesidad de iniciar una clara ruptura entre la programación curricular tradicional y generar una nueva que superase las múltiples limitaciones que se arrastraba por décadas. A la reforma curricular algunos gobiernos añadieron la aspiración por implementar una reforma educativa más amplia, entiendo por tal transformar las metodologías pasivas de enseñanza aprendizaje en activas, capacitar a los docentes en el dominio de las nuevas metodologías y técnicas de enseñanza, evaluar el proceso de enseñanza aprendizaje sea de los docentes como de sus efectos en los alumnos. La mejoría en estos ámbitos se juzgaba que desencadenaría el “cambio” de la educación. Los Informes Ministeriales de fin de gestión de los últimos cincuenta años son abundantes en tal tipo de ofrecimientos.

En relación con América Latina,<sup>63</sup> también cabe recordar que la problemática de la ‘formación por competencias’ hizo su aparición en el mundo educativo, especialmente en la educación técnica. En Colombia, por ejemplo, la *Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo*, en su informe: *Colombia: al filo de la oportunidad: La educación para el próximo milenio (1994)* recomendó <<establecer un primer examen de ‘competencias básicas’, para evaluar competencias lectoras, escriturales y habilidades de pensamiento>>.<sup>64</sup> Otros países, como República Dominicana, también en la década de los noventa incorporaron la problemática del

---

62 Cfr. <http://www.recursosees.uji.es/guia/g20061010.pdf>. De modo sintético se señalan los aspectos que tienen un especial impacto directo sobre la planificación y diseño de la docencia, en los rasgos principales del modelo educativo hacia el que se dirige la educación superior en Europa como consecuencia del proceso de convergencia europea:

- La definición de perfiles profesionales y resultados académicos deseables en las diferentes titulaciones a través de competencias específicas; diseño de proyectos formativos adecuados para el desarrollo de los perfiles.
- La definición de competencias genéricas comunes a todas las titulaciones, que forman el bagaje formativo de la enseñanza universitaria.
- El diseño y la programación de las diferentes asignaturas tomando como referencia el trabajo del alumno (crédito europeo o ECTS).
- La incorporación de metodologías que favorezcan el aprendizaje activo y significativo del estudiante.
- La propuesta de sistemas para evaluar y calificar de manera comparable los resultados de aprendizaje en cada asignatura y titulación.

63 Una visión panorámica del desarrollo curricular último, a nivel latinoamericano, puede verse en: [http://www.ibe.unesco.org/cops/seminars/Argentina/Background\\_document.pdf](http://www.ibe.unesco.org/cops/seminars/Argentina/Background_document.pdf).

64 Para Colombia, un informe exhaustivo puede verse en Sergio Tobón, *Competencias en la Educación Superior, políticas hacia la calidad*, Colombia, Ed. Kimpres, 2006.

aprendizaje basado en competencias al discurso educativo y, especialmente, a su reforma curricular. En el caso de Chile, el Decreto Presidencial de enero de 1996, estableció los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación básica; expresamente señalaba que tanto los objetivos fundamentales como los contenidos mínimos obligatorios *deberán aludir a las capacidades, conductas y competencias de carácter comprensivo, operativo y valorativos que el alumno debiera lograr gradual y progresivamente, para desarrollarse y formarse.*<sup>65</sup>

El caso español amerita detenerse, pues su influjo en América Latina en general y en Ecuador en particular fue significativo. En el Documento-Marco sobre la Integración del Sistema Universitario Español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior (MECD, 2003), se afirma, por ejemplo, que:

*Los objetivos formativos de las enseñanzas oficiales de nivel de grado tendrán, con carácter general, una orientación profesional, es decir, deberán proporcionar una formación universitaria en la que se integren armónicamente las competencias genéricas básicas, las competencias transversales relacionadas con la formación integral de las personas y las competencias más específicas que posibiliten una orientación profesional que permita a los titulados una integración en el mercado de trabajo (El subrayado me corresponde).*

## La Reforma “consensuada” de 1996.

En el caso de Ecuador, desde el retorno a la democracia en Agosto de 1979, luego de ocho años de régimen militar, no ha faltó en los gobiernos de turno los discursos y las declaraciones sobre la importancia capital de la educación para el “desarrollo” del país. Algunos de esos gobiernos hasta prometieron una reforma educativa y una reforma curricular radicales. Para el efecto, dado el marcado “eurocentrismo doctrinal” que caracteriza a nuestras élites y de lo cual no escapan ni las élites educativas se recurrió a España que igualmente seguía en esos años la reforma educativa en que se habían empeñado algunos países de la Comunidad Europea. En ciencias de la educación los países llamados “desarrollados” aún fascinan (neocolonialismo académico) (Paladines Carlos 2007 Sept.).

El inicio de esta larga marcha (1996-2016) por superar la programación curricular tradicional por una nueva que respondiese no solo a los problemas y demandas del país en educación sino además a las corrientes pedagógicas en boga a nivel mundial, se convirtió en la mediación “insoslayable” para

---

<sup>65</sup> Ministerio de Educación, Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación básica chilena, Santiago, enero de 1996, p. 9.

diseñar reformas curriculares, establecer nuevos parámetros de evaluación, inéditos criterios para juzgar el valor de los textos escolares, establecer perfiles de entrada y salida, apelar a una metodología de enseñanza-aprendizaje centrada en habilidades, destrezas y competencias, rediseñar la formación docente, etcétera. (p.14). En España, entre los expertos a los que se encargó la elaboración del diseño curricular bajo los parámetros constructivistas de moda en aquel entonces, cabe destacar a Cesar Coll, un profesional de la psicología educativa que llegó a ser el coordinador de la reforma española y al que se le acabó reconociendo como el “padre” de la misma, quien también brindó su colaboración a la reforma ecuatoriana de 1996 y ha asesorado al actual gobierno.

A inicios del 2001, en el gobierno de Gustavo Novoa, a partir del Decreto Ejecutivo que llamaba a la reforma curricular del bachillerato, nuevamente cobró fuerza el debate sobre la enseñanza por competencias, y fue el bachillerato técnico el que en forma más decidida optó por reformular sus planes y programas con base en la enseñanza por competencias. Con el acuerdo ministerial No. 3425, de agosto del 2004, se autorizó una nueva estructura y organización académica para este tipo de bachillerato. En el marco de ejecución del Proyecto de Reforzamiento de la Educación Técnica, con la colaboración de especialistas españoles, por vez primera se logró formular los nuevos planes y programas centrados en la formación en competencias para cada una de los más de treinta bachilleratos técnicos con sus respectivas especializaciones, pero no se logró avanzar a una programación claramente centrada en el desarrollo de competencias generales y específicas, por nivel y asignaturas. La propuesta se diseñó con base en lo procedimental, lo actitudinal y los contenidos y la inclusión tanto de actividades de enseñanza y aprendizaje como de criterios de evaluación en cada una de las unidades de trabajo. Una vez más, entre las buenas intenciones, los documentos y la realidad aún quedó una buena distancia por cubrir, a lo cual habría que añadir que a nivel del ejercicio docente en el aula, la capacitación y los materiales de apoyo e infraestructura no se implementó lo requerido para su plena vigencia.

También desde sus inicios y un poco antes en cuanto al diseño, a lo largo de toda ya su larga carrera, esta reforma por competencias contó con el auspicio, la asesoría y la “colaboración” técnica y los recursos provenientes de fondos internacionales, básicamente del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF, integrante del BM. Entre trescientos y cuatro millones de dólares. Nunca el país ha disfrutado de tanta riqueza para determinados proyectos educativos.<sup>66</sup>

66 En el gobierno del Presidente Durán Ballén se contó con una eclosión de programas y proyectos educativos con financiamiento internacional: el Proyecto de mejoramiento y expansión de la educación técnica a nivel medio, PROMEET I; la segunda etapa PROMEET II; Primer Proyecto de Desarrollo Social - Educación y

En cuanto a las universidades los planes y programas tenían estructura similar y el desarrollo curricular dio muestras de parecidas limitaciones. Tanto el informe de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, de la Universidad Central del Ecuador, (1996 – 2000), como de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Pontificia Universidad Católica (1998), coinciden en el rosario de insuficiencias y vacíos que afectaban a la calidad de todos los procesos y productos que está llamada a cumplir la formación de docentes.

En forma más detallada estas limitaciones tenían que ver con insuficiencias:

- *En la administración del proceso de enseñanza aprendizaje;*
- *En la integración de la Facultad con la comunidad;*
- *En la formación profesional en función del encargo social;*
- *En el desarrollo científico técnico y la transferencia tecnológica;*
- *En la gestión y administración institucional;*
- *En los programas y actividades de pre - grado;*
- *En los programas y actividades de post - grado;*
- *En la solución de problemas científico-técnicos;*
- *En la prestación de servicios;*
- *En el predominio del “sistema tradicional de cátedra” y el olvido de otras metodologías y técnicas de enseñanza – aprendizaje.<sup>67</sup>*

Por otra parte, cabe relevar a nivel de todas las facultades de ciencias de la educación la disparidad de planes y programas, horas asignadas a cada asignatura, textos, prácticas, etc. Además, los perfiles profesionales genéricos caían en retórica, en el sentido despectivo de este término, al postular la formación de profesionales *autónomos, reflexivos y autocríticos* de

---

Capacitación, PREDAFORD; el préstamo subsidiario, SECAP; el Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad, EB-PRODEC (Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, por \$ 118.700.00 17, diseñado en tiempos del presidente Rodrigo Borja, diciembre de 1991 y que debía extenderse hasta diciembre de 1999; PROMECEB-Redes Amigas Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, por 44 millones de dólares; un aporte del BIRF de 89 millones de dólares destinados al área rural y a los sectores urbano marginales; la reformulación de PLANEMEC; y el proyecto ECU/92/PO2, Educación en Población para el sector informal. Mayor información puede verse en Lucía Hidalgo López, “El saber de la escolarización neoliberal en el discurso del cambio educativo del Gobierno de Sixto Durán Ballén, Período: 1992-1996”, Tesis de Maestría en Gerencia Educativa, Universidad Andina Simón Bolívar, Oct. 2011. También Carlos Paladines, “The Impact of Neoliberalism on Education in Ecuador”, En: The impact of globalized neoliberalism in Latin America, Philosophical Perspectives, EE – UU. Edited By Ricardo Gómez, HANSEN HOUSE Publishing, 2004.

67 Cfr. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Ciencias de la Educación, Propuesta de nuevo pensum para docencia y gestión educativa, Quito, julio 1998. Universidad Central del Ecuador, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, Documento de Reforma, II Etapa, Quito, 1996.

su propio quehacer,... declaraciones que no guardaban relación ni disponían de las mediaciones necesarias para su concreción y evaluación. En general, predominaron planes y programas con numerosas asignaturas fragmentadas y parceladas en múltiples cursos, sobre una gran diversidad de temas, con escasa dedicación a la práctica y habilitación sea para la investigación o para el ejercicio docente.<sup>68</sup>

El desarrollo académico también trajo consigo una mayor delimitación y especialización de las tareas docentes, si bien ésta se orientó más hacia el campo de las remuneraciones y honorarios que hacia los contenidos y práctica docente, como se puede apreciar en el cuadro sobre Funcionales:

---

68 Cfr. Enrique Pascual, "Informe de la formación de profesores de pre y postgrado desde las instituciones formadores más importantes de América Latina", En: Rev. Iberoamericana de Educación, No. 19, Enero – Abril, 1999, pp. 229-ss.

### Cuadro No. 24: Funcionales <sup>69</sup>

<p>30%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Profesor de jardín de infantes.</li> <li>- Profesor de escuelas completas y pluridocentes y colegios.</li> <li>- Orientación vocacional de colegio.</li> <li>- Profesor de centro de educación popular.</li> <li>- Profesor de colegio de educación popular.</li> </ul>	<p>40%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Director de escuela pluridocente.</li> <li>- Director de jardín de infantes con menos de seis secciones.</li> <li>- Profesor de escuela unidocente.</li> <li>- Director de centro de educación popular.</li> </ul>
<p>50%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspector general de establecimiento de hasta 1.000 alumnos.</li> <li>- Director de escuela completa.</li> <li>- Director de jardín, escuela y colegio experimental</li> <li>- Profesor de jardín, escuela y colegio experimental.</li> <li>- Profesor de centro experimental.</li> <li>- Orientador vocacional de colegio experimental.</li> <li>- Director de centro de educación artesanal y de capacitación ocupacional.</li> </ul>	<p>60%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Docente administrativo del nivel provincial.</li> <li>- Rector de colegio hasta 500 alumnos.</li> <li>- Rector de colegio de educación popular.</li> <li>- Inspección general de colegio hasta 1.001 a 2.000 alumnos.</li> <li>- Vicerrector de colegio de hasta 1.000 alumnos.</li> <li>- Subinspector general de colegio de más de 2.000 alumnos.</li> <li>- Subinspector de colegio experimental.</li> <li>- Director de escuela y jardín experimental.</li> <li>- Profesor de instituto técnico superior.</li> <li>- Profesor de educación especial.</li> <li>- Profesor de escuela de práctica docente.</li> <li>- Orientador vocacional de instituto técnico superior.</li> </ul>

<sup>69</sup> En el reglamento a la Ley se establece la diferencia de funciones, de acuerdo con el cargo que se desempeña en el sector educativo. Art. 94.

<p>70%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Docente administrativo de nivel central.</li> <li>- Rector de colegio de entre 501 a 1000 alumnos.</li> <li>- Inspector general de colegio de más de 2000 alumnos.</li> <li>- Inspector general de colegio experimental.</li> <li>- Inspector general de instituto técnico superior.</li> <li>- Subinspector de instituto técnico superior.</li> <li>- Vicerrector de colegio entre 1001 y 2000 alumnos.</li> <li>- Subdirector de centro educativo matriz.</li> <li>- Director del plantel de educación especial.</li> <li>- Jefe de departamento de instituto técnico superior.</li> <li>- Director de práctica docente.</li> <li>- Profesor de instituto pedagógico.</li> <li>- Técnico docente en la administración provincial.</li> </ul>	<p>80%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jefe de sección de la administración provincial.</li> <li>- Rector de colegio entre 1.001 y 2.000 alumnos.</li> <li>- Vicerrector de colegio de más de 2.000 alumnos.</li> <li>- Vicerrector de colegio experimental.</li> <li>- Vicerrector de instituto técnico superior.</li> <li>- Director de centro educativo matriz.</li> <li>- Vicerrector de instituto pedagógico.</li> <li>- Jefe de departamento de instituto de instituto pedagógico.</li> <li>- Asesor técnico provincial.</li> </ul>
<p>100%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jefe de departamento de la administración provincial.</li> <li>- Jefe de sección de la administración central.</li> </ul>	

Para fines de siglo la formación del magisterio, en lo que a titulación se refiere, alcanzaba a los tres niveles clásicos: parvularia, escuela y colegios. El número de docentes sin formación se redujo a porcentajes mínimos. La universidad otorgó títulos a prácticamente todos los docentes, como se puede colegir de los cuadros adjuntos que permiten visibilizar que el problema no era tanto de titulación de los maestros cuanto de calidad en la formación de los mismos. La mayoría de los maestros disponen de títulos otorgados por los Institutos Pedagógicos y las Universidades. Lo que podría estar en discusión es el valor o la calidad de tales títulos.

Cuadros No. 25: Nivel de formación de los maestros

Preparación docente en la Educación Básica.													
Provincias	Títulos docentes				Títulos no docentes				Menor a bachiller	Sin título			
	Postg.	Univ.	Inst. P.	Bach. CC.EE.	Total	Postg.	Univ.	Ins. Tec. Sup.			Bach.	Total	
Total (2001)	1.483	86.331	35.944	20.929	144.687	226	13.092	3.648	17.381	34.347	301	249	179.584
Total (2002)	1.980	89.308	35.355	20.178	146.821	262	13.922	3.591	17.475	34.620	279	226	181.946
Total (2003)	2.508	95.339	35.367	19.422	194.422	232	13.490	3.598	17.547	34.867	279	215	187.997

Preparación docentes Pre-primaria													
Provincias	Títulos docentes				Títulos no docentes				Menor a bachiller	Sin título	Total		
	Postg.	Univ.	Inst. P.	Bach. CC.EE.	Total	Postg.	Univ.	Ins. Tec. Sup.				Bach.	Total
Total (2001)	104	6.733	2.861	1.795	11.493	16	528	215	1.464	2.223	26	13	13.755
Total (2002)	155	7.356	2.989	1.767	12.267	18	572	237	1.548	2.375	25	19	14.686
Total (2003)	217	8.22	2.995	1758	13.192	11	585	248	1.584	2.428	20	13	15.653

Preparación docentes Primaria													
Provincias	Títulos docentes					Títulos no docentes					Menor a bachiller	Sin título	
	Postg.	Univ.	Inst. P.	Bach. CC. EE.	Total	Postg.	Univ.	Ins. Tec. Sup.	Bach.	Total			
Total (2001)	339	26.606	31.374	15.950	73.678	69	1.951	735	7.970	10.725	193	162	84.758
Total (2002)	453	28.389	30.848	15.388	75.078	71	2.177	778	8.158	11.184	194	142	86.598
Total (2003)	694	31.409	30.872	14.720	77.695	53	2.216	831	8.402	11.502	196	153	89.546

Preparación docentes Secundaria													
Provincias	Títulos docentes					Títulos no docentes					Menor a bachiller	Sin título	
	Postg.	Univ.	Inst. P.	Bach. CC. EE.	Total	Postg.	Univ.	Ins. Tec. Sup.	Bach.	Total			
Total (2001)	1.040	53.592	1.709	3.175	59.516	141	10.613	2.698	7.947	21.393	82	74	81.071
Total (2002)	1.372	53.563	1.518	3.023	59.476	173	10.543	2.576	7.769	21.016	60	65	80.662
Total (2003)	1.597	55.708	1.500	2.944	61.749	168	10.689	2.519	7.566	20.937	63	49	82.798

## LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y LA FORMACIÓN LABORAL

La vinculación entre el sistema educativo y el sistema productivo ha sido una aspiración de vieja data y un permanente problema de cabeza. Se hizo ya sentir a finales del período colonial e inicios de la vida republicana. En los Estatutos de la Sociedad Económica de Amigos del País, por ejemplo, se reclamaba la urgente necesidad de conformar una comisión, la 2da., que tendría por objeto la enseñanza de las Ciencias y Artes instructivas y análogas a los oficios de nuestros Artesanos, especialmente los de la Agricultura, Metalúrgica, Fábrica de telas de lana y algodón, Pintura y Escultura.<sup>70</sup>

A inicios de la vida republicana, Simón Rodríguez, en *Consejos de Amigo dados al Colegio de Latacunga*, proponía que la educación se oriente más al campo que a la ciudad y se prefiera establecer escuelas de agricultura y maestranza sobre las humanistas: *Hagan, decía, una revolución económica y empiécnla por los campos: de ellos pasará a los talleres y diariamente notarán mejoras que nunca conseguirán empezando por las ciudades.*<sup>71</sup>

De igual modo, Vicente Rocafuerte y García Moreno demostraron interés por este tipo de orientación de la educación. El primero fundó una escuela agrícola que lamentablemente no prosperó; el segundo estableció una Escuela de Artes y Oficios, para la educación artesanal de los hijos del pueblo e hizo constar en el Art. 17, Nral. 12 de la Constitución de 1859, que *la enseñanza primaria y la de artes y oficios deben ser costeados por los fondos públicos*. El Ministro de Educación, Roberto Espinosa también insistió en la necesidad de impulsar la *formación de más ingenieros y mecánicos, agricultores y menestrales.*<sup>72</sup>

A mediados del siglo XIX, Juan León Mera, en *Defectos y mal estado de los estudios en la República del Ecuador, 1867*, llamaba la atención sobre el tipo de enseñanza que se impartía en nuestros establecimientos educativos:

¿Cuál es esta enseñanza?, se preguntaba y él mismo se respondía: La misma de los antiguos colegios: siempre la dirección a unos solos objetos, siempre los fundamentos para idénticos edificios: abogacía, sacerdocio, medicina. Las ciencias exactas y naturales, la industria, las artes, los oficios

---

70 Carlos Paladines, *Pensamiento pedagógico ilustrado*, Ob. Cit. p. 180.

71 Ídem. p. 63.

72 Véase Franklin Ramírez, "La educación técnica en el Ecuador a partir de la década de los sesenta: situación, problemas y perspectivas", en: *Rev. de la Sección de Educación y Filosofía de la Casa de la Cultura Ecuatoriana*, No. 75, mayo 1996.

tan necesarios al pueblo, no han merecido la atención de nuestros legisladores, mirados con frío desdén.<sup>73</sup>

Al consolidarse la Revolución Liberal, José Peralta retomó la necesidad de reorientar la educación hacia la formación técnica. Inspirándose en las ideas del positivismo reinante a la época demandaba *abandonar los antiguos sistemas de instrucción* para que el maestro, *apoyándose en las ciencias experimentales y de aplicación inmediata (técnica) entregue a los estudiantes conocimientos útiles y prácticos*.<sup>74</sup> De su parte Alfaro: xxxxxx ver mensajs sobre industria, etc.

Mas correspondió a un médico guayaquileño, Alfredo Espinosa Tamayo (1883 – 1918), en *El Problema de la Enseñanza en el Ecuador*, 1916, no solo realizar uno de los diagnósticos más exhaustivos, certeros y globales de la educación de ese entonces en su vinculación con el mundo del trabajo, sino también zanjar en forma definitiva la discusión sobre este tema, al avizorar y proponer lo que a futuro constituiría la línea de desarrollo de la educación técnica.

En el Cap. XVI, en el primer párrafo, señaló:

*Al lado de los Colegios de segunda enseñanza que dan la educación clásica del Bachillerato, deberíamos colocar otra, para los jóvenes que no deseando ingresar en la Universidad quisieran completar y perfeccionar su instrucción primaria, preparándose para la vida Comercial, Agrícola e Industrial.*<sup>75</sup>

A partir de la experiencia alemana y francesa y de los éxitos alcanzados, especialmente, por las Real Schulen - Escuelas Prácticas o técnicas a su criterio: *De todas las instituciones Pedagógicas Alemanas, una de la más adaptable y digna de ser admitida*, hizo su propuesta de separar o bifurcar los estudios del bachillerato en humanidades de los técnicos. Los unos se orientarían a preparar los jóvenes para las carreras universitarias tradicionales: medicina, abogacía, ingenierías; el otro, el Bachillerato Técnico, para una sociedad comercial e industrial. *Hoy nos son precisos también, comerciantes, manufactureros,*

---

73 Juan León Mera, Ojeada histórico crítica, sobre la poesía ecuatoriana, Quito, Clásicos ARIEL, No. 31, s.f. p. 155. (1ra. Edc. Impr. y Litografía de J. Cunill Sala, 1893 - 633 páginas).

74 Ídem. p. 12.

75 Alfredo Espinosa Tamayo, El problema de la enseñanza en el Ecuador, Quito, Imprenta y Encuadernación Nacionales, 1916, .pp. 152 – ss.

agricultores y nuestra educación no parece adecuada para hacerlos. <sup>76</sup> Con esta propuesta se superó la tradicional organización de los estudios reinante. En palabras suyas:

*Alemania como el resto de Europa, no conoció hasta el comienzo del siglo XIX, más que dos clases de establecimientos escolares: las escuelas primarias, abiertas a todo el mundo y dando una enseñanza elemental (...) y las escuelas latinas (colegios) dando acceso a las Universidades y destinadas a los hijos de las clases superiores de la sociedad. (...) Se debió comprender pronto en Alemania que esta última enseñanza, no era apropiada a las necesidades de una sociedad, en la cual la clase media no había adquirido la importancia que poco a poco le aseguraron los progresos del comercio y de la industria, no daba satisfacción a esa categoría numerosa de ciudadanos, que no encontraba en el estudio casi exclusivo de lenguas y literaturas antiguas, una preparación suficiente a las diversas carreras profesionales, cuyo número e importancia aumentan de día en día.*<sup>77</sup>

Espinosa Tamayo, además figura clave en el surgimiento de la sociología en el Ecuador, amparó su análisis en el hecho de que en los colegios se observa que la mayor parte de los alumnos abandona los cursos al llegar al 3ro o 4to. año, y que en un curso en que comienzan generalmente 80 ó 100 alumnos, solo terminan los estudios hasta obtener el título de Bachiller 10 ó 12 de ellos. En esta forma, la observación sociológica, la base empírica, trasladó la discusión sobre la educación técnica a un campo más fértil que las trilladas disquisiciones sobre principios e ideales educativo humanistas. Además, sirvió para responder, a través de la constitución de un bachillerato especializado, a la sentida y centenaria necesidad de que los establecimientos educativos concreten la respuesta a la necesidad de vincular la educación con el desarrollo industrial, la técnica y el mundo del trabajo, que se exigía a la educación ecuatoriana sin hallar una respuesta práctica y viable.

Mas fue solo a partir de los años sesenta del s. XX que la formación profesional/ educación técnica alcanzó dimensiones significativas y dejó de ser la "cenicienta" de la casa. *Conforme a las estadísticas existentes, de cada 100 alumnos matriculados en secundaria, 31 correspondían a la técnica y de ellos, 23 a*

---

76 Ídem. p. 156.

77 Ídem. p. 154.

*la de comercio*".<sup>78</sup> Según Iván Guzmán, a partir de la década de los sesenta, tanto en el discurso educativo como en la práctica, *La educación técnica adquirió importancia en el sistema educativo ecuatoriano, a raíz de las exploraciones petroleras y el surgimiento de la industrialización que permitió poner de relieve la brecha ocupacional existente entre los ingenieros y la mano de obra no calificada, llamada a asumir el papel de los técnicos y mandos medios.*<sup>79</sup>

En los años 80, los colegios técnicos, agropecuarios, industriales y de comercio y administración alcanzaron el 23,8% dentro del contexto de la educación media; para mediados de dicha década llegar al 26%. En los años ochenta, el bachillerato técnico cubrió alrededor de 150.000 estudiantes, (17,14%), de un total de 874.769 estudiantes que concurrían al nivel medio. Además, la educación técnica logró integrar a sus establecimientos personal calificado. A mediados de los 80, el 28% eran graduados universitarios y 72% graduados de las escuelas técnicas secundarias y su experiencia industrial promedio era de 11 años.

Como fruto del marcado desarrollismo de estas décadas, resultó favorecida la educación técnica por una serie de proyectos internacionales. Para el Banco Mundial junto a la formación de capital para el desarrollo industrial y la sustitución de importaciones había que acumular (formar-capacitar) *capital humano*, de forma inmediata. A finales de los setenta, como fruto del "desarrollismo", del discurso político y hasta del empresarial y el apoyo de financiamiento del Banco Mundial, la educación técnica resultó "beneficiada" gracias a los proyectos internacionales PROMET I y II. Se realizaron fuertes inversiones en esta área, tanto en construcción, remodelación y ampliación de una veintena de colegios técnicos, como en la capacitación de los docentes de dicho tipo de colegios e institutos y la elaboración de nuevos planes y programas, mediaciones que se juzgaron indispensables para responder a los crecientes requerimientos de personal técnico de los sectores agropecuarios e industrial del país.

---

78 Franklin Ramirez, Art. Cit. p. 16.

79 Iván Guzmán, "La educación técnica en el Ecuador", en: Educación: entre la utopía y la realidad, Op. Cit., pp. 315 – ss.

## Cuadro No. 26: Graduados por especializaciones 2002 - 2003

Especializaciones	Bachillerato			Pos bachillerato		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Ciencias	26.715	26.306	53.021	0	0	0
Comercio y Administración	14.597	29.701	44.298	143	207	350
Técnico Industrial	8.293	929	9.222	71	6	77
Agropecuaria	2.680	1.213	3.893	57	32	89
Arte	247	158	405	14	10	24
Formación docente	0	0	0	200	693	892
Total	52.532	58.307	110.839	485	947	1.432

Al interior de la educación técnica, en el año escolar 1985-86, la especialidad con mayor demanda fue la de Comercio y Administración (71,6%), seguida de Artes Industriales (16,5%) y Agropecuaria (9%); porcentajes inferiores alcanzaron Artes Industriales Femeninas (1,5%) y otras especialidades (1,5%), porcentajes sin mayor variación por décadas. Diez años después, según las estadísticas del año lectivo 96 – 97, continuaba el área de Ciencias recogiendo la mayor cantidad de alumnos, con un 55,6% del total nacional, le siguieron los de la especialización de Comercio y Administración, con un 32,9%, luego los bachilleres en el área Técnico Industrial, con el 8,2%. Los colegios técnico industriales se han abierto a especialidades como mecánica general, automotriz e industrial, electricidad, electrónica, electromecánica; los agropecuarios a especialidad como forestal, topografía, agropecuaria, administración de granjas, industria de alimentos, informática,... La modalidad comercial y de servicios cuenta con especialidades en contabilidad, secretariado en español, secretariado bilingüe y administración.

En la expansión de la educación técnica o en la formación de “capital humano” papel importante jugó el Primer Colegio Técnico Experimental del Ecuador, conocido como Central Técnico, pionero y referente de la educación técnica ecuatoriana y de la formación profesional, el mismo que se inició en noviembre de 1871, en tiempos de García Moreno, en una quinta llamada La Loza, en la parroquia de San Roque y en cuatro casas con los terrenos que le rodeaban. En 1888 cambió de nombre por el de Escuela de Artes y Oficios; en 1928 y 32 pasó a depender de la Universidad Central, como Escuela Anexa a la Facultad de Ciencias, luego Facultad de Ingeniería Civil; en 1939 tomó el nombre de Escuela Central Técnica del Estado; en 1947 se denomina Colegio Central Técnico y en 1960, Colegio Experimental Central Técnico. En marzo de 1963 se inició el proceso de adquisición de los actuales terrenos, al norte de la ciudad de Quito. La sección nocturna dio inicios en el año lectivo 1979 – 81. En los años 60, de acuerdo con la reforma curricular, la institución estaba

formada por dos ciclos: el Básico y el Diversificado. *En los dos primeros años del Básico, como Opciones Prácticas y en forma rotativa, los alumnos pasaban un trimestre por cada una de las Especialidades siguientes: Fotograbado, Linotipo, Instalaciones Sanitarias, Carpintería, Radiotecnica, Electricidad, Mecánica Industrial y Mecánica Automotriz (...)* En el Ciclo Diversificado las especialidades que más eligen los estudiantes son: *Radio y Televisión, Electricidad, Mecánica Automotriz y Diesel, Mecánica Industrial, con sus ramas de Torno, Fresa, Suelda Eléctrica, Autógena, Ajuste y Fundición*".<sup>80</sup> Destacaron en el Colegio Central Técnico, figuras como las de: Antonio Becerra, Juan B. Haro, Sergio Guarderas, Luis Sampederro, Alfonso Guzmán, Luís Felipe Castro, Napoleón Zabala, Víctor Manuel Ponce, Víctor Arias, Pablo Albuja, Marcelo Parra, Abdón Cruz Hidalgo, Eduardo Suasnavas.

Otras instituciones relevantes en estas décadas de expansión de la educación técnica han sido los colegios: Guayaquil de Ambato, Técnico Sucre de Quito, Benjamín Araujo de Patate, Vicente Fierro de Tulcán, Ramón Barba Naranjo de Latacunga, Daniel Córdova Toral de Cuenca, Carlos Cisneros de Riobamba, Luís Arboleda Martínez de Manta, Daniel Álvarez Burneo de Loja,...

También, en la expansión de la educación técnica papel importante jugaron los religiosos salesianos, quienes desde su arribo al país, en el gobierno de José María Plácido Caamaño (1884 - 1888), en enero de 1888 iniciaron la creación de este tipo de centros educativos. En febrero del mismo año inauguraron en Quito los talleres de herrería, zapatería, sastrería y carpintería; en 1893 los talleres de Cuenca; en mayo de 1899 el colegio de La Tola; en Riobamba abrieron colegio en 1904; en Guayaquil, en 1905, la Escuela de Artes y Oficios José Domingo Santistevan. En Cuenca, bajo la dirección del padre Carlos Crespi, en 1933, iniciaron la construcción de un Colegio Técnico, con las especializaciones de mecánica industrial, mecánica de automóviles, talabartería y curtiduría, modelismo, carpintería y ebanistería, tipografía, fotograbado, encuadernación, sastrería y zapatería, y en 1932 la erección de un Colegio Agronómico. En Loja, en 1942, la fundación del Instituto Técnico "Daniel Álvarez Burneo", en Balzar, en 1949, la Escuela Agrícola "Don Bosco"; en Quito, en 1968, el Colegio Técnico (Kennedy) y a partir de 1972, centros de formación artesanal y profesional en sus misiones de Zumbagua, Guangaje, Chugchillán, Talagua - Salinas y Simiátug. La orientación de la orden salesiana hacia la formación profesional y la educación técnica, como respuesta a las cada vez más apremiantes necesidades de la industria, por un lado; y, por otro, a los jóvenes de escasos recursos económicos, fue concretada por figuras como las de los padres Crespi, Tarruel, Chiántera, Migliasso, Solís, Alvarez, Arroyo, Valverde, Cramer, por citar algunos.<sup>81</sup>

80 Varios autores, Rev. del Centenario del Colegio Experimental Central Técnico, 1871 - 1971, Quito, Ed. Ed-mundo Lara y Julio Pazos, 1972. También puede verse: Carlos Vallejo Báez, Perfil histórico del Colegio Central Técnico del Estado, Quito, Ed. Talleres Gráficos Central Técnico, 1959.

81 Antonio Guerrero y Pedro Crammer, Un siglo de presencia salesiana en el Ecuador, 1888 - 1988, Quito, Ed. Comunidad Salesiana, 1997.

Pese a estos y otros esfuerzos, el bachillerato en humanidades modernas siguió concentrando al 70% de la población entre 14 y 17 años. La matrícula de la educación técnica se orientó más al bachillerato en comercio y administración con un 22 %, seguida muy de lejos por la especialización industrial que no superó el 5% y la agropecuaria que no logró ni el 3%.<sup>82</sup> En pocas palabras, no fue posible alterar radicalmente la tendencia hacia los estudios de tipo universitario, como se puede apreciar en la tabla adjunta. Al igual que en el pasado el país privilegia el bachillerato en humanidades, el ingreso a la universidad y los títulos más que la formación profesional y la dedicación al mundo del trabajo.

Entre las fallas estructurales de bachillerato técnico se señalan las siguientes: la débil infraestructura en más del 90% de los colegios técnicos, principalmente en los de reciente creación y los ubicados en el sector rural; la inexistencia de un programa orgánico, sistemático y permanente de capacitación y perfeccionamiento docente; la ausencia de una política de expansión, principalmente hacia el sector industrial y agropecuario; la creación de colegios técnicos por motivaciones y presiones de “diversa índole”, más que por el análisis riguroso de la demanda y de las disponibilidades humanas e infraestructurales; la designación del personal docente con criterio subjetivo más que por su especialidad y experiencia; la ausencia de una política de selección de los alumnos, así como la falta de orientación educativa y seguimiento profesional; la baja productividad de este sistema, expresada en altas tasas de deserción, repitencia escolar y bajos índices de rendimiento.<sup>83</sup>

## LA EDUCACIÓN DE ADULTOS Y LA CAPACITACIÓN PROFESIONAL.

En Ecuador, en los años sesenta y setenta, cobró fuerza la capacitación y formación de adultos (capital humano) y alcanzó su institucionalización. Diversas instancias de gobierno asumieron la tarea de capacitar al servidor público e incl uso se trató de atender a las ingentes demandas de capacitación y formación profesional que planteaba el incipiente desarrollo industrial<sup>84</sup>. En 1965 se constituyó el Centro de Capacitación de INECEL; en 1966 el Servicio

---

82 Cfr. Germánico Salgado y Gastón Acosta, Ob. Cit. pp. 328 – ss.

83 Cfr. Franklin Ramírez, “Realidad y Perspectivas de la Educación Técnica Nacional”, Quito, Informe Técnico, PROMEET, 1983, p. 3.

84 Siguiendo a Richard Lehner, con la expresión FORMACIÓN PROFESIONAL se entiende en este estudio la formación y capacitación de trabajadores calificados a un nivel medio, excluyendo el nivel tecnológico y el de formación universitaria. Cfr. R. Lehner, El sector económico y su relación con la formación profesional en el Ecuador, Guayaquil, ESPOL, 1991.

de Capacitación Profesional del Ecuador, SECAP; en 1974 el Centro de Capacitación de la Contraloría General del Estado y el del Banco Central; en 1975 el Departamento de Capacitación de la Dirección Nacional de Personal; en 1981 el del Ministerio de Finanzas, y en 1982 el de la Superintendencia de Bancos.

De estas instancias de gobierno la que más destacó tanto por el desarrollo de su infraestructura, sus recursos financieros y humanos y sus acciones de capacitación fue el SECAP. En los ochenta sus cursos en el área de la industria, el comercio y servicios cubrieron aproximadamente a 400.000 trabajadores. El SECAP ofertó programas de formación regular a tiempo completo para jóvenes entre 14 y 18 años, programas para adultos con una duración promedio de 1.760 horas y programas de perfeccionamiento para trabajadores con empleo. También adquirió unidades de capacitación móviles y brindó cursos de capacitación y especialización para la industria, la agricultura, comercio, hotelería, restaurantes y otros, a lo largo y ancho del país. Sus currículos alcanzaron una adecuada orientación práctica y un carácter modular que les otorgó flexibilidad de adaptación y respuesta a los requerimientos del mercado laboral.

En el campo de la educación no formal también se dieron avances a través de los centros de alfabetización, los colegios populares y los cursos artesanales. Floreció la capacitación ocupacional en centros educativos particulares y a finales de los noventa cubrían aproximadamente a 200.000 personas en aulas y talleres, centros comunales, clubes deportivos, iglesias, centros carcelarios y de salud, con diversidad de cursos como son: juguetería, adornos para el hogar, belleza, corte y confección, manualidades, sastrería, cosmetología, informática, modelaje, idiomas, carpintería, albañilería, mecánica, artesanías, etc. En 1988 se conformó el Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal, INFODEM y en 1989 el Instituto de Capacitación Municipal de Quito, ICAM-Quito, para atender a la capacitación de los funcionarios y trabajadores municipales.<sup>85</sup>

A pesar de estas conquistas y esfuerzos, la capacitación y formación de adultos, población entre 20 y 39 años, tuvo una cobertura baja, no más del 5%, cálculo aproximado, pues en esta área aún no existe investigación empírica que permita disponer de información más exacta. En cualquier caso, los pocos centros de capacitación de que dispone el país: SECAP, CEPE, CENAPIA, INCECEL, INNAC, SENDA, IECE, ICAM, Centros Artesanales y Ocupacionales, ente otros, para atender a 3.500.000 ecuatorianos en edad para trabajar, no llegaban a cubrir a más de 100.000 personas por año. A tal ritmo, para atender a todo el universo de personas necesitadas de actualización, capacitación y formación profesional: artesanos y técnicos medios, trabajado-

<sup>85</sup> Cfr. UNESCO, Informe sobre Desarrollo Educativo: problemas y prioridades, Vol. II, Quito, 1986, pp. 62 - ss.

res y funcionarios de la administración pública, desempleados, informales y analfabetos, se requería no menos de 30 años.<sup>86</sup>

También caracterizó a la capacitación de adultos en estos años no solo el haberse realizado predominantemente por parte del Estado y en atención a los servidores públicos, sino además, el haber concentrado su interés en el área de servicios, finanzas incluidas. Los trabajadores agrícolas, como los correspondientes al área de la minería e industria manufacturera fueron escasamente atendidos y mucho menos el sector informal y el de desempleo que alcanzaba altos índices, en algunos años más del 50% de la PEA.<sup>87</sup>

Mas a mediados de los noventa, la misma eclosión de actividades y la presencia de múltiples actores, públicos y privados, planteó la necesidad de constituir en el país un Sistema de Capacitación Profesional que pudiese integrar tanto a proveedores como a clientes de este servicio. Se juzgó necesario integrar a los Institutos de Formación Profesional, a las empresas privadas que brindaban este servicio, al SECAP, a los Colegios Técnicos, ONG's y organismos públicos y gremiales. En definitiva, la multiplicidad de ofertas de capacitación para adultos requería de cierto ordenamiento tanto al interior de los sectores: industrial, comercial y de servicios, artesanal, de la construcción, agroindustrial e informal, como de los mismos usuarios: trabajadores en el desempleo y nuevos, empleados antiguos, mandos medios, técnicos del sector privado y público. Por supuesto, los capacitadores y más responsables de esta área de servicio también requerían de algún reordenamiento.

Lastimosamente, en pleno proceso de expansión y consolidación de la capacitación y formación profesional de adultos y sin desconocer las limitaciones y requerimientos de mejora de conocimientos técnicos del personal, de capacitación polivalente, especialización sectorial, oferta coherente con la demanda u oferta pertinente, conocimiento de nuevas tecnologías, teleeducación y capacitación multimedia, adiestramiento en operación de nuevos equipos y herramientas, uso correcto de materiales, entrenamiento en producción de calidad, etc. se hicieron presente los vientos de modernización del Estado, orientados especialmente hacia la privatización de este servicio, como mediación indispensable para la superación de esta área.

A mediados de los noventa algunos centros de capacitación del Estado fueron suprimidos y otros debilitados en su accionar dado el recorte de recursos económicos y humanos que implementó la política neo-liberal del Estado. El principal centro de capacitación y formación profesional, SECAP, vio descender desde inicio de los noventa significativamente su capacidad

---

86 Cfr. Carlos Paladines, *Rutas al siglo XXI, Aproximaciones a la historia de la educación en el Ecuador*, Quito, Ed. Santillana, 1998, p. 265.

87 UNESCO, *Informe sobre Desarrollo Educativo*, Inf. Cit. pp. 47-ss.

de acción, a pesar de las inversiones que trajo el proyecto PREDAFOR; igual sucedió con otros centros como el de SENDA, INECEL, INNCA, Contraloría General del Estado, cuyos equipos técnicos fueron desmontados. Descendieron significativamente las acciones de capacitación. El promedio anual de cobertura de estas instituciones se redujo de una atención que superaba las 80.000 mil personas en 1.990 a menos de 50.000 al final de la década. En la edad de oro del SECAP, años ochenta, anualmente se atendió a un promedio de cuarenta y cincuenta mil adultos. En 1998 se capacitó a 25.000 alumnos – trabajadores, a través de 1.558 cursos, la mayoría de ellos de corta duración.

El cuadro anexo, sobre la cobertura de los servicios públicos de capacitación y formación de la fuerza de trabajo en actividad, si bien ilustra sobre los avances alcanzados especialmente en la década los setenta y buena parte de los ochenta, también permite visualizar los inicios del descenso en esta área, que se agravó aún más a partir de la crisis del 98. La formación profesional, que en la época petrolera alcanzó cierto nivel de expansión, sin embargo no logró consolidar éxitos y muy pronto también decayó. Según Enrique Sierra:

*De una capacitación equivalente al 37% de la PEA, en el período 1980-84, descendió a cerca del 3% en el lapso 1985-88 y al 2,5% entre 1989-92. (...)Es probable que en el bienio 1993-94 ese porcentaje haya tendido a disminuir aún más”.*<sup>88</sup>

Cuadro No. 27: Cobertura capacitación (1980- 1992)

Entidades	Períodos(Miles de personas)		
	1980 – 1983 (5 años)	1985 – 89 (4 años)	1989 – 92 (4 años)
SECAP (Industria, servicios y comercio)	153	151	189
CEPE- PETROECUADOR (Hidrocarburos, todas las fases de la industria)	15	15	20
INECEL (Electricidad)	17	7	7
INNCA (Economía campesina)	169	84	10
CENAPIA – UNEFROM (Pequeña industria, microempresas y artesanía)	3	9	15
INAC (Salud)	3	11	16

88 Enrique Sierra, Capacitación: ámbito de la oferta y origen de la demanda, Quito, Instituto de Capacitación Municipal, Documento de Trabajo, 1994, p. 4.

DNP – SENDA (Administración pública)	24	18	15
IECE (Todas las áreas del conocimiento)	23	19	10
OTROS	30	35	50
<b>Total</b>	<b>437</b>	<b>349</b>	<b>332</b>
Promedio anual	87	87	83
Porcentaje anual de la PEA (de 12 años y más).	3.7	3.1	2.5

Enrique Sierra: Perfil y nivel de Instrucción Pública, Informe elaborado para el BID, según Censo de 1990.

En este escenario una excepción constituyeron los logros en la capacitación municipal. El Municipio de Quito realizó una tarea ejemplar, atendió demandas de capacitación del servidor municipal de la Capital, del Consorcio de Municipios Amazónicos, de los Concejos Provinciales y de los municipios de la sierra y la costa. Una vez consolidada su acción se transformó en miembro activo de la Red Latinoamericana de Institutos de Capacitación Municipal, desde 1992 y se constituyó en Sede de la Red Latinoamericana de Institutos de Capacitación Municipal, desde 1992 hasta 1994.

A finales de los ochenta, el municipio de Quito contaba con alrededor de 7.000 funcionarios y administrativos de las más diversas especializaciones y niveles profesionales para la ejecución de sus servicios: 3.860 trabajadores entre peones, guardianes, choferes, ayudantes de mecánica, recolectores de basura, policías, jornaleros de obras públicas, alcantarillado, parques y jardines,... 3.070 funcionarios entre directivos, profesionales, técnicos medios, administrativos, auxiliares, maestros, personal de servicio, ...<sup>89</sup>

En septiembre de 1989, por iniciativa del Alcalde Rodrigo Paz, el Municipio de Quito aprobó, mediante Ordenanza Nro. 2775, la fundación de un Instituto de Capacitación Municipal, ICAM - Quito, llamado a servir de apoyo a la gestión administrativa, el desarrollo institucional, a la modernización del Municipio y al proceso de participación de la comunidad capitalina.

Con el tiempo el Instituto logró garantizar a los funcionarios y trabajadores municipales servicios de capacitación; formación incluso a nivel de diplomados, especializaciones y maestrías; asistencia técnica oportuna, especializada y de calidad, a fin de actualizar y potenciar sus competencias y

89 Cfr. Carlos Paladines, "La capacitación del servidor municipal: diagnóstico y perspectivas", en: SOZIALE ARBEIT UND INTERNATIONALE ENTWICKLUNG, Herausgegeben von Gregor Sauerwald, Wigbert Flock und Reinhold Hemker, Fachhochschule Münster, Lit Verlag, Deutschland 1992; También editado en: GACETA MUNICIPAL, Segunda Epoca, Año III, Nro. 7, Órgano del I. Municipio de Quito, 1991., p. 15.

talentos, como sustento necesario para el desarrollo profesional e institucional de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, MDMQ. Las características de la Institución permitieron que, entre 1989 y 1999, desarrolle una intensa gestión que se visualiza en el siguiente:

### Cuadro No. 28: Capacitación Municipal Destinatarios 1989-1999

#### Para la Municipalidad del DMQ

Áreas	Número de Eventos	Número de participantes	Número de Horas
Formación	541	14.965	25.355
Capacitación	816	19.540	29.696
Otros (*)	32	81	495
<b>TOTALES</b>	<b>1.389</b>	<b>34.586</b>	<b>55.546</b>

(\*) Diagnóstico de necesidades de capacitación. Publicaciones varias.

#### Para otras municipalidades y la comunidad

DESTINATARIOS	Número de Eventos	Número de participantes	Número de Horas
Consortio Municipios Amazónicos	16	299	593
Otros municipios	64	1853	2.282
Comunidad	230	7071	9124
<b>TOTALES</b>	<b>310</b>	<b>9.223</b>	<b>11.999</b>

Entre las limitaciones de la capacitación se ha señalado las siguientes: el bajo interés de gran parte de las empresas privadas y de las entidades públicas por capacitar a su personal; las múltiples limitaciones de la mayoría de los centros de capacitación; la bajísima cobertura y su desprotección frente al subempleo y desempleo. Además se requiere disponer de mayor investigación e información en este campo, a fin de poder cuantificar la magnitud de la demanda, las áreas con mayores posibilidades de absorción futura de personal y los déficit existentes.

Desmantelada la capacitación de adultos a cargo de los aparatos del Estado, en buena medida, por la misma dinámica del modelo neo-liberal puesto en marcha, debía la iniciativa privada responder a los requerimientos de actualización, reciclaje, capacitación y formación profesional. Sin embargo, sólo se ha experimentado la desarticulación y desmantelamiento de lo conquistado en décadas pasadas y constituye más una ilusión que una

realidad la creación, gracias al esfuerzo privado, de un Sistema Nacional de Formación y Capacitación Profesional. Los intentos en este sentido han fracasado, incluidos aquellos que contaban con significativo recursos, como el proyecto internacional PREDAFOR, con alrededor de \$20.000.000.

En este escenario de colapso, similar al que vive el país en otras áreas: bancaria, jurídica, educativa, de seguridad, de trabajo, de servicios básicos... tocará remontar antiguos y nuevos problemas. Unos derivados del caótico y desarticulado sistema de atención a adultos aún vigente y que son herencia de la crisis del Estado centralista y otros generados por la dinámica que plantean las transformaciones mundiales como la globalización de la economía y las finanzas y el paso de la ciencia y tecnología moderna hacia la ultra-ciencia y meta-tecnología, por citar dos de ellas.

Específicamente, las limitaciones y problemas heredados del pasado tienen que ver con bajos niveles de calidad en la oferta de este servicio, una legislación obsoleta, carencia de un modelo definido de capacitación, inestabilidad institucional, escasa coordinación con las necesidades de las empresas ecuatorianas, insuficientes recursos económicos, baja participación del sector privado, desactualización pedagógica, tecnológica y organizacional, deficiente preparación de los instructores, carencia de investigación sobre las necesidades ocupacionales del mercado para responder oportunamente a la demanda... todas ellas reflejan la escasa sostenibilidad en que descansa aún esta área.

La alfabetización, post alfabetización y educación de adultos, también perdió el ritmo de crecimiento alcanzado en los primeros años de la década de los ochenta. El apoyo brindado en estos años por las agencias internacionales fue significativo. PNUD y UNESCO, apoyaron campañas nacionales que redujeron el analfabetismo que bordeaba el 25% a inicios de la década al 12% hacia finales de los ochenta. En los noventa la lucha contra el analfabetismo salió de la agenda de interés de los gobiernos y ministros de turno, se produjo un estancamiento general y no se pudo lograr, en más de una década, que el analfabetismo descienda del 10%, si bien sus índices más altos afectan a la población con más de 40 años. En todo caso, quedaban cerca de 800.000 analfabetos absolutos y un gran número de analfabetos funcionales, cuya trascendencia se desconocía, por falta de investigación empírica.<sup>90</sup>

---

90 Cfr. E. Schiefelbein e I. Hausmann, "Educación Básica y Analfabetismo en los Países Latinoamericanos del Convenio Andrés Bello", Bogotá, Ed.. CAF-UNESCO-OREALC, 1995. También puede verse: Carlos Paladines, Estadísticas educativas, Quito, Instituto de Capacitación Municipal, Documento de trabajo, 1997.

## LA AGREMIACIÓN DE LOS MAESTROS



Instantes que Mery Zamora, presidente de UNE nacional, rinde homenaje a los maestros orenses

Concomitante a la profesionalización y actualización del maestro, al desarrollo del planeamiento educativo y de los planes y programas o de la formación profesional y técnica, también constituyó otra mediación clave para el fortalecimiento del sistema educativo, la 'agremiación' de los docentes, cuyos primeros pasos, a inicios de 1919, se dieron con la conformación de la Asociación General de Maestros. Posteriormente se constituyó la Liga Nacional de Preceptores, en 1925, que rápidamente desapareció. Luego se formó el Club de Maestros, con suerte similar al intento anterior. En 1929, como fruto de los acontecimientos sangrientos del año 25, se fundó, en Quito, la Asociación General de Maestros del Ecuador. Pero fue recién en 1933 en que se arbitraron medidas tendientes a un agrupamiento de los maestros a escala nacional, y para 1944, durante el Primer Congreso Nacional del Magisterio Ecuatoriano se logró convocar a docentes de todas las provincias y se transformó a esta reunión en *la más grande y de mayor seriedad*. Nuevas divisiones postergaron para Octubre de 1950 la conformación definitiva de la Unión Nacional de Educadores, UNE.

Sintetizamos los problemas de la educación que, a criterio del Primer Congreso de la Unión Nacional de Educadores, aquejaban al país:

- *La Educación Ecuatoriana, acusa un estado poco halagador, debido a múltiples factores de índole social, política y económica que obstaculizan su desarrollo y robustecimiento;*
- *Este retraso se evidencia por las condiciones negativas en las que desenvuelve su acción la Escuela Laica: locales miserables; mobiliario rudimentario, inadecuado e insuficiente; maestros postergados por el Estado; niñez presa de subalimentación, endemias y desnudez.*
- *La Legislación Educativa no contempla nuestras necesidades reales ni permite la renovación de sistemas.*
- *El Estado Ecuatoriano no desarrolla ninguna orientación técnica educativa, debidamente objetivizada a la realidad nacional; y su sistema organizativo de Dirección y Administración es pesado, centralizado y débil.*
- *La Reforma Educativa es de necesidad imperiosa.*
- *Debe atenderse en forma seria, organizada y sistemática a la culturización de las mayorías populares que hoy están al margen de la educación. - Velar por las conquistas educativas laicas.*
- *Prestar atención impostergable a la construcción de locales escolares en escala nacional. etc..*<sup>91</sup>

En estos años cabe resaltar la lucha del magisterio por establecer un escalafón docente, cuyos antecedentes datan del *Reglamento de cargos y ascensos de instrucción primaria*, firmado por Isidro Ayora, el 25 de octubre de 1929. Ante el decaimiento paulatino de los sueldos de los maestros, el Sindicato Unificado de Profesores que nació en 1938 consiguió que se expidiese la *Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio de 1944*. La concreción de los principios de esta ley se postergó hasta noviembre de 1952, cuando se fijaron los salarios para diez categorías: \$500,00 para la primera o inicial y \$1.185,00 para la décima o última.<sup>92</sup>

---

91 Revista Ecuatoriana de Educación, No. 13, Enero-Abril 1951, Número monográfico dedicado a la formación y organización de los maestros. pp. 42-44.

92 Edgar Isch, "Una injusticia que se acentúa", En: Diario el Comercio, Sección EducAcción, No.49, feb. 1996.

### Cuadro No. 29: Salarios a inicios de siglo: 1930.

A nivel nacional	Normal Manuela Cañizares (hasta 1926)
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Preceptora de Escuela en el Oriente S/100,00.</li> <li><input type="checkbox"/> Profesor Primario en al Costa S/85,00.</li> <li><input type="checkbox"/> Profesor Primario en la Sierra S/80,00</li> <li><input type="checkbox"/> Portero Escolar S/20,00.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Director - Profesor S/260,00.</li> <li><input type="checkbox"/> Secretaria habilitada-profesora S/130,00.</li> <li><input type="checkbox"/> Profesores extranjeros y de nombramiento S/275,00.</li> <li><input type="checkbox"/> Profesores por contrato S/250,00.</li> <li><input type="checkbox"/> Profesores nacionales para escuela anexa S/160,00.</li> <li><input type="checkbox"/> Ecónoma S/50,00.</li> <li><input type="checkbox"/> Portera S/25,00.</li> <li><input type="checkbox"/> Cocinera S/20,00.</li> </ul>

### Cuadro No. 30: Paros y logros salariales

1969 Impide el "Plan de Racionalización Educativa".	1977 Unificación de salarios de primaria y secundaria	1981 Rebajas en el impuesto a la renta.
1982 Pago completo del décimo cuarto sueldos, calculados sobre remuneración total	1983 Respeto a la Ley de Escalafón del Magisterio y Bonificación	1988 Reformas a la Ley de impuesto a la Renta. Inicia experimentación de la Reforma Educativa plantado por la UNE.
1990 <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Unifican permiso de maternidad para maestras con las demás trabajadoras (8 semanas), de un SMV</li> <li><input type="checkbox"/> Compromiso gubernamental de reforma a la Ley de Carrera Docente.</li> </ul>	1991 <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Aplicación de la ley de carrera docente que remplaza a la de 1944.</li> <li><input type="checkbox"/> Reconocimiento del salario profesional, equivalente al 115% del salario mínimo vital.</li> <li><input type="checkbox"/> Inicia pago del subsidio de antigüedad.</li> <li><input type="checkbox"/> Logra pagos puntuales</li> </ul>	1993. <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Reconocimiento bonificaciones de S/7.000,00 y 10.000,00 en el básico, urbano y rural, respectivamente.</li> <li><input type="checkbox"/> Bonificación del 50% del Impuesto a la Renta, para los docentes de Oriente y Galápagos.</li> </ul>
1996. <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Salario profesional</li> <li><input type="checkbox"/> equivalente al 130% del</li> <li><input type="checkbox"/> salario mínimo vital.</li> <li><input type="checkbox"/> Compensación pedagógica</li> <li><input type="checkbox"/> Subsidio de Educación del 28% del SMV hasta por 3 cargas.</li> </ul>		

Archivo de la UNE Prensa Nacional.

Las ventajas de la agremiación se hicieron sentir, especialmente, en tiempos de Mosquera Narváez y su ministro Estrada Coello, en que la inestabilidad de los profesores alcanzó su clímax, al atribuir la ley al Ministro funciones propias del Poder Judicial como la de privar a los maestros del derecho a la defensa, dar por terminados los plazos de duración fijados por la ley para los cargos de determinadas autoridades educativas y al facilitar la cancelación de los maestros no afectos al régimen. Desde 1935 se inició la lucha por una ley que favoreciese la sindicalización del magisterio, la misma que se sancionó en 1937, en tiempos del Gral. Alberto Enríquez Gallo. La sindicalización obligatoria se impuso pese a la oposición de dirigentes como Emilio Uzcátegui, que juzgaron que ese tipo de obligatoriedad no permitía ni el pluralismo ni la transparencia debida en el manejo de los fondos.

El reclamo salarial, paulatinamente, se constituyó en el epicentro de las acciones de la UNE y no sin razón dado el deterioro permanente de las remuneraciones de los maestros, especialmente en la década de los ochenta y noventa, las décadas perdidas. En la práctica no hubo año en que no se suspendan las clases sea por un mes y en algunos casos por dos. Así el paro docente se convirtió en el mecanismo insoslayable para logros salariales. Al carecer los gobiernos de una política de recuperación salarial, el problema se tornó estructural y cíclico.<sup>93</sup>

El deterioro de las remuneraciones y el complejo sistema de su cálculo alcanzó su clímax a lo largo de la década de los noventa. En los primeros años de la década del nuevo milenio se logró cierta mejoría en el monto de las remuneraciones, pero el cálculo de bonificaciones, subsidios, compensaciones, bonos, costos de la vida, adicionales,... no se logró simplificar.

---

93 Cfr. Edgar Isch, "Formación y capacitación del magisterio en el Ecuador: situación y propuestas", en Carlos Paladines, Comp., *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos*, Vol. 7, Quito, s.f.

### Cuadro No. 31: Remuneración mensual. Profesor de 5ta. Categoría. (Equivalente en dólares)

Año	Remuneración nominal	Valor del dólar	Remuneración en dólares
1980	9.515	27,78	342,5
1990	60.905	821,91	74,1
1992	91.955	1.348	68,2

Banco Central Boletín estadístico No. 1.614, de junio 15 de 1988; el Boletín Estadístico No. 1678, de abril 30 de 1992 y las Tablas de sueldo del Magisterio. Elaboración: Eco. Jaime Carrera. Se consideró el básico y funcional para un profesor urbano que se inicia en 5ta categoría. En 1992 se agregaron \$ 2.500 sucres de la compensación pedagógica. Se consideró el valor del dólar para la venta en el mercado libre. Promedios ponderados anuales. Se consideró el promedio del dólar cheque, entre enero y marzo, valor de venta en el mercado libre.

Con la conformación de la UNE se institucionalizó el gremio de los maestros y tomó carta de ciudadanía y el debido peso la defensa de los docentes, especialmente de sus remuneraciones; de igual modo la determinación de diversos subsidios y funcionales como forma de aliviar el bajo nivel de las remuneraciones. Para el año 2004 se disponía ya de las siguientes asignaciones complementarias:

### Cuadro No. 32: Asignaciones complementarias

- Subsidio familiar, un dólar por hijo;
- Subsidio educativo: 1,12 dólares por hijo;
- Compensación pedagógica: 4 dólares;
- Subsidio de antigüedad: 0,13 dólares los primeros 4 años, a partir del quinto año el 5% del básico de la categoría;
- En el sector rural, se establece una diferencia de sueldo de 5 dólares del sector urbano;
- En el sector amazónico e insular, se establece un bono fronterizo equivalente a un subsidio de antigüedad de la categoría en que se encuentra;
- En el sector fronterizo amazónico, se establece un bono de 10 dólares como compensación de situación geográfica amazónica. (Art. 98).

Cuadro No. 33. Cálculo del sueldo a recibir del sector urbano con \$ 60 de básico, desde enero del 2004

CAT.	Sueldo	Funcional	Costo de vida	Bono pedagógico	Subsidio familiar	Subsidio educación	Comisariato	Ap. Iess	TOTAL
1era	60,00	24,00	8,20	4,00	2,00	2,24	80,00	16,38	180,44
2era	66,00	26,40	8,20	4,00	2,00	2,24	80,00	18,02	188,84
3era	72,60	29,04	8,20	4,00	2,00	2,24	80,00	19,82	198,08
4ta	79,86	31,94	8,20	4,00	2,00	2,24	80,00	21,80	208,24
5ta	87,84	35,14	8,20	4,00	2,00	2,24	80,00	23,98	219,42
6ta	96,62	38,65	8,20	4,00	2,00	2,24	80,00	26,38	231,71
7ma	106,28	42,51	8,20	4,00	2,00	2,24	80,00	29,01	245,23
8ava	116,90	46,76	8,20	4,00	2,00	2,24	80,00	31,91	260,10
9na	128,59	51,44	8,20	4,00	2,00	2,24	80,00	35,11	276,47
10ma	141,44	56,58	8,20	4,00	2,00	2,24	80,00	38,61	294,46

CEPAL, Oficina Regional para América Latina. [WWW.ei-ie-a.org](http://WWW.ei-ie-a.org)

Cuadro No. 34: Sueldo maestros de  
5ta.- 6ta. – 7ma. Categorías (2004)

	5ta. Categoría				6ta. Categoría		
	Urbana		Rural		Urbana		Rural
	Mes	Año	Mes	Año	Mes	Año	Mes
Sueldo	73.21	878.52	82.36	988.32	80.53	966.36	90.59
Bonificación Por Años De Servicio	3.79	45.49	4.25	50.98	44.42	533.06	18.25
Porcentaje Funcional	29.28	351.41	32.94	395.33	32.21	386.54	36.24
Adicional Region Amazonica	0.00	0.00	0.60	7.20	0.00	0.00	0.60
Decimosexto	4.00	48.00	4.00	48.00	4.00	48.00	4.00
Subsidio Por Circunstancias Geografias	0.00	0.00	8.60	103.20	0.00	0.00	8.60
Bono Comisariato	80.00	960.00	80.00	960.00	80.00	960.00	80.00
Costo De Vida	8.20	98.40	8.20	98.40	8.20	98.40	8.20
Subsidio Familiar	2.00	24.00	2.00	24.00	2.00	24.00	2.00
Subsidio Educacion	2.24	26.88	2.24	26.88	2.24	26.88	2.24
Decimo Tercero	16.10	193.16	17.88	214.57	16.95	203.41	18.84

Subsecretaría Administrativo – Financiera, 2005.

Con el correr de los años la lucha sindical consiguió que en la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio consten artículos que establecían una remuneración básica y se legislaba sobre incrementos salariales, pero estas disposiciones no se cumplían y más bien el paro y la huelga se transformó en el mecanismo que el magisterio se vio obligado a implementar reiteradamente para que se reconozca un aumento en sus remuneraciones.

También, con el correr de los años y los procesos de politización partidista, entre otras causas, el gremio de los maestros fiscales ha sido víctima de diversas críticas y ha caído en un deterioro cada vez mayor, en buena medida por la reducción de sus tareas al campo de los reclamos salariales, vía suspensión del servicio educativo a lo largo de todo el país como también

debido a su dependencia de un solo partido hegemónico. En los últimos años se realizaron esfuerzos, sin mayor éxito, por corregir este reduccionismo en sus labores y su dependencia de un solo partido político, abriéndose a otras áreas: capacitación, vivienda y publicaciones. Pero bajo la misma conducción política.

## EDUCACIÓN FISCAL Y EDUCACIÓN CATÓLICA.

El enfrentamiento entre educación fiscal o laica y educación particular o católica, que a inicios del siglo alcanzó altos grados de virulencia, evolucionó paulatinamente, en la segunda mitad del s. XX, hacia situaciones de mayor tolerancia. Debido, por una parte, al paulatino proceso de modernización tanto de la sociedad ecuatoriana como de la iglesia católica que abrieron sus puertas a posiciones de mayor apertura; por otra, se dio inicio a la fundación de establecimientos particulares laicos, como fue el caso del Colegio Americano, Alemán, La Condamine, de América,... en cuyo seno el debate tradicional sobre estos aspectos dejó de tener sentido.

Con la fundación de la Universidad Católica del Ecuador, noviembre de 1946, la distensión fue aún mayor. El presidente Velasco Ibarra facilitó el que se suprimieran sistemas de control que pesaban sobre los colegios católicos y el aporte de la educación particular a la formación de los jóvenes fluyó con mayor facilidad, así como la fundación, a lo largo y ancho del país, de escuelas y colegios que para la década de los setenta cubrían ya a un veinte por ciento del sistema educativo nacional; para el 2005 este porcentaje creció con mayor velocidad y superó el 30%.

Figura descollante en esta tarea fue Aurelio Espinosa Pólit, 1894 – 1961, fundador de la Universidad Católica y su primer rector de 1946 a 1960. Nació en Quito, pero muy niño salió exiliado del país, pues su familia se opuso tenazmente al proceso revolucionario liberal. Sus estudios los realizó en Europa, de donde regresó en 1928 a la edad de 34 años, como sacerdote jesuita. En 1943, el Presidente Arroyo del Río creó el Instituto Cultural Ecuatoriano y Espinosa Pólit fue invitado a integrarse como miembro fundador dada su alta producción cultural. En 1945 Velasco Ibarra transformó al instituto en Casa de la Cultura Ecuatoriana, y, asimismo, designó a Espinosa Pólit como miembro de la entidad. En 1946 dio inicio a su obra de mayor trascendencia, la fundación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. En 1956 se incorporó a la Academia Ecuatoriana de la Lengua.

En la primera fase de desarrollo de la PUCE, además de preocuparse por su consolidación institucional, dirigió su atención a la afirmación de su

esencia específica, de la vocación especial que sus fundadores juzgaban procedía de su confesión religiosa. En conferencia sustentada en la Asociación Escuela de Derecho su fundador manifestó, en marzo de 1949, que:

*La Universidad Católica tiene una finalidad específica que la diferencia de todas las otras Universidades del país. Esta finalidad específica es la formación por medio de sus estudios superiores, de una juventud paladinamente católica. Y en verdad que esto es lo único que justifica su existencia. (...) No es la Universidad Católica una universidad más; es una universidad única en su especie, la Universidad a la que tenían derecho los católicos ecuatorianos, que quieren inmunizar a sus hijos del virus del laicismo, virus de irreligiosidad. Es un centro de educación superior católico, en cuanto tal, creado expresamente para formar profesionales católicos, para adiestrar dirigentes católicos, hombres que llevarán su actuación en la vida pública, social y política, convicciones y procedimientos católicos, que lucharán sin desfallecimiento por devolver a nuestras instituciones públicas el espíritu cristiano que han perdido.*<sup>94</sup>

Pero a mediados del s. XX, y qué decir avanzados los años sesenta y setenta, esa visión resultaba ya parcial y disfuncional, toda vez que uno y otro tipo de educación habían evolucionado hacia situaciones de mayor apertura. Por otra parte, los signos de los tiempos parecían expresarse a través de los nuevos desafíos y demandas provenientes del escenario mundial y nacional, que atraían la atención más hacia los retos del desarrollo y la lucha contra la pobreza y las injusticias sociales que sobre el objetivo de construcción de instituciones confesionales. En la práctica dejó de ser el propósito fundamental tanto en muchos de los nuevos docentes y padres de familia como en las recientes camadas estudiantiles que procedían de un mundo cada vez más secular, buscar una institución universitaria *eminentemente impregnada de las esencias espirituales del Catolicismo*. En los últimos veinte años la composición del cuerpo docente y de los estudiantes cambió y cada vez más el mercado profesional exigía a las universidades la producción de un egresado con capacitación 'técnica' o 'profesional' sin que importara mucho sus convicciones religiosas o políticas. La Universidad Católica se orientó básicamente hacia la formación de profesionales en diversas especializaciones.<sup>95</sup> De este modo, la propuesta de una *educación confesional* fue perdiendo fuerza y dejó sin piso a quienes entendían que Eso –lo confesional- es la *Universidad y no otra cosa. Quien no lo concibe así, la nulita y deforma*.<sup>96</sup> Se había producido ya un claro des-

94 Julio Tobar Donoso, "Fundación de la universidad y primer rectorado", En: Revista de la Universidad Católica del Ecuador, Quito, No. 1, 1972, pp. 40.

95 Cfr. Enrique Ayala, "Reforma, Contrarreforma y Modernización", En: Revista de la Universidad Católica del Ecuador, Quito, No. 11, 1976, p. 37.

96 Julio Tobar Donoso, Art. Cit. p. 37.

fase entre la propuesta de constitución de instituciones confesionales en un medio secular como instrumento insoslayable para el desarrollo de la Fe. Más aún, se hacía cada vez más claro que la experiencia religiosa y de Fe estaba cada vez menos supeditada a estructuras institucionales confesionales. Finalmente, los nuevos estatutos de la universidad (Junio de 1979, Cap. IV, Art. 23) terminaron por aceptar que para ser admitido en la Universidad se requería tan solo el título legal respectivo y aprobar una prueba de ingreso. En adelante no se podría excluir o negar matrícula a los estudiantes por motivos religiosos, de orientación personal, de género o de filiación política, orientación esta que también penetró a nivel de los establecimientos católicos de nivel primario o secundario.<sup>97</sup>

De los abundantes trabajos sobre educación de Aurelio Espinosa Pólit cabe destacar: *Posiciones Católicas en Educación, doce discursos, 1953*; *Dieciocho clases de literatura, 1947*; *Formación Universitaria, 1957*; *Temas Ecuatoriano*, 1954; *Por qué exigimos educación católica, 1951*; *Importancia de la literatura en la educación secundaria, 1942*; *La Universidad Católica frente al laicismo educativo, 1953*. En las bases de su labor educativa se puede descubrir el peso de circunstancias de carácter histórico, por una parte; y, por otra, al menos tres líneas de fuerza, que actuaron como referentes de su accionar y planteamientos educativos.

En cuanto a las circunstancias históricas, Espinosa Pólit en su infancia padeció, incluso a nivel familiar, los avatares propios de la fase de emergencia de la revolución liberal y el laicismo que ella generó; posteriormente, a su retorno al Ecuador, la aguda crisis nacional, producto de la llamada catástrofe de 1941 o enfrentamiento bélico con el Perú, que cercenó al Ecuador gran parte de sus territorios amazónicos a través del Protocolo de Río de Janeiro. Ambos fenómenos históricos marcaron a su quehacer educativo con sello indeleble.

En el plano ideológico, Espinosa Pólit fue hijo del proceso de modernización eclesiástica, muy avanzado en Europa en los años de su permanencia y estudio en Francia, Suiza, Bélgica e Inglaterra (1900 -1917). En efecto, a partir del ascenso al pontificado de León XIII, la iglesia católica abrió, lenta pero en forma ya inexorable, sus puertas a la modernidad a la cual se había cerrado sistemáticamente durante ya más de tres siglos, y nuestro autor pudo dedicarse a construir, según sus propias palabras, una *concepción más amplia, más histórica, más humana de los estudios clásicos*, lo cual, a su vez, le permitió rebasar los estrechos marcos de la escolástica imperante en los claustros del país.

---

97 Cfr. Carlos Paladines, "Asociación de profesores: 30 años". En: Asociación de profesores de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador: 30 años, 1976-2006, Quito, Ed. Carlos Paladines, 2006.

A su retorno al Ecuador, en 1928, concentró su dedicación a la enseñanza de los clásicos y de las humanidades y por extensión del griego y el latín, como mediaciones necesarias para una formación básica del conjunto de las facultades intelectuales del hombre. En esta área su figura se agigantó a nivel latinoamericano e incluso mundial, a través de sus célebres traducciones de Sófocles y Virgilio. Hacia 1940 empezó a participar en los proyectos para la reforma de los estudios secundarios en el Ecuador y consiguió la aprobación del bachillerato en Humanidades de parte del Ministerio de Educación.<sup>98</sup>

En su batalla por las Humanidades y el retorno a los Clásicos, nuestro autor privilegió a la literatura por juzgar que ella constituía la mediación más importante para la formación de los estudiantes, razón por la cual la ubicó en el centro del pensum de la Educación Secundaria y de los estudios de Humanidades. A su criterio, ella permitía plasmar los más altos valores humanos, a su vez que permitía el desarrollo de la imaginación y la creatividad, el enseñar a dar libre juego al desarrollo de la personalidad del estudiante a través de la lectura y la escritura. En 1946 dictó sus célebres *18 Clases de Literatura*, obra la más representativa de Espinosa Pólit, a juicio algunos de sus críticos.<sup>99</sup>

La referencia a las habilidades o procesos básicos de formación, a los cuales recurriría el estudiante a lo largo de su vida, en cuanto los necesitaba permanentemente en su diario quehacer, bautizó Espinosa Pólit con el nombre de *'hábitos literarios'*. En sus palabras:

*Y este caudal, esta adquisición durable ¿qué podría ser? Respondo: los hábitos literarios: que haya aprendido a escribir, a hablar, y a juzgar, que haya formado su sentido estético, su criterio literario y su estilo; en una palabra, su capacidad de sentimiento, de juicio y expresión.*<sup>100</sup>

En esta forma Espinosa Pólit no solo tomaba partido por la 'formación' más que por la información, el enciclopedismo o la mera 'instrucción' a que la enseñanza vigente había reducido el cultivo de la lengua y la literatura en el Ecuador, sino que además descendía al cómo se debía enseñar la literatura. Desarrolló así una teoría pedagógica completa tanto por el ordenamiento de sus diversos componentes, niveles y metodología como por la función de formación de la personalidad del alumno que según su concepción de la literatura, ésta debía cumplir. Era esta finalidad formativa de la literatura su secreto encanto y su norte insustituible; aquello hacia lo que había que apuntar y con lo que, a su vez, se coronaba su propuesta. En cuanto a los aspectos

98 Citado por Susana Salvador Crespo, Ideas pedagógicas del P. Aurelio Espinosa Pólit, tesis para optar a la licenciatura en Ciencias de la Educación, Quito, PUCE., 1998. p. 8.

99 Ver Manuel Corrales, Dieciocho Clases de Literatura, Estudio Introductorio, Quito, Ed. Universidad Católica, 1996. p. XVIII.

100 Aurelio Espinosa Pólit, Dieciocho Clases de Literatura, Quito, EDIPUCE, 1996, p.35.

metodológicos, seguramente sea Manuel Corrales quien mejor los ha rescatado y sintetizado: En primer lugar, dice:

*La literatura, según Espinosa Pólit, ha de enseñarse, no como Historia literaria o como Preceptiva, sino como lectura y análisis de texto y como ejercicio de redacción y composición literaria. En otras palabras, a la enseñanza de la Literatura hay que darle un enfoque esencialmente práctico, no teórico y –mucho menos– memorístico. La Literatura no se la conoce más que en un sitio: en sus textos. En segundo lugar, (...) Es preciso que los alumnos se ejerciten en la producción de textos, en la expresión lingüística, no solo correcta, sino hermosa, a ejemplo de los grandes de la Literatura. Estos dos ejercicios, la explicación de textos y la redacción, son las dos vertientes complementarias de una verdadera educación literaria.*<sup>101</sup>

En relación al mundo de los fines, valga rescatar que con su concepción de la literatura ligada con el arte y este a la vez con la emoción estética, uno y otro polo transformaban a la literatura en uno de los instrumentos más idóneos para desencadenar en el alumno un proceso formativo ya sea de creatividad o de cultivo y admiración de los valores reflejados en el texto literario. En otros términos, la literatura fue vista como un excelente medio para ejercitar o hacer volar simultánea y armónicamente las facultades del educando: la imaginación, la memoria, la potencia de percepción, el juicio, la argumentación, la razón, el corazón y las fantasías. Parecería que la Literatura entregaba la experiencia humana en sus grandezas y debilidades, en su complejidad y en su totalidad. Nada tiene de extraño que en la literatura, como en una película, se visibilice la naturaleza humana, en aquello que le permite ponerse por debajo o por encima de ella.

Finalmente, al vincular la Literatura con las dimensiones de lo humano, Espinosa Pólit abrió las puertas al diálogo con los Ministros y maestros laicos que lo llamaron a colaborar en aquello que tanto él como ellos buscaban generar: formación ciudadana. En la apertura al diálogo entre la educación particular y la fiscal, también jugó rol fundamental Hernán Malo, 1931-1983, quien realizó sus estudios universitarios: Humanidades Clásicas y Filosofía en Quito, Innsbruck y Roma y se graduó de doctor en filosofía en la Universidad Gregoriana. Ejerció las cátedras de Ética, Filosofía Griega y Antropología Cultural en la Universidad Católica y en la Universidad Central del Ecuador las de Introducción al Método del Trabajo Científico e Historia y Crítica de las Instituciones Ecuatorianas. Fue decano de la facultad de filosofía y sus escritos y sus trabajos docentes fueron referentes fundamentales para el replanteamiento del estudio de la Filosofía y de la Historia de las Ideas en el Ecuador.

---

101 Manuel Corrales, Estudio Introductorio, Ob. Cit. pp. 23-24.

Elegido rector de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1971-1978, amplió su horizonte de profesor de filosofía para constituirse también en promotor de la reforma universitaria a escala nacional, marcando, especialmente a la Universidad Católica de Quito, en un antes de Hernán Malo y en un después de él, ya que con su espíritu reformador alumbró una etapa importante no solo de la historia de dicha institución o de la generación que debe a su labor de maestro su identidad cultural sino también a la misma universidad ecuatoriana en general. En esa calidad fue un propulsor de la Sede en Cuenca de la Universidad Católica. En 1977 fue condecorado por la ciudad de Cuenca con la presea Vicente Solano por su labor cultural.

Entre los parámetros de la propuesta de transformación de la Universidad Católica, Hernán Malo propuso: Convertir a la universidad en Sede la Razón, a través de la ampliación del proceso de democratización; orientar la investigación y la docencia hacia las problemáticas del medio, *ecuatorianizar la universidad*; promover el diálogo y la apertura hacia otras universidades; respetar la 'autonomía de la razón', columna vertebral del ejercicio docente, a fin de convertir a la universidad en *Sede de la Razón*, y complementar, de modo armonioso, los aspectos científicos y técnicos con los humanistas, integración creativa de estas funciones que avizoró ya uno de sus antepasados y que H. Malo desarrolló, en dos ocasiones, al tratar sobre la Universidad Ecuatoriana en el s. XIX, a propósito de García Moreno y Benigno Malo.<sup>102</sup> En palabras de H. Malo:

*La Universidad es sede de la razón, y ello en un sentido doble: el lugar (físico y espiritual) en que la razón actúa y circula como en su propia casa; el lugar en el cual la razón ocupa el centro de honor y posee el cetro, que dirige todo el quehacer.*<sup>103</sup>

También Hernán Malo fue un visionario trabajador del rescate de la cultura nacional, especialmente de la historia del pensamiento ecuatoriano. Fue el fundador de la Corporación Editora Nacional, entidad dedicada a rescatar los escritos de nuestro pasado, estudiarlos con visión moderna y difundir en el país obras fundamentales, inaccesibles por una u otra razón al público lector de hoy.

Entre sus publicaciones cabe destacar: *Pre lecciones de historia de la filosofía antigua: desde Tales a S. Agustín, 1968-69*; *Pensamiento lógico y pensamiento mítico, 1978*; *Ética, sentido del mundo y humanismo* y *La crisis del derecho natural*,

102 Cfr. Carlos Paladines, "Los "sueños" de Hernán Malo G", en H. Malo, *Pensamiento Universitario*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1996, pp. 233 – ss.

103 Hernán Malo, *Pensamiento universitario ecuatoriano*, Quito, Ed. Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional, Vol. 14, s.f. p. 44.

1971. *En el área del pensamiento latinoamericano y ecuatoriano: Palabras prologales a Esquemas para una historia de la filosofía ecuatoriana*, 1977; Julio E. Moreno: *filósofo de la vida y de la sociedad*, 1979; *La filosofía en el Ecuador republicano*, 1980. *En el área de la educación y la cultura: La educación como práctica de la libertad*, 1791; *Política cultural*, 1977; *Rescatar nuestros valores culturales*, 1982; *Un proyecto universitario: la Católica*, 1975; *Universidad sede de la razón*, 1976; *Universidad institución perversa*, 1985.

Entre 1968 y 1969, en sus *Pre lecciones de historia de la filosofía antigua*, que servían, a su vez, a los estudiantes que iniciaban la carrera como curso de *Introducción a la Filosofía*, Hernán Malo inició lo que con el andar del tiempo constituiría no solo una robusta concepción sobre lo que era para él filosofía, sino también la historia de su propio devenir filosófico, en el que junto a una posición teórica robusta supo unir una rica praxis vital, nutrida del diario 'ejercicio de la sospecha'.

Gracias a Malo el país vivió <sup>104</sup> un 'momento', un 'renacer' del filosofar, que alcanzó elevadas formas de expresión filosófica y a su vez de valoración de nosotros mismos y de nuestra producción intelectual. La 'generación' que debe a Hernán, a su labor de compañero y maestro, su identidad intelectual y la orientación robusta de su compromiso político y social, le debe no solo una concepción de lo que implica ser y hacer una universidad, también es parte de su 'legado' una herencia filosófica digna de rescatarse, porque sus materiales dan para pensar, para filosofar, pese a la adversa situación en que fueron generados: el fin de la etapa petrolera y las primeras manifestaciones de una crisis económica, social y política que se ha prolongado hasta el presente y mantiene al país sin norte, en medio de un mar picado y amenazante.

La tarea de reconstrucción del rico desarrollo del pensamiento ecuatoriano, bajo criterios y metodologías renovadoras, Hernán Malo impulsó a través de diversas iniciativas. En su calidad de Rector de la Universidad facultó y animó la constitución del Equipo de Pensamiento Ecuatoriano, 1976, del que surgieron los primeros trabajos historiográficos que instauraron una nueva metodología y tendencia en materia de comprensión y análisis del pensamiento y la filosofía, en clara superación de aquellas viejas tradiciones historiográficas que aún sobrevivían en el Ecuador, me refiero a la obra: *Esquemas para una historia de la filosofía en el Ecuador* (1977 y 1982) y *Espejo, Conciencia Crítica de su Época* (1978), obra esta última de varios de sus discípulos. Posteriormente, en 1980, el antiguo Equipo de Pensamiento Ecuatoriano, por iniciativa y coordinación de Arturo Roig, con el auspicio del Rector de la PUCE logró constituir el Centro de Estudios Latinoamericanos, CELA, según resolución del Consejo Universitario, dictada el 5 de mayo.

---

104 Cfr. Carlos Paladines, "Los sueños de Hernán Malo", Rev. Universidad - Verdad, PUCE - Sede en Cuenca, Enero - Abril de 1986, pp. 77 - 78.

Además, dio su auspicio y aprobación a la iniciativa de crear un Servicio de Documentación en el Centro de Estudios Latinoamericanos, CELA, obra que cuenta con más de 600 trabajos especializados en pensamiento ecuatoriano y latinoamericano, un fondo de fotocopias de 1.647 documentos y 60 revistas en canje. Las primeras publicaciones fueron adquiridas con los recursos que el rector ordenó a tesorería entregue en forma inmediata, pues es conocida la resistencia de este tipo de oficinas para otorgar fondos para libros y más aún para libros de pensamiento ecuatoriano. Quedó así constituido para estudiantes e investigadores un fondo documental considerable, levantado a partir de la nada y hoy con bases suficientes en lo que respecta a la temática del pensamiento ecuatoriano y latinoamericano.

En 1979 facultó y facilitó los recursos requeridos para la realización de dos singulares actividades académicas. El III Encuentro Ecuatoriano de Filosofía que concentró su atención en el desarrollo de los estudios ecuatorianos y latinoamericanos. Las Actas se publicaron poco después, en 1979, y un Seminario de Historia de las Ideas, con la participación de expertos nacionales y de otros países de la Patria Grande, uno de cuyos frutos fue la edición de un estudio sobre El Pensamiento Latinoamericano en el siglo XIX, editado en 1986, en México, por el Instituto Panamericano de Geografía e Historia. La obra contó con la colaboración de Rodolfo Agoglia, Arturo Ardao, Jorge García Laguardia, Ricaurte Soler, Leopoldo Zea y algunos discípulos y amigos de Hernán. Salvador Lara fue el editor.

Años más tarde, coadyuvó al renacimiento de la Revista de Historia de las Ideas, 1982, acción iniciada por Benjamín Carrión y Leopoldo Zea a mediados de los años cincuenta, interrumpida por más de dos décadas y retomada gracias al apoyo de Hernán, por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Católica. El Banco Central del Ecuador colaboró en la reimpresión de los dos primeros volúmenes y la Casa de la Cultura, en la edición de once números. El objetivo central de la Revista era tender un puente de información y relación entre los países de la Patria Grande, editando los trabajos que sobre pensamiento y filosofía latinoamericana elaboran investigadores de la región. La colaboración de profesionales venezolanos, peruanos, colombianos, argentinos, mexicanos, centroamericanos e incluso de americanistas que laboran en otros continentes alimentó permanentemente a la Revista y dio testimonio del 'latino americanismo' que supone la tarea de acumulación de 'memoria' y 'conciencia histórica' en nuestros pueblos.

Mas de todas las iniciativas cabe destacar una de singular fuerza en el proceso de rescate del pensamiento ecuatoriano: la Biblioteca Básica de Pensamiento Ecuatoriano, 1979, colección que presenta escritores ecuatorianos por corrientes del pensamiento, así por ejemplo, se dedicó un volumen a la Ilustración, otro al Romanticismo, al Arielismo, al Idealismo, al Positivismo,....

en otros títulos la atención se concentró en un solo autor: José Peralta, Julio E. Moreno, Ángel Modesto Paredes, Belisario Quevedo,... y no faltaron volúmenes que cubren determinada área de la ciencia: pedagogía, estética, historiografía o determinadas problemáticas: la universitaria, la expresión popular, el indigenismo, la propiedad privada y los salarios,... En esta forma se logró que autores 'mayores' y 'menores', corrientes 'fuertes' y 'débiles' reciban carta de ciudadanía en una Colección que quería romper los marcos de la historiografía tradicional, como paso requerido para investigar además del pensamiento filosófico, el social, el pedagógico, el discurso político; la reflexión sobre lo nacional y el desarrollo universitario e incluso la teoría económica, áreas estas últimas que aparecieron, particularmente en el s. XIX, íntimamente relacionadas con una filosofía social y en algunos casos con una antropología filosófica. La programación general en un inicio fue de 12 volúmenes, cada uno con su respectivo Estudio Introductorio y su correspondiente antología, posteriormente se prolongó el proyecto a 40 volúmenes y se ha dado inicio a una tercera fase que considera la publicación de 17 volúmenes más, sesenta en total.

Otra iniciativa editorial, con menor suerte que la anterior, corresponde al Proyecto de Biblioteca San Gregorio, 1982, denominación que hace honor al nombre de la primera universidad que tuvo la Audiencia de Quito: la Universidad de San Gregorio y a la Facultad de Filosofía cuyo decanato ocupó Hernán Malo a finales de los sesenta. El objetivo en este caso fue dar a conocer una etapa fundamental en la evolución de nuestro quehacer filosófico: la colonia, toda vez que la Biblioteca Básica se había concentrado en la época republicana. A través de autores y temáticas propias de la época, se pretendió mostrar algunas de las expresiones más valiosas del pensamiento escolástico y colonial en el campo de la retórica, la lógica, la física, la filosofía y otras ciencias. Hasta el presente se han editado tres volúmenes, dedicados a examinar el fin del pensamiento escolástico en el campo de la física y los comienzos del pensamiento moderno en la Audiencia de Quito.

En esta forma, en la teoría y en la práctica, desde la cátedra y el rectorado, quedó superada la tradicional concepción de la filosofía que ubica su comienzo en un pasado o en un espacio extraño y lejano; concepción de tipo cronológico o de mera coincidencia temporal que actúa en desmedro de la relación del pensar con la realidad histórica, base del quehacer filosófico. La filosofía más bien comenzó a ser vista, en el Ecuador, gracias a Hernán Malo, como una permanente tarea, que debe ser construida, es decir, ser mostrada en sus reiterados comienzos y re-comienzos o 'momentos' en los que ese saber de lo nuestro, al que denominamos como un 'filosofar latinoamericano', logró alcanzar altas formas de expresión y fundamentación, y así adquirir la admirable riqueza de que da muestras.<sup>105</sup>

---

105 Cfr. Arturo Roig, "Eugenio Espejo y los comienzos y re-comienzos de un filosofar Latinoamericano", Art. Cit.

En este nacer y renacer de la filosofía, en el Ecuador, propiciado por Malo estuvo en juego la tesis que a finales de la Colonia e inicios de la vida republicana, Eugenio Espejo asentara a lo largo de todas las páginas de *Principios de la Cultura de Quito: El conocimiento de lo propio es el origen de nuestra felicidad*. Lógicamente, el conocimiento propio, de un sujeto que con los instrumentos teóricos de su época pretendía poner a la luz no tanto su saber, como el modo en que ese saber debía ser orientado respecto de una realidad concreta, histórica, necesitada de profundos cambios, situación similar a la que le tocó vivir a nuestro autor en el Ecuador de los setenta y los ochenta, que Malo trató de asumir en su ejercicio filosófico como una mediación más para superar la crisis del país. Por todo lo indicado, Hernán Malo es uno de los Fundadores de la Filosofía en el Ecuador, de uno de sus momentos de gran esplendor, tarea que cumplió al grado en que solo supieron hacerlo los clásicos del pensamiento latinoamericano, en cuyas filas él ha sido ya ubicado con sobradas razones y méritos.

## EDUCACIÓN GRATUITA Y EDUCACIÓN PAGADA

Mas el clásico debate: 'educación confesional' – 'educación laica', que se prolongó en Ecuador incluso más allá de mediados del s. XX, fue reemplazado paulatinamente por otro: '*educación gratuita*' - '*educación pagada*', soterrada polémica que al igual que la anterior cobró fuerza e incluso podría degenerar a futuro en encendidos enfrentamientos, sea por el conflicto social que encierra en su seno, sea por los prejuicios y falta de información e investigación que impera sobre este apremiante problema, sea por la exclusión de unos y los privilegios de otros que esta dicotomía es portadora. Por otra parte, el conflicto entre la educación gratuita y la pagada no solo escondía el enfrentamiento entre dos actores sociales: el uno con acceso a recursos económicos y el otro con carencias de los mismos; también ocultaba tras una cortina de humo el juego de poder que en uno y en otro escenario se vivía. Tanto en el campo educativo fiscal como en el privado unos son quienes detentan el capital educativo, ejercen la autoridad y adoptan las estrategias de conservación y desarrollo, y otros quienes aspiran a poseer y controlar el poder; y en uno y otro territorio se ejerce el poder con igual o mayor saña. La historiografía ecuatoriana ha sabido estar atenta a los conflictos e inequidades que entre uno y otro campo se entretejen, pero ha sido un tanto ciega a la lucha que al interior de cada uno de ellos no ha faltado.

La apertura, especialmente a la educación privada católica, iniciada por Velasco Ibarra fue fortalecida, en 1946, por el legislador Camilo Ponce Enríquez quien logró que el Parlamento asignara ayuda fiscal a los colegios

religiosos.<sup>106</sup> Con el correr de los años, la educación privada, al disponer de recursos del Estado, consolidó una división de la estructura educativa inequitativa y, a su vez, excluyente para los estudiantes de familias de escasos recursos. Esta estructura educativa antidemocrática, que favorece a una élite social es reflejo y reproduce el carácter concentrador de la riqueza, el poder, la producción y hasta la educación que caracteriza a la sociedad ecuatoriana. La falta de 'igualdad de oportunidades para todos' que consolida esta estructura educativa bicéfala o dual no solo amenazó su crecimiento o desarrollo equilibrado, también estuvo a la base de un sistema político en plena crisis, ya que alimentaba a un quehacer político concentrador y excluyente. La democracia ni se mantiene ni se robustece con procesos y estructuras que cierran las puertas a determinados ciudadanos. La tensión existente entre 'educación gratuita' y 'educación pagada' constituye otro reto más a resolver por la sociedad ecuatoriana a la brevedad posible.<sup>107</sup>

A pesar de que no se dispone de investigaciones que permitan trazar las líneas de fuerza del desarrollo de la educación pagada o particular, existen algunos datos estadísticos que permiten establecer algunas líneas tendenciales:

- En términos relativos, el ritmo de crecimiento de la educación particular fue en disminución en la década de los ochenta, debido seguramente a la difícil situación económica por la que atravesaba gran parte de la población. A inicios de la década de los 80/81 el porcentaje de estudiantes matriculados en establecimientos particulares fue del 22,71% y se redujo a finales de los años 89/90, al 20,45%; para a finales de siglo volver a incrementarse el porcentaje significativamente hasta superar el 30% a pesar de la gravedad de la crisis, especialmente financiera.
- La educación particular manifiesta poco interés tanto en la educación rural como en la técnica de carácter agropecuario o industrial: en el caso su cobertura apenas llega al 6.4% y en el otro dispone de muy pocos colegios. Sus preferencias se orientan hacia las especializaciones que conducen a la universidad, y quizás esta presión esté conduciendo a la proliferación de universidades, incluso al margen del CONUEP.
- La desigualdad social vigente en el país también se reproduce en la disparidad en los costos de la educación particular. Por regla general, la pensión mensual de los establecimientos particulares, especialmente laicos, antes de la dolarización, oscilaba alrededor de los \$ 500.000 y algunos de ellos llegaban al \$ 1.500.000. La educación particular católica, por el contrario, mantenía en forma totalmente gratuita a 82.877 de sus alumnos,

---

106 Raquel Rodas Morales, *Glorias y Pesares del Laicismo en el Ecuador*, Ponencia de presentación a la Academia de Historia de la CEE, Quito, 2003, p.20.

107 Cfr. Revista Vistazo, No. 730, pp. 14-ss. Enero 22 de 1998.

un 14,5%; y, con pensiones menores a \$ 40.000 a 457.828, un 80,3% de su alumnado total.<sup>108</sup>

- Las disparidades de toda índole imperantes en nuestra sociedad, también se reflejan en la apropiación de la 'calidad' de educación que proporcionan tanto los centros educativos particulares como los establecimientos fiscales. En las pruebas de ingreso que estableció la Universidad Católica de Quito, para el año académico 1988/89, tan sólo 11 establecimientos públicos y privados alcanzaron un porcentaje superior al 50%, mientras que cerca de 25 no consiguieron ni siquiera remontar el 20%; la muestra consideró 84 colegios de la Capital. La educación particular católica,<sup>109</sup> además de tener a su cargo un importante porcentaje de la educación nacional: 570.262 alumnos y alumnas, alrededor de 4.090 profesores, la mayoría de ellos fisco misionales: 3.284 y 842 particulares, y buen porcentaje de sus centros educativos en línea de frontera ha conseguido que su rendimiento sea superior al de otros establecimientos, según los últimos resultados de la prueba Aprendo 96.
- La subida de las pensiones el iniciarse el año escolar, sean en el régimen de sierra como en el de costa, fue permanente a lo largo de las últimas décadas y no fue posible encontrar sistema alguno eficiente de control y regulación. El año 2004, en la Capital, pese a que el índice de inflación no había superado un dígito, la elevación de las pensiones en algunos centros superó tal índice significativamente. A partir del año 2000, una vez dolarizado el país, los costos de las pensiones de los centros privados oscilaban desde alrededor de los \$25,00 por mes, hasta los trescientos o cuatrocientos dólares, habiendo algunos casos excepcionales que superaban tales sumas. Una vez más la disparidad se manifestaba también al interior de la misma educación particular.
- La educación particular, en general, también gozaba de prestigio ante la comunidad. Según Market, el 67,12% de la población estaba total o parcialmente de acuerdo en que las escuelas privadas ofrecían una educación de mejor calidad que las escuelas públicas

---

108 Cfr. Revista Vistazo, No. 730, pp. 14-ss. Enero 22 de 1998.

109 Cfr. Memoria del Primer Congreso Nacional de Educación Católica, Quito, Ed. CONFEDC, 1983, pp. 33-39. o los cuadros estadísticos de CONFEDC del año 1998.

## Cuadro No. 35: Costos educación particular

Plantel	Matrícula	Pensión	Sección
16 de Junio	15,00	24,00	Media
Alfonso del Hierro	20,25	42,00	Media
Cambridge School	78,00	124,80	Todas
El Sauce	95,70	163,12	Todas
Bilingüe Hontanar	120,00	192,00	Todas
Los Pinos	152,50	230,00	Todas
Paulo Freire	43,00	67,20	Todas
Americano de Quito	225,00	360,00	Todas
Charles Darwin	65,50	88,80	Todas
Fidel Olivo	88,00	150,00	Todas

Diario El Comercio, 29 de agosto del 2004, C8.

Cuadro No. 36: Guayaquil: establecimientos más costosos<sup>110</sup>

Nombre Institución	Costos matrícula	Costos pensión neta
Torremar (Esc. y Col.)	247,50	330,00
Internacional SEK (Esc. Y Col.)	247,50	330,00
Exp. Bilingüe Delta (Jardín, Esc. Y Col.)	243,50	325,00
Logos (Col.)	214,50	286,00
Abdón Calderón (Col.)	213,75	285,00
Bilingüe Nuevo Mundo (Col.)	211,88	282,50
Los Andes (Col.)	192,75	257,00
Abraham Lincoln School (Col.)	192,00	256,00
Americano (Col.)	187,50	250,00
Monte Tabor Nazaret (Col.)	187,50	250,00
Jefferson (Col.)	180,00	240,00
Politécnico (Col.)	172,50	230,00
Ágora (Col.)	167,25	223,00
Javier (Col.)	165,00	220,00
Exp. Ecomundo Centro de Estudios (Col.)	157,50	210,00

<sup>110</sup> Fuente: Junta Reguladora de Costos de la Educación Particular de Guayaquil. El Comercio, 18 de marzo del 2009. p.2.

CUADRO No.37: CONFEDEC: resumen por alumnos, pensiones, profesores y ubicación							
N.			Insts	Alumnos	Insts	Alumnos	Insts
	Federacion	Total Alumn	Pension 0		Pensión 0 A 10		Pensión 10 A 25
1	Azuay	18.426	2	327	7	2.714	9
2	Bolivar	1.779		-	4	1.779	-
3	Cañar	5.073	2	559	7	2.378	4
4	Carchi	4.529	6	1.148	9	3.381	-
5	Cotopaxi	5.171	48	2.865	2	463	3
6	Chimborazo	9.089	4	713	6	1.221	8
7	El Oro	8.786	1	85	2	477	6
8	Esmeraldas	15.073	7	1.168	41	13.905	-
9	Guayas	66.451	2	1.927	17	9.623	33
10	Imbaura	11.692	2	925	0	-	12
11	Loja	26.184	96	17.493	2	940	5
12	Los Rios	3.278	1	320	0	-	4
13	Manabi	12.596	14	797	18	3.185	12
14	Morona Santiago	19.235	59	19.235	0	-	-
15	Napo Mision Carmelita	1.410	17	1.410	0	-	-
16	Napo Mision Capuchina	1.289	3	1.289	0	-	-
17	Napo Mision Josefina	9.674	121	9.674	0	-	-
18	Pastaza	3.736	18	3.736	0	-	-
19	Pichincha	76.403	14	4.950	16	5.373	32

20	Tungurahua	10.816	5	2.610	3	1.088	5
21	Zamora Chinchiipe	3.406	19	3.406	0	-	-
22	Galapagos	1.786	6	1.786	0	-	-
	Total	315.882	445	76.423	134	46.527	133

En conclusión, si bien para más de un autor la educación privada era un factor de comparación con la educación fiscal y estimulaba una sana competencia y hasta el mejoramiento de la calidad de la enseñanza al no verse ella afectada por interrupciones y huelgas o por la inestabilidad y beligerancia institucional, su capacidad de cobertura y sus propias limitaciones no le han permitido liderar las transformaciones que a finales de siglo requería el sistema educativo ecuatoriano.

Más aún, el aporte tanto de la educación fiscal como de la particular han sido significativos para el país, pero ni una ni otra dispusieron de los recursos humanos, técnicos, económicos y de infraestructura que se requería para enfrentar la complejidad de problemas de esta área y concretar y liderar el cambio de rumbo que reclamaba la mayoría de los ecuatorianos, especialmente en lo que atañía a la calidad de la educación. La inequidad reinante y los bajos niveles de calidad continuaron reflejándose también en educación, haciendo insoslayable o necesario buscar en otros escenarios y sujetos o actores las alternativas que requería el país en esta área.

## EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN INDÍGENA.<sup>111</sup>

*Dijimos: 'Ahora estamos plenamente conscientes de que nuestra liberación definitiva solo puede expresarse como el pleno ejercicio de nuestra autodeterminación'. Esta autodeterminación deberá expresarse como plena autonomía para nuestros pueblos: sin autogobierno indio y sin control de nuestros territorios, no puede existir autonomía' Para poder hacer realidad ese objetivo sostuvimos: 'es necesaria una transformación integral y a fondo del Estado y la sociedad nacional, es decir, la creación de una nueva nación.*

*Primer Encuentro Continental de Quito, 1990.*

<sup>111</sup> Este acápite reproduce, en buena medida, la Ponencia presentada en Latacunga, el 26 de Febrero 1996, con motivo del 22avo. Aniversario del Sistema Educativo Intercultural de Cotopaxi.

## Los antecedentes

En la década de los cuarenta de este siglo, el sistema educativo ecuatoriano se abrió al medio rural, especialmente, a las poblaciones indígenas. Dieron fruto las preocupaciones del *indigenismo* instaurado, años antes, por Pío Jaramillo Alvarado, Gonzalo Rubio Orbe, Víctor Gabriel Garcés, por citar algunos nombres, y las del *realismo social* que hizo sentir su presencia a través de la literatura y la pintura, baste recordar la producción de Jorge Icaza, Fernando Chávez, José de la Cuadra, Alfredo Pareja Diezcanseco, Osvaldo Guayasamín, Eduardo Kigman, Camilo Egas, Osvaldo Muñoz, César Dávila Andrade...<sup>112</sup>

Por supuesto, este proceso fue lento y complejo, arrastraba sobre sus espaldas un peso centenario, una historia cargada de encuentros y desencuentros a lo largo de varios siglos, y sobre lo cual la investigación empírica aún no ha logrado cerrar el debate.

## Inicios de la República

En los programas educativos de inicios de la República las políticas y los proyectos no cambiaron substancialmente. Se implementaron algunas actividades a fin de 'proteger al indígena', al mismo tiempo que se bregaba por imponer los intereses de los 'nuevos señores' y someter a los indígenas a su sistema productivo, educativo, religioso y cultural único. Los débiles intentos de Juan José Flores, Vicente Rocafuerte o Gabriel García Moreno, por establecer escuelas de primeras letras para niños quechuas, no lograron, por regla general, pasar de las 'buenas intenciones' y el enfrentamiento entre pueblos y culturas terminó por triunfar en medio incluso de programas que escondían un larvado paternalismo y actitudes lacrimosas, incapaces de enfrentar el desacato, la arbitrariedad y explotación reinantes.

A lo largo del XIX, la tónica fue parecida; en el mejor de los casos se impuso el propósito de asimilar o integrar a los indígenas a una sociedad y cultura 'nacional' excluyente de todo aquello que no fuera la cultura 'española' y posteriormente la 'mestiza'. En otras palabras, el proyecto cultural, al igual que el educativo, estuvieron insertos en una matriz con actores sociales enfrentados entre sí y con intereses encontrados, lo que obligó a un pacto entre los

---

112 Según Juan Baldano, "Todas aquellas novelas que podríamos considerarlas indispensables dentro de la corriente indigenista aparecen hasta la mitad de la década de los cuarenta: En las calles (1935); La Beldaca (1935); Canal Zon" (1935); Cholos (1938); Baldomera (1938); Media vida deslumbrados (1942); La isla Virgen (1942); Nuestro Pan (1942); hay alguna como Huairapamuschcas que se extiende hasta 1948. Plata y Bronce" de Fernando Chávez data de 1927; Huasipungo" de Jorge Icaza (1934), y los Zangurimas de José de la Cuadra (1934)". Cfr. Panorama de las generaciones ecuatorianas, Cuenca, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, Separata, 1976.

sectores dominantes, preocupados por establecer un marco de consolidación a sus intereses, dentro de una alianza altamente represiva a los grupos contrapuestos.

La naturaleza conservadora y excluyente de esta matriz, establecida mediante un control ideológico fuerte y un Estado autoritario, no solo permitió minimizar la influencia de otros grandes sectores -en el plano político los liberales y en el social los indígenas-, sino que arrastró bajo su dinámica, a la misma propuesta educativa, que terminó por ser funcional al autoritarismo y a la noción de una escuela ordenada y disciplinante en la que se recurrió, en más de una ocasión, al castigo, elemento necesario, en último término, para la estabilidad e imperio del statu quo. En pocas palabras, se impuso a lo largo del diecinueve la tesis de que, para lograr la unidad e integración nacional, se necesitaba de una unidad sin diferencias en cuanto al idioma, la religión, los hábitos, costumbres,... y que, por ende, las etnias indígenas no accederían a la 'cultura' y 'educación' mientras no abandonasen sus especificidades, como las provenientes de su habla, historia, ethos y costumbres.<sup>113</sup>

## El siglo XX

A inicios de este siglo, según el Art. 47 de la Ley de Instrucción Pública de 1906, la *Carta Magna* de instauración del laicismo en el Ecuador, los directores provinciales de educación debían cuidar de que los dueños de todo predio rural, en su mayoría haciendas con huasipungüeros, en los que puedan reunirse veinte o más niños de los dependientes o jornaleros del predio, sostengan una escuela mixta, de tercera clase. Se trató de concretar esta iniciativa, a partir de la abolición del Concertaje, 1922, mediante normas que obligaban a los terratenientes a establecer escuelas prediales en sus haciendas, como forma para mantener el personal y disponer de mano de obra, dentro del enfoque que aún propendía a la asimilación del indígena a la cultura dominante.

Como de costumbre la ley se *acató* pero no se cumplió; en buena medida quedó en el papel, sin desconocer algún avance. Según los informes ministeriales de 1933 y 34, el país no dispuso más que de 65 y 71 escuelas prediales respectivamente. El número de alumnos varones fue de 1.644 y el de mujeres de 1.082 en 1934, lo que representaba menos del 1%, exactamente el 0,61%, del total de alumnos del país. Estas escuelas fueron atendidas por 71 profesores, de los cuales 48 no tenían título habilitante.<sup>114</sup>

---

113 Arturo Roig, "Conciencia lingüística y nacionalidad", Diario El Comercio, Suplemento Cultural, Quito, 24 de octubre de 1982,

114 Cfr. Informe del Ministro de Educación a la Nación, 1934, pp.42-ss. Quito, Talleres Gráficos Nacionales,

En la tarea por desarrollar la educación indígena figura emblemática fue Dolores Cacuango, 1881-1971,<sup>115</sup> junto a la de Luisa Gómez de la Torre, Jesús Gualavisí y Tránsito Amaguaña que crearon los primeros centros educativos en quechua en la zona de Cayambe, en 1945, en Yana Huacu, en donde se luchó por desarrollar las primeras escuelas respetuosas de la lengua y la cultura indígena y además porque estas fueran dirigidas por maestros indígenas. También fundaron la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), 1944, primera organización nacional indígena del Ecuador, cuando en el país ni la organización indígena ni sus procesos de educación eran vistos con buenos ojos, particularmente por los hacendados que temían perder el dominio que ejercían sobre el trabajador indígena y su familia. Además formaron maestros indígenas bilingües, produjeron materiales en quechua y expandieron su acción a la Chimba, Pesillo y Muyu Urcu, centro, este último, que continuó sus labores hasta 1963, año en que la Junta Militar de Gobierno ordenó su destrucción.<sup>116</sup>

En su juventud, Dolores vivió un tiempo en Quito trabajando como empleada doméstica. Su estadía en la ciudad le permitió aprender el castellano y comprender la importancia de la instrucción escolar para relacionarse con los “blancos” y acercarse a su mundo. Más tarde, cuando volvió a su tierra y se entregó por entero a la lucha por mejores condiciones de vida para el pueblo indígena, se reafirmó en su convencimiento sobre la necesidad de la educación para los indígenas.

En sus propias palabras: *“Siempre entendí el valor de la escuela, por eso les mandé a mis hijos a la escuela más cercana para que aprendan la letra. Este sacrificio me costó mucho esfuerzo, tenía que pagar al profesor para que ponga más empeño en enseñarles y también para que no les ocupe a mis hijos en acarrear agua, limpieza y más tareas de la casa, porque eso les quitaba tiempo en vez de estar estudiando con los demás niños. Si conseguí esto, y por eso mis hijos en el examen estaban igual a los otros niños”.*<sup>117</sup>

Pero hay que destacar algo novedoso para la época, las escuelas de Dolores no solo enseñaban lo que mandaba el programa oficial sino que además se combinaba la actividad académica con otras destinadas a fomentar el espíritu de trabajo, el cultivo del quechua y el mantenimiento de la cultura

---

1934.

115 Para aspectos biográficos y bibliográficos puede consultarse la obra de Raquel Rodas, *Crónica de un sueño, las escuelas indígenas de Dolores Cacuango*, Quito, Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural, 1989.

116 Cfr. Raquel Rodas, *“Crónica de un sueño, las escuelas indígenas de Dolores Cacuango”*, Art. Cit. También puede verse Carlos Paladines, *Pensamiento pedagógico de los grandes educadores de los países del convenio Andrés Bello*, Antología, Ecuador, Colombia, Ed. Convenio Andrés Bello, 1995.

117 Ídem.

indígena. Se enseñaba el tejido de fajas, de cedazos, de sogas. Al final del trabajo se les pagaba a los estudiantes para que aprendieran el valor del dinero. Los objetos que se elaboraban eran vendidos dentro de la misma comunidad y servían para solventar algunas necesidades de las escuelas. Cabe destacar que todas estas actividades se realizaban manteniendo el espíritu de la comunidad, sus pautas de trabajo y sus formas de relación solidaria. En otras palabras, se integraban dos grandes ejes reivindicativos: por una parte, la lucha por la tierra y la territorialidad, y por otra, la exigencia de una educación indígena propia o peculiar, diversa a la hispana.

A todo lo cual habría que sumar las campañas de alfabetización, que años más tarde, en 1943, organizó, por vez primera, la Unión Nacional de Periodistas, UNP. Con el correr del tiempo, las Campañas de Alfabetización permitieron reducir, especialmente en el mundo indígena, los índices de analfabetismo, una de las mayores y centenarias lacras del país, pero también relegaron a la cultura indígena, ya que estuvieron insertas dentro de la concepción 'integracionista del Estado nacional: un solo territorio, una sola lengua, una sola ley'.<sup>118</sup>

Para ampliar aún más las posibilidades de acceso a la educación por parte de personas y grupos desprotegidos, se recurrió además, a la educación nocturna. En 1944 se fundó el primer colegio en esta especialidad. Su primer rector fue Emilio Uzcátegui y colaboraron profesores como Gonzalo Abad, Alfredo Carrillo, Gonzalo Rubio y Oswaldo Guayasamín.<sup>119</sup>

## La 'primavera' intercultural bilingüe

Solo en las últimas décadas del s. XX se puede hablar de un despertar y de una recuperación de la educación indígena, bajo cánones de diálogo y equidad, que puso fin a la propuesta de 'asimilación nacional'. Sobre todo a partir de las conquistas alcanzadas por el movimiento indígena, se ha tornado la educación indígena en un instrumento decisivo para la recuperación de su lengua, parte de la lucha de liberación de centenarias estructuras de dominación y, a su vez, de apoyo a sus procesos sociales, productivos y

---

118 Cfr. Nérida A. Moschetto, *La alfabetización en el Ecuador, aplicación de una metodología reflexivo-crítica*, Quito, Ed. Insotec, 1985. César Augusto Benalcázar, *El proceso alfabetizador en Ecuador: 1944-1989*, Quito, Ed. Feso, 1989. Donata Von Sigsfeld, *Educación no formal y población marginada*, Cuenca, Ed. PUCE-ILDIS, s.f.

119 Cfr. Julio Estupiñán Tello, *La educación fundamental*, Quito, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1957. Refleja las propuestas que a la época, para educación rural e indígena, implementaban los aparatos del Estado e instituciones internacionales como el Centro de Educación Fundamental para América Latina de la UNESCO (CREFAL).

culturales específicos o propios. El objetivo último de esta perspectiva ha sido la aceptación de que el Ecuador es un país multicultural; una nación con varias culturas, con diversas lenguas y etnias. Por supuesto, aún queda la herencia de siglos de desprecio y minusvaloración de las culturas de los pueblos indígenas. Subsiste, parafraseando a Simón Espinosa, la idea de que para que la nación ecuatoriana sea una, las culturas de abajo, de los pueblos aborígenes, de los negros, deben asimilarse a la llamada cultura mestiza. En esta gran empresa, al menos cuatro factores fueron elementos claves del éxito y del correspondiente paso de una educación indígena tradicional a una bilingüe intercultural.

En primer lugar, los avances en el campo teórico, realizados por los primeros docentes que, dentro de la corriente indigenista, bregaron por establecer la cátedra de quechua. Pionero en esta acción fue Gonzalo Rubio Orbe (1909 - 1994), el primer docente de este idioma, en el Instituto Normal Juan Montalvo. Al menos tres líneas de fuerza confluyeron en la producción intelectual de Gonzalo Rubio Orbe: la antropología, la educación y la historia, más todas estas ciencias tuvieron como único norte y razón de ser su acendrado indigenismo, su inclinación hacia la comprensión de lo 'diverso', que sirvió para integrar toda su labor teórica, pero además otras facetas de su vasta producción.

En el ámbito que concentra nuestra atención: el maestro Rubio Orbe se inició con una tesis para optar al grado de preceptor normalista, en que se propone la creación de una Escuela Experimental para los indios de Peguche. Posteriormente, el flamante maestro fue el primer profesor del idioma quechua en el Instituto Normal Juan Montalvo, luego se desempeñó como profesor de primaria en Otavalo y en Quito, en donde sirvió en los colegios Manuela Cañizares, Montúfar, Lincoln y Benalcázar. Entre 1955 y 1973 fue profesor de las Universidades Central y Católica, en varias Facultades y disciplinas.

Entre las obras especializadas en educación cabe resaltar: *La actual educación rural*, 1948; *El aporte de la sociología a la educación*, 1948; *La enseñanza de la historia*, 1939; *Sociología de la Educación*, 1942; *La antropología social y la preparación de los maestros*, 1956; *La alfabetización*, 1963; *Educación e integración de grupos indígenas*, 1965; *Organización escolar para grupos indígenas*, 1946; *Informe sobre capacitación*, 1983; *Los Indios Ecuatorianos: evolución histórica y políticas indigenistas*, 1987.<sup>120</sup>

120 Para aspectos biográficos y bibliográficos puede consultarse la Rev. Sarance, Órgano del Instituto Otavaleño de Antropología, No. Extraordinario: Homenaje póstumo al Dr. Gonzalo Rubio Orbe, Otavalo, Diciembre de 1996.

De esta época data la creación de 6 normales rurales. El más famoso, el de Uyumbicho, 1937, que tuvo como rector a Reinaldo Murgueytio, 1896 – 1981, incansable defensor de la educación rural y quien también produjo un texto bilingüe: *Yachai huasi*, para la formación de los maestros y una colección de textos traducidos al quechua. De 1926 a 1934 Murgueytio desempeñó un papel importante para el establecimiento de las Escuelas Prediales, posteriormente logró incluir la enseñanza del quechua en el pensum de los Normales Rurales de la Sierra. *Entre sus escritos destacan: Educación Económica, Tierra, Cultura y Libertad y Bosquejo Histórico de la Escuela Laica Ecuatoriana*, 1972.

El segundo factor coadyuvante fue de orden jurídico. En 1945, la nueva Constitución del Ecuador, en un largo (Art. 143), por vez primera, estipuló: *En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población india, se usará, además del castellano, el quecha o la lengua aborígen respectiva*. Para Samuel Iñiguez y Gerardo Guerrero,<sup>121</sup> con la apertura al uso del idioma vernáculo en la escuela primaria se habría dado el primer paso a la conformación de la educación bilingüe. La apertura decretada a favor del idioma quechua se robusteció con las investigaciones realizadas por el Instituto Lingüístico de Verano y la Misión Andina que pretendían a través del rescate del idioma disponer de un instrumento útil para sus políticas. El ILV actuó en la Región Amazónica y realizó una exhaustiva recopilación de datos lingüísticos: fonéticos, morfológicos y antropológicos, a fin de funcionalizar las lenguas nativas, especialmente el quechua, a la evangelización de las masas indígenas. La Misión Andina concentró su acción en las comunidades quechuas de la Sierra y en capacitación en aspectos agropecuarios y de manejo de la tierra.<sup>122</sup>

A esta labor pronto se sumaron las acciones de la radio y la activa participación de diversas órdenes religiosas. Las Escuelas Radiofónica Populares (ERPE) impulsadas desde 1962 por Mons. Leonidas Proaño, Obispo de Riobamba; al igual que la actividad cumplida desde 1967 por la emisora de la Federación de Centros Shuar, con una cobertura progresiva de casi toda el área shuar-achuar; 154 centros sobre 226 comunidades federadas, en el año de 1981, testimonian la expansión alcanzada por esta modalidad educativa.

Mons. Proaño, el *Obispo de los Indios* apoyó los programas de alfabetización, con base en la metodología que había echado andar Paulo Freire a lo largo de varios países latinoamericanos. En diversas ocasiones Freire visitó al Obispo y compartieron sus orientaciones sobre el trabajo con los pobres. Pero, ¿cuáles fueron los aspectos o tesis que llamaron la atención del método de Paulo Freire? ¿Por qué despertó tantas simpatías y fue seguido en tantas

---

121 Cfr. Samuel Iñiguez y Gerardo Guerrero, "Rasgos Históricos de la Educación Indígena Quechua en el Ecuador", en: *Pedagogía intercultural bilingüe, (Experiencias de la Región Andina)*, (Wolfgang Küper, Compilador), Quito, Ed. Abya-Yala, 1993.

122 Ídem, pp. 24-ss.

partes de la Patria Grande? En primer lugar, la alfabetización hasta entonces había consistido en enseñar un sistema de símbolos: el alfabeto, para que el analfabeto aprenda a decodificarlo; es decir, se presentaba y realizaba la alfabetización como un proceso eminentemente técnico y circunscrito al problema de la lecto escritura. Lo interesante en Paulo Freire fue que planteaba que eso no era suficiente ni para los jóvenes ni para los adultos; que para aprender el alfabeto el alfabetizado debía comprender, al mismo tiempo, el “sistema mayor” de signos, el escenario o contexto, en el cual estaba inmerso: el sistema social y político como también el cultural.

El reto planteado por el nuevo sistema de alfabetización, años más tarde conocido como ‘educación liberadora’ fue unir el texto con el contexto y para ello Paulo Freire planteó una forma sencilla de hacerlo. Para entender el contexto había que realizar una ruptura con la vida cotidiana, alejarse de ella y cobrar perspectiva como requisito para entender la realidad propia, y superar la cotidianidad, marcada por la introyección o aceptación de la dominación y explotación. Esto se lo lograba a través de las palabras generadoras y del análisis de la realidad inmediata mediante la decodificación de uno y otro aspecto. Se trataba de decodificar o develar las palabras, pero al mismo tiempo la situación del alfabetizado en el escenario local o particular y nacional en que se debatía.

Esta metodología que puede aparecer simple, resultó revolucionaria, ya que el alfabetizado cuando unió el texto con el contexto, aprendió a leer dos realidades, la de las letras y la de su situación de explotación; pero conforme dio pruebas de sus avances en uno y otro campo, de inmediato se hicieron presente los dueños del sistema a fin de impedir y boicotear tales avances, bajo críticas y acusaciones al Obispo de la más diversa índole.

En segundo lugar, el nuevo camino de la alfabetización giraba por entero alrededor del tema de las ‘relaciones educativas’ entre quien enseña y quien aprende y suponía una ruptura con las relaciones que propiciaba la educación tradicional en general y la alfabetización en particular, relaciones entre docentes y discentes que fortalecían el individualismo y autoritarismo tan propio de la comunicación de carácter vertical. En otros términos, la alfabetización tradicional negaba el ‘diálogo’ entre iguales, esencia del proceso de enseñanza – aprendizaje, y favorecía un tipo de relación ‘autoritaria’ y ‘feudal’, a la que terminaban paulatinamente por adecuarse el educador y el educando. La alfabetización tradicional convertía tanto al docente como al discente en elementos pasivos, pues a los unos los transformaba en ‘vasijas’, en recipientes o depósitos, que solo les permitía ser coleccionistas o fichadores de cosas o informaciones que les ordenaban archivar o ‘memorizar’; pero igualmente, a los otros, en ‘papaayos’ o transmisores repetitivos de mensajes.”<sup>123</sup>

123 Ver, Carlos Paladines, “El sistema de cátedra y el sistema de áreas: repercusiones y alternativas”, En: Uni-

Igualmente grave era que mientras más se imponía esa pasividad, el individualismo y las relaciones verticales en el aula, mayor era la tendencia del alumno y del profesor a adaptarse al mundo en lugar de transformarlo, por una parte; y, por otra, a mirar a los fenómenos de la realidad en forma aislada o atomizada pese a que la vida es un sistema estructurado y funcional, una totalidad de sentido y relaciones.

De este modo, la falta de participación o ejercicio democrático del poder, manifiesto en nuestro sistema político y administrativo autoritario, encontraba también en el sistema educativo su proyección y respaldo. Al contrario, en la alfabetización liberadora el estudiante es sujeto del acto educativo y se establece una relación democrática y no autoritaria con el docente.

Además, en el nuevo sistema de alfabetización la injusticia, la diversidad, el hambre, la enfermedad, el dolor y la explotación existentes se constituían en elementos educativos a favor de la constitución de un nuevo estado de conciencia, ya no el de sometimiento o de aceptación pasiva del entorno sino el de liberación. La escuela pasaba a ser concebida como el centro de repudio, de cuestionamiento y de rechazo de la dominación vigente; el lugar del desmontaje, desconstrucción y ruptura del statu quo, de los esquemas, filosofías, credos y más universales ideológicos vigentes.

Por todo ello, objetivo básico de la nueva propuesta fue desplazar el verticalismo tradicional de los métodos de enseñanza hacia un mayor horizontalismo y participación. Mediante ello se intentaba lograr la inserción creadora dentro del acto educativo del educando, sometido generalmente a las formas impositivas, pasivas e individualistas de la educación 'bancaria', como la denominara Paulo Freire.

Una orientación de la alfabetización de este tipo disgustó a las autoridades tanto de la iglesia como del gobierno y a un buen número de hacendados de las provincias centrales. En los años 73-74 arreciaron los ataques a la obra de Mons. Proaño. Crecieron los rumores sobre la célebre Custodia de Riobamba que el obispo pretendía vender so pretexto de utilizar ese fondo para emprender obras a favor del sector indígena. En alguna ocasión el obispo había afirmado que: *Un indígena vale más que una catedral*. También circularon rumores sobre la vinculación del Obispo al marxismo internacional. Tampoco fue de agrado de las fuerzas conservadoras la entrega o parcelación a favor de los indígenas de Riobamba, por iniciativa del propio obispo, de las haciendas de la diócesis: Monjas – Corral y Sula. El 'mal ejemplo' no solo afectaba a los terratenientes de la zona de Chimborazo sino también a otros obispados que no miraban bien disminuir el centenario 'patrimonio' diocesano. El ambiente

---

versidad, realidad y perspectivas, Quito, Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales, FESO, Quito, Octubre de 1993. También en: Rev. Universidad y Verdad. Cuenca. Universidad del Azuay, No. 30. Abril del 2003. p. 79.

se crispó cuando en un ataque de la derecha: el 26 de septiembre de 1974, durante la dictadura de Rodríguez Lara, la fuerza pública agredió a indígenas de la comunidad Toctezinin provocando la muerte de Lázaro Condo y 30 heridos. “El obispo fue reclamado por el ministro de gobierno, pero tres días después, en la misa del domingo, al empezar su sermón dijo: ‘Lázaro, levántate y anda’”<sup>124</sup>

Estos hechos desataron posiciones encontradas tanto a nivel de la iglesia como a nivel nacional. Las fuerzas retardatarias consiguieron que en 1974 fuera enviado un *Visitador Apostólico* desde el Vaticano para determinar si Proaño debía o no abandonar el obispado de Riobamba. Años después, el gobierno de turno reconoció los méritos que en el campo de la educación y alfabetización había desarrollado Mons. Proaño y bautizó con su nombre a una de las campañas de alfabetización que el gobierno de Rodrigo Borja llevó a cabo.

El Sistema de las Escuelas Indígenas de Cotopaxi iniciado en 1976, en las zonas de Chugchilán, Sumbahua, Saquisilí, Pujilí, Poaló y Payantuc, constituyó otra experiencia exitosa más, bajo un enfoque que orientaba la educación intercultural y bilingüe hacia el fortalecimiento de la organización, la solidaridad en situaciones de conflicto, el trabajo en común, la lucha por la tierra, el derecho a utilizar el agua o a construir una casa comunal, un panteón o una escuela e intervenir en el dominio del sistema productivo.<sup>125</sup>

Bajo este mismo enfoque, en torno a la función cultural de la educación, se desarrollaron experiencias como la de Salinas y Simiatug en la provincia de Bolívar, Saraguro en Loja y Lirio Alto y Bajo en Chimborazo, experiencias estas y otras que permitieron al pueblo indígena reivindicar su derecho a la tierra y a luchar contra las estructuras de dominación. A partir de 1979 se reinstalaron los programas de enseñanza quechua en casi todos los Normales Superiores; también se introdujeron en las universidades y escuelas politécnicas cursos de quechua, en reemplazo de alguna lengua extranjera, y con el advenimiento de la democracia se realizó, por vez primera, un Programa Nacional de Alfabetización, en lengua quechua.

Otro factor decisivo fue el avance en aspectos curriculares y metodológicos, gracias, sobre todo, a la labor de Consuelo Yáñez, en un inicio en el Centro de Investigación de Educación Indígena (CIEI) de la Universidad Católica y retirada de la misma, lideró un programa de alfabetización en quechua y la creación de un Modelo Educativo, denominado MACAC.<sup>126</sup>

124 Cfr. Leonidas Proaño, Revista Vistazo, Guayaquil, octubre 4, 1990.

125 Cfr. Carlos Rodrigo Martínez y José Bolívar Burbano, La educación como identificación cultural y la experiencia de educación indígena en Cotopaxi, Quito, Ed. Abya-Yala, 1994.

126 Una explicación exhaustiva de este proyecto puede verse en: Consuelo Yáñez, MACAC, Teoría y práctica de la educación indígena, Estudio de caso en el Ecuador, Colombia, Ed. Celater, 1991.

Estos y otros proyectos más contaron con la participación activa de miembros de las comunidades quechuas, con quienes se realizaron tareas de investigación de base, previas al inicio de la alfabetización, de preparación de material didáctico, de formación de personal de campo y de aplicación del programa. Todo ello hizo posible la formación de líderes indígenas que gracias a sus niveles de alta preparación fueron asumiendo las demandas de su población y convirtiéndose en un actor social estratégico clave para la vertebración y constitución de un movimiento con alta capacidad de movilización e interpelación a las más altas instancias de los poderes públicos.<sup>127</sup>

Entre sus objetivos constaron la revalorización psicológica y cultural de la población indígena; la valorización y desarrollo de sus propias formas organizativas; la identificación de sus problemas sociales, económicos y políticos orientados a buscar soluciones desde la misma comunidad y desde su cosmovisión, y la reconstrucción de conocimientos y prácticas tradicionales en todos los campos de la vida, factores todos ellos que innovaron profundamente a la educación formal en el ámbito indígena.

Entre los componentes funcionales del modelo cabe destacar la utilización del código lingüístico, del matemático, del pedagógico y del código de imágenes, como medios de transmisión y sistematización de conocimientos, orientados a la revalorización crítica de las culturas quechuas y occidentales y para que los niños quechuas puedan convivir con seguridad en cualquiera de las dos culturas e idiomas. Una última misión alemana, de envergadura y trascendencia para la Educación Bilingüe Intercultural, bajo la dirección de Matthias Abram, fue la de 1984 – 2000, Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural (EBI), que continuó el trabajo de la misión anterior y logró conjuntamente con los técnicos y maestros indígenas y con el apoyo oficial de la CONAIE, diseñar y dar pasos a un modelo de educación intercultural de mantenimiento en castellano y quechua, acorde con los requerimientos y cultura de las poblaciones indígenas, sueño que aún no se ha logrado hacer realidad en el país a plenitud, a pesar de su centenaria constitución pluricultural y multiétnica. El proyecto de Educación Intercultural Bilingüe<sup>128</sup>, contó con el auspicio del Gobierno Alemán, a través de su Agencia de Desarrollo, GTZ, y su propósito fue convertir algunas escuelas rurales en escuelas bilingües, utilizar el idioma materno en el proceso de enseñanza-aprendizaje; incorporar algunos materiales impresos en idioma quechua; otorgar poder de decisión a las organizaciones indígenas; y, favorecer la profesionalización de Educadores Comunitarios Bilingües en un marco filosófico acorde con la cultura y cosmovisión indígena.

---

127 Ver, Andrés Villamar, "Modelos de la educación en el Ecuador", Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas, Año 1. No. 9 diciembre de 1999.

128 Un estudio exhaustivo del este proyecto puede consultarse en: Matthias Abram, Lengua, cultura e identidad, El Proyecto EBI, 1985-1990.

Cabe destacar el esfuerzo de Wolfgang Küper, Teresa Valiente, Roland Bäcker por la parte alemana y de Wilson Córdoba Ruth Moya y Luis de la Torre por la contraparte ecuatoriana, por desarrollar un sistema acorde con la realidad social, cultural, lingüística y económica; las necesidades y expectativas de las nacionalidades indígenas; la participación de la comunidad en el proceso educativo, y el desarrollo de contenidos, metodologías, capacitación docente y formación más adecuados a la realidad indígena.

El proyecto EBI, más que 'integrar' a los indios a la cultura mayoritaria, al precio de dejar u 'olvidar' su propia cultura y su propio idioma ha coadyuvado a su rescate a través del diseño de un sistema que, aparte del nacional, ha creado escuelas y colegios con un currículo especialmente elaborado y que se concretó en los primeros graduados bilingües iniciados en sendas escuelas fiscales en noviembre de 1986; en la formación y capacitación de maestros bilingües, en la promoción de la cultura y la lengua quechuas, en el apoyo a las organizaciones campesinas, la edición de ensayos monográficos sobre temas lingüísticos, la publicación de varias obras en los dos idiomas, la recopilación de literatura oral, la construcción en Pujilí de una Casa del Maestro Bilingüe -Yachachicunapac Yachana/Huasi- y más obras orientadas al rescate, la defensa y el desarrollo del acervo cultural indígena y de su idioma.<sup>129</sup>

El trabajo técnico del CIEI y del Proyecto EBI también fue decisivo para la normalización de la lengua quechua y la resolución del problema de la unidad de dicha lengua en cuanto a la escritura y la alfabetización a partir de un alfabeto unificado, aprobado con 25 grafías el 15 de abril de 1980 y reducido posteriormente a 21. También significativo ha sido el trabajo de la fundación alemana: Hanns Seidel, a través de Armin Schlegel, básicamente orientada a la capacitación y formación política pero también atenta a determinados requerimientos del área educativa. La Fundación Seidel, por ejemplo, a través de su Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas, INDESIC, desarrolla un programa de becas para estudiantes indígenas que ha permitido a 299 conseguir un título universitario y en la actualidad a 114 continuar sus estudios. Muchos ex becarios ocupan espacios importantes en una amplia gama de carreras y otros han accedido a cargos de responsabilidad política.

En definitiva, no se trataba solo de un proceso educativo o pedagógico simplemente, sino de una acción social reivindicativa, en el contexto global de la sociedad ecuatoriana de aquellos años. Por esa razón, la educación intercultural bilingüe ha sido un hecho comunitario; la comunidad, más que un grupo de esclarecidos o iluminados ha determinado el currículo y ha obligado

129 Cfr. Consuelo Yáñez Cossío, La educación indígena en el Ecuador, Quito, EDC. ICAM - Quito y Abya - Yala, 1994. También puede consultarse, Varios autores, Pueblos indígenas y educación, Quito, ED. Proyecto EBI, 1997.

a que los estudios tengan una clara orientación hacia la vida, hacia el trabajo y la producción, a fin de mejorar las precarias condiciones de vida de la comunidad y los educandos.

## ‘Indigenismo’ e ‘Indianismo’

Esta amalgama de acciones, unida a transformaciones de carácter económico como la reforma agraria y sociales como la creación de organizaciones indígenas: FENOC, COFENAIE, CONAIE, ECUARUNARI, FEINE,... y los levantamientos indígenas de los últimos años, trajo el colapso definitivo de la corriente indigenista que, en las primeras décadas de este siglo, cumplió rol protagónico y digno de aplauso, pero entre cuyas limitaciones cabe destacar el hecho de que sus denuncias sobre la situación de opresión del indígena se ejercieron, casi siempre, desde la óptica de sectores medios, que no integraban ni la clase social campesina ni las comunidades indígenas. Como lo ha señalado Arturo Roig, *el indigenismo fue movilizado por intelectuales que militaban en las líneas del pensamiento liberal y el “arielismo”, ideología ambigua a la que se sumaron importantes representantes de la clase terrateniente.*<sup>130</sup>

En otros términos, el indigenismo se ejerció desde una perspectiva y un *sujeto histórico* no indígena sino más bien mestizo, para quien la ‘integración’ y el ‘mestizaje’ eran la única salida posible en la solución del problema de la incorporación de las masas indígenas al ‘progreso’ o ‘modernización’. Además, estos luchadores sociales, que defendieron notablemente a la población indígena a través de un difuso mesianismo, fueron víctimas de una ceguera cultural respecto del lenguaje y la cultura de la población indígena y campesina.

Con el paso del ‘indigenismo’ al ‘indianismo’ se da un giro copernicano, no solo en la comprensión sino, especialmente, en la praxis del hecho educativo al interior del mundo indígena y en la sociedad ecuatoriana en general. En adelante, se tornarían ineludible la participación directa de los pueblos y profesionales indios (autogestión y autodeterminación), en los procesos de superación de la extrema pobreza y situaciones de explotación y opresión; en la crítica al oficialismo de corte ‘integracionista’; en la superación de la interpretación ‘culturalista’ del llamado problema indígena e incluso en la participación política y la construcción de un país que considere asumir la diversidad de sus etnias y sus respectivas culturas y territorios.

---

130 Arturo Roig, “Conciencia Lingüística y Nacionalidad, (VI)”, Quito, Diario El Comercio, Suplemento Cultural, Domingo 7 de noviembre, 1982.

La exigencia por la 'participación directa' en los procesos, así como la lucha por la autonomía y 'reconocimiento' del derecho colectivo de los pueblos indígenas a su identidad cultural y su libre determinación, en el marco de sociedades democráticas y pluriétnicas<sup>131</sup> obligó a que la educación indígena, generalmente en manos de los aparatos del Estado, sea entregada a la directa responsabilidad de los indios. En pocas palabras, el indio se transformó en Sujeto Histórico, en actor responsable principal de su ámbito educativo.

Este histórico traspaso se realizó en dos fases: en la primera, por decreto ejecutivo se creó una Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), noviembre de 1989, a cuyo cargo quedó la educación indígena en todos sus niveles: preescolar, primaria y media, y también bajo su orientación y jurisdicción la educación dirigida a todos los grupos: quechuas, otavalos, saraguros, schuar,... Posteriormente, en una segunda fase, la DINEIB recibió el apoyo directo de la organización indígena CONAIE, la cual propone el nombre de su Director Nacional, así como los de las personas que conformarían el equipo del nivel central y de los niveles provinciales.<sup>132</sup> El radio de acción de la DINEIB cubría el año 1995 a cerca de 77.000 alumnos; 731 docentes del nivel secundario que laboraban en 63 colegios y 3.898 del nivel primario en 1631 escuelas. En la planta central actuaban 11 personas en el nivel directivo, 48 en el técnico, 13 en el de apoyo y 4 en el de servicios generales, con un total de 76. A nivel nacional el número de funcionarios llegó a los 210.<sup>133</sup> Los primeros pasos y el ritmo de desarrollo de la educación indígena se puede apreciar en el siguiente cuadro:

131 Referencia obligada será a futuro profundizar en la Teoría del Reconocimiento, en cuanto fundamento del indianismo. Su fuerte contenido antropológico, es decir que los sujetos individuales o colectivos requieren para gestar su individualidad, en su lucha por el reconocimiento, de otros sujetos, neutraliza las limitaciones tanto del indigenismo como de las teorías de liberación, con sus elementos de enfrentamiento. Al respecto puede consultarse Gregor Sauerwald: "Del Indigenismo al Indianismo. Acerca de la Lucha por el Reconocimiento", documento de trabajo, Alemania, 1996.

132 Cfr. Ruth Moya, "Un decenio de Educación Bilingüe", en: Rev. Pueblos indígenas y educación, No. 19, Quito, EDC. Abya-Yala, jul.-sept. 1991, pp. 19-ss.

133 Cfr. Carlos Paladines, "Ecuador: historia de reformas educativas inconclusas", en: "Educación, crecimiento y equidad", Quito, Ed. CORDES, 1995, p. 232.

Cuadro No. 38: Desarrollo educación bilingüe (1996-2002)

Año 1996 – 1997

Plantales		Profesores		Alumnos		Administra.		Servicio	
Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.
22.344	1890	151.585	5095	2.858.682	81.973				
Porcent.	8,45%		3,36%		2,86%				

Año 2001 – 2002

Plantales		Profesores		Alumnos		Administra.		Servicio	
Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.
24.816	2117	175.177	6339	3.067.272	104.911	17.774	228	14.402	203
Porcent.	8,77		3,61%		3,42%		1,28%		1,40%

Año 2009 - 2010

Plantales		Profesores		Alumnos		Administra.		Servicio	
Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.
24.238	2.439	209771	8.854	3'931.637	144.300				
Porcent.	10,6%		4,22%		3,67%		19,976		15.772

SINEC-AM IE. Elaboración Felipe Paladines Camacho. Las estadísticas del Ministerio hablan de 2.439 y las de la DINEIB de 3.256. En cuanto al número total de maestros tampoco hay acuerdo, en unos casos se habla de 218.625 y en otras tablas de 226.289. AMIE no especifica. Solo establece el número global: 17.726

Estas y otras actividades han convertido a esta área en una de las más dinámicas de todo el sistema educativo ecuatoriano de finales de siglo, especie de 'reserva' cultural, social y educativa, que puede exhibir una ya larga lista de conquistas en cuanto a innovación y creatividad curricular, edición de ensayos monográficos sobre temas lingüísticos y pedagógicos, experimentación e investigación educativa, publicación de materiales didácticos y una extensa producción bibliográfica, como lo certifica la vastísima labor de difusión realizada por la editorial Abya-Yala.



## Capítulo VI

### LAS ÚLTIMAS DÉCADAS DEL SIGLO XX (1980-2000)



BBC Mundo, Analia Llorente, 2016

Período: 1979 - 2000

### El escenario:

El retorno a la democracia. Los sucesivos descalabros económicos del modelo de país proveedor de materias primas y agro exportador. El costo social de la deuda externa. La crisis bancaria y financiera del país y las "décadas perdidas". El Estado "depredador". Los anhelos de cambio. Los retos del nuevo milenio.

### Líneas de fuerza

La educación en los últimos días del s.XX: las reformas educativas inconclusas la reforma del 79-84; las reformas. Los "sueños" y la utopías en el discurso educativo de sucesivos gobiernos: calidad de la educación, recursos y financiamiento, legislación educativa, desarrollo institucional, participación y sociedad, educación y trabajo. El colapso del sistema educativo.

Las nuevas tendencias de la educación.

### Actores representativos

UNE, CONFEDEC, CONFEDPAL, Supervisión Educativa, APROMEC, Proyectos con financiamiento internacional, ONGs, las Facultades de Ciencias de la Educación, la Sociedad Civil.

## EL ESCENARIO DE LAS DÉCADAS PERDIDAS

En la década del 70 buena parte de Latinoamérica estaba bajo regímenes de facto. Ecuador en esos años, también bajo dictadura militar, inició una época de bonanza: la era petrolera, la misma que duró poco y no logró plasmar ‘la prosperidad continua, lineal y ascendente’ que el discurso nacionalista – revolucionario había prometido.<sup>1</sup> A finales de los 70, después de uno de los períodos más largos de dictadura militar, siete años y medio, y luego del derrumbe de las *ilusiones* generadas por el boom petrolero, el retorno a la democracia volvió a encender el fervor por el “cambio” y se hicieron presente, una vez más, los anhelos y esperanzas ciudadanas por transformaciones estructurales en el área económica, social, política, educativa y cultural.

Mas a lo largo de estas décadas, las ilusiones generadas muy pronto devenían en *desencanto*. Los gobiernos sean del signo que sean: progresistas, de derecha, de centro izquierda, de centro derecha, no fueron capaces de enfrentar los estragos provenientes de los más diversos frentes: embates de la naturaleza que se hicieron sentir a través de terremotos, erupciones e inundaciones (1982-83) que afectaron a la agricultura, destruyeron el oleoducto y la red vial especialmente de la costa y en cuyas reparaciones hubo que invertir ingentes sumas de dinero (1987); el viejo problema de fronteras que en reiteradas ocasiones obligó a cuantiosas compras de armas (Paquisha-1981 y Tiwuinza-Cenepa-1995); la crisis económica de inicios de los ochenta que sacudió a América Latina y también afectó al Ecuador; el agobiante peso de la deuda externa, que en 1975 no era de más de 500 millones de dólares y en 1985 de alrededor de 8.000 millones y 20 años después, en 1995, superaba ya los 12.000 millones, llegando a consumir en algunos años cerca del 50% del presupuesto general del Estado; la caída, a veces dramática, de los precios del petróleo (1986 y 1998)<sup>2</sup> y de otros productos; la crisis bancaria que congeló los ahorros de muchos y entregó cerca de 5.000 millones de dólares para el salvataje de pocos (1998-1999); el desempleo y el subempleo que obligó a miles de ecuatorianos a buscar trabajo en otros lares; la mendicidad y la extrema pobreza que golpeó a un significativo porcentaje de la población, ...<sup>3</sup>

1 Luciana Albán y Darwin Jijón, Plan de investigación. Los valores y los actores de la educación ecuatoriana, Quito, PUCE, 2002.

2 “El precio pagado por las exportaciones ecuatorianas descendió de un promedio de \$ 25,8 por barril en 1985 a \$ 12,8 en 1986. Los ingresos por la venta directa de petróleo cayeron exactamente en un 50 por ciento con relación a 1986. En 1987 la destrucción de un tramo del oleoducto significó un descenso de 52% en la producción anual del petróleo y de 45% en los volúmenes de exportación. Cfr. Germánico Salgado y Gastón Acosta, El Ecuador del mañana. Una ruta con problemas, Quito, Ed. CORDES, 1991, pp. 66-ss.

3 Cfr. Agustín Cueva “El Ecuador de 1969 a 1979”, en Nueva Historia del Ecuador, vol. 11, Época Republicana V, Quito, Corporación Editora Nacional-Grijalvo, 1988.

Las reiteradas crisis y limitaciones, sucintamente reseñadas, fueron acompañadas por la inestabilidad política, el divorcio y la permanente confrontación entre el ejecutivo y el legislativo, el desprestigio de los partidos políticos y de los políticos, la pérdida de credibilidad en los gobernantes, el crecimiento desenfrenado del gasto público, la fijación de precios políticos,... A todo esto aún habría que añadir el deterioro de los servicios públicos y la disminución permanente de la inversión en educación, salud, vivienda y más servicios básicos; el deterioro en el nivel de vida de la mayoría de los ecuatorianos; la creciente corrupción que contó con la protección y cobertura de las autoridades al más alto nivel y con el mayor descaro,... condujo al país, a finales de siglo, a través de dos *décadas perdidas*, al borde del colapso financiero, político, económico y social. Coronó el descalabro la caída de tres gobiernos: el de Abdalá Bucaram, el de Jamil Mahuad y el de Lucio Gutiérrez, cuyos reemplazos tampoco lograron encausar el país hacia la resolución de problemas de naturaleza estructural.

En este lúgubre escenario se terminó por dar sepultura al Estado Regulador, al Estado Benefactor, al Estado Social de Mercado, al Estado Desarrollista e incluso al Estado Neo-liberal, tipos de Estado dominantes a lo largo del s. XX y con los cuales los grupos de poder protegían e imponían sus intereses, como también se preocupaban, en alguna medida, a veces más en el discurso que en la práctica, por el “desarrollo”, la seguridad ciudadana, la educación, la vivienda o la salud, a través del libre juego del mercado o de claras o de tibias políticas sociales. En otros términos, a finales de siglo, en los gobiernos Depredadores - Corruptores,<sup>4</sup> con raras excepciones, en forma clara y desembozada, en muchos casos bordeando lo delictual y de la mano de la corrupción, se privilegió la acumulación de capital a favor de determinado bloque de poder, especialmente el aliado al capital externo y a la banca, a las remesas de utilidades de las empresas multinacionales y al pago de la deuda externa a la cual se dedicó, en algunos años, alrededor del 50% del presupuesto del Estado.

El Ecuador asistió a la consolidación de este tipo Estado, que a falta de nombre propio he denominado “depredador del bien común”, sea porque puso la maquinaria estatal al servicio de esquilmar, succionar y saquear hasta los ahorros de la mayoría de los ciudadanos para transferir dichos fondos, depósitos e ingresos, hacia una elite privilegiada, que había acumulado, especialmente fuera del país, ingentes y descomunales recursos; sea porque favoreció a lo largo de los años ochenta y noventa, el recorte del gasto o inversión en educación, salud, vivienda, seguridad social, ... que en términos per cápita, disminuyeron permanentemente.

Pero lo perverso de este tipo de Estado, no fue solo la succión inmisericorde que realizó de la riqueza de un hábitat, sino ante todo la destrucción o debilitamiento y aniquilamiento de las instituciones llamadas a proteger el

bien común. El Estado al final quedó agostado, inservible, desértico. En su nuevo formato, los aparatos del Estado, los órganos de gobierno, las instituciones públicas, los partidos políticos, las universidades, con las excepciones que confirman la regla, perdieron el control y la capacidad de orientar o manejar las relaciones internacionales, las políticas públicas, las económicas y financieras e incluso las educativas. Estas las determinaron las fuerzas e intereses de grupos hegemónicos, de grupos herodianos y un sinnúmero de testaferros al servicio de quienes dominaban el capital, la ciencia, la tecnología y el mercado. En este escenario, la política de privatizaciones dio pasos significativos y en educación se vio florecer los centros educativos particulares.

Además, los últimos gobiernos, no solo disminuyeron la inversión social sino que también actuaron como los mayores destructores de los valores cívicos. El Ecuador ocupaba, a nivel mundial, los últimos lugares: el 9no. lugar, desde el final, en el grado de corrupción y el 7mo. en cuanto a la distribución inequitativa de la riqueza, y tanto su sistema electoral, como el de seguridad o el judicial daban muestras alarmantes de ineficiencia, ineficacia y corrupción, en forma reiterada. Se impuso la impunidad.

En definitiva, fue desde este tipo de gobiernos, en general, y desde sus más altas autoridades, en particular, - salvo excepciones que confirman la regla - que se irrespetó los valores ciudadanos y a través de su acción se generó la arbitrariedad, el nepotismo, la demagogia, el doble discurso, el enriquecimiento ilícito y hasta el cinismo; en definitiva ellos, en buena medida resultaron los principales generadores de la *anomia social* reinante, es decir, de esa ausencia, incongruencia y contradicción generalizada de las normas básicas de convivencia que se requiere para vivir en un Estado de Derecho. El efecto inmediato de esta anomia fue el descenso en la credibilidad en las autoridades y en la legitimación del gobierno e incluso, como lo han planteado diversos actores sociales, especialmente desde el movimiento indígena, el cuestionamiento al sistema en su totalidad, elementos estos y otros más que configuraron una de las más agudas crisis de gobernabilidad de los últimos cincuenta años.

En síntesis, no se recordaba, en esos últimos cincuenta años, décadas más críticas y tan llenas de pesadillas, como aquellas que tocó vivir a finales del s. XX, en que no solo las condiciones sociales, económicas, financieras, educativas o políticas destruían todo género de esperanza, sino que hasta los elementos naturales: terremotos, epidemias, erupciones e inundaciones hicieron su agosto a lo largo y ancho de toda el país. Superar tamaña "crisis" no iba a resultar tarea fácil.

## REFORMAS EDUCATIVAS INCONCLUSAS La reforma de 1979-84

A inicios de la década de los 80, luego del boom petrolero y siete años de dictadura militar, el flamante gobierno democrático que llegó al poder bajo el eslogan *la fuerza del cambio*, propuso al país las siguientes prioridades en educación:

- a) *Aumentar el gasto público en educación en más del doble, al destinar el 30% del presupuesto del Estado;*
- b) *Otorgar atención preferente a la alfabetización y a la educación primaria en el área rural;*
- c) *Revalorar las culturas nativas y la educación bilingüe intercultural hasta entonces relegada;*
- d) *Dotar de una mejor organización y un eficiente funcionamiento al sistema educativo, acorde con las necesidades de cada región del país;*
- e) *Mejorar la formación y capacitación docente;*
- f) *Desarrollar la investigación y la revisión de los contenidos de la enseñanza -reforma curricular-, de acuerdo con las necesidades regionales.<sup>4</sup>*

Al final del gobierno Roldós-Hurtado, entre los logros de la reforma, documentos de aquel entonces rescatan los siguientes:

El crecimiento cuantitativo que alcanzó una cobertura significativa de la población en edad escolar, particularmente en los sectores rurales y urbano-marginales, a través de ambiciosos programas de construcciones escolares, equipamiento de los establecimientos educativos, incorporación de nuevos profesores y de creación de institutos docentes preferentemente de carácter bilingüe. Agréguese a todo esto, la integración al sistema educativo del nivel pre-primario descuidado en décadas anteriores, la reestructuración de la educación especial y la ampliación de la educación técnica a muchas regiones y sectores de la población hasta entonces desatendidos.

Paralelamente, los servicios de educación no formal vía alfabetización que también extendió su radio de acción a una enorme población de analfabetos, lo cual permitió reducir su índice a cifras que eventualmente permitieron afirmar que esta lacra social fue disminuida, al menos como problema crítico, y que fue combatida sin parangón con décadas anteriores, especialmente en tiempos del ministro Claudio Malo González. Esta acción fue reconocida a nivel mundial con el premio otorgado al Ecuador por la UNESCO. Al

---

<sup>4</sup> Para una consulta más exhaustiva puede verse mi ponencia: "La reforma curricular, el caso ecuatoriano", sustentada en la UNESCO, París, en 1985.

Programa Nacional de Alfabetización se lo incorporó a la estructura orgánica administrativa del Ministerio. La meta propuesta fue de 760.000 alfabetizados pero se alcanzó a llegar a 628.925, a lo largo de cuatro años. Además se trabajó en el segundo y tercer nivel de pos alfabetización. El analfabetismo para 1984 descendió de 21,9% (1979) a 8,6 % según algunos técnicos y al 12% según otros. También para apoyar la atención a los grupos menos favorecidos económicamente se inició el proyecto de Atención a la marginalidad rural escolar (AMER) entre cuyos componentes estaba la construcción de aulas y de viviendas para los maestros, la capacitación docente y la producción de textos escolares adecuados a la realidad rural. También dio inicio el Proyecto de Mejora- miento de la Educación Técnica, PROMEET.

No menos importantes fueron los esfuerzos por modernizar y mejorar la calidad de la educación e incrementar la eficiencia del sistema educativo, particularmente de su ejercicio administrativo. En este orden se insertan los cambios introducidos al aparato jurídico a través de la nueva Ley de Educación y sus correspondientes reglamentos aprobados por iniciativa del Ministro Claudio Malo; la Reforma Administrativa para facilitar los procesos de descentralización y descongestión del aparato burocrático, al admitir mayores niveles de responsabilidad y participación en las decisiones tanto en la planta central como en las direcciones provinciales, al mismo tiempo que se clarificaron roles, funciones y tareas y se establecieron las correspondientes líneas de coordinación e información.

De igual o mayor significación fueron las medidas adoptadas para mejorar los recursos humanos, para lo cual se estableció una Dirección Nacional de Mejoramiento Docente, encargada de generar soluciones al problema de cualificación de los recursos humanos, con especial énfasis en aquellos profesionales con capacidad de acción multiplicadora en la conducción del proceso educativo y en las tareas de formación inicial y continua, y en los institutos formadores de maestros.

En este contexto, el sistema de mejoramiento se concibió con un enfoque global, que cuajó en un conjunto institucionalizado de actividades, con carácter permanente, con una organización y recursos apropiados, hecho éste sin precedentes en el país.

Tan vasto plan de acción, una de cuyas metas era cambiar radicalmente ancestrales tendencias históricas del sistema educativo vigente que reflejaban y consolidaban agudas e inveteradas desigualdades, supuso superar una concepción de la Reforma Educativa de carácter parcial por concentrar la atención en el cambio de los Planes y Programas de estudio, y optar más bien por una revisión no solo de los planes y programas sino también de otros componentes de la práctica en el aula, estos tal vez hasta de mayor trascendencia que la misma Reforma de los Programas: revisión

de los textos escolares, de los sistemas de evaluación, del ingreso a la carrera docente y sobre todo de las metodologías de enseñanza aprendizaje aplicadas en las aulas. El objetivo era revisar lo que por regla general se ha entendido en Ecuador por reforma educativa y a lo que terminaron reducidas, en gran medida, las anteriores reformas.

Bajo tal perspectiva, la reforma educativa propuesta a inicios del Gobierno Roldós-Hurtado fue de carácter integral y exigió por ende implementar acciones de variada índole, desde aquellas que hacían relación a la revisión de los instrumentos jurídicos que regían la educación, pasando por el examen de los textos escolares, la reforma o mejoramiento de los recursos humanos, la reforma curricular, de la supervisión, de la formación docente,... hasta las medidas de carácter administrativo y financiero, unas y otras indispensables si se quería modernizar el aparato legal y burocrático del Ministerio, anclado en sistemas y prácticas poco adecuadas, como también incidir y afrontar la magnitud del fenómeno educativo. La orientación fundamental fue pues, propiciar una revisión profunda de, al menos, los componentes más importantes del sistema. Las soluciones o reformas parciales e inconexas se juzgaron que no eran suficientes o satisfactorias ni a mediano ni a largo plazo.<sup>5</sup>

A inicios de la década de los ochenta se vivía aún del optimismo petrolero, de su riqueza que permitió concentrar la atención en aspecto de expansión del sistema, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

---

5 Para una mejor comprensión de la propuesta de aquel entonces se transcriben del Plan Nacional de Desarrollo: 1980-84, T. IV, pp. 21-ss, los principales objetivos y estrategias:

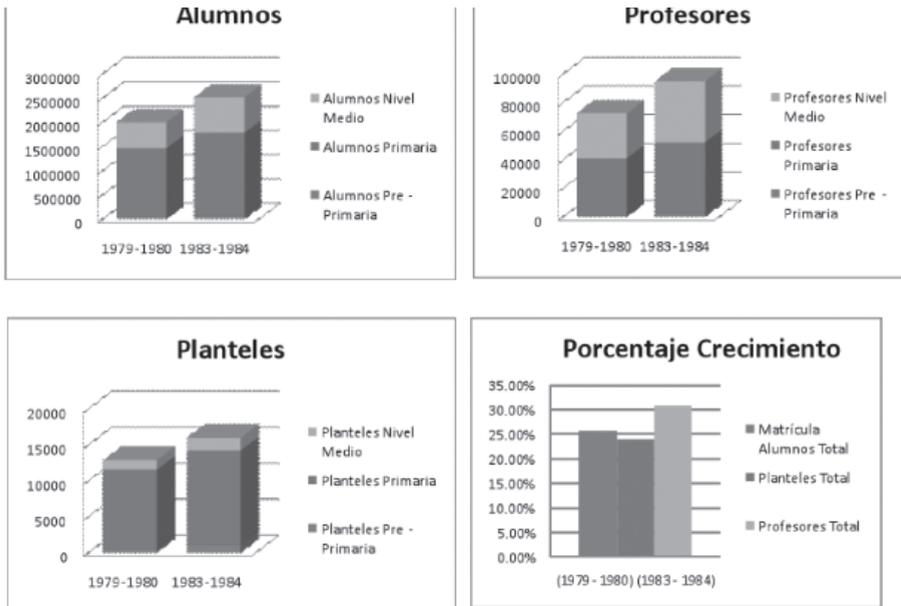
- Ampliar significativamente la cobertura de los servicios educativos, principalmente entre los sectores marginados urbanos, el campesinado y la población indígena.
- Concentrar prioritariamente los recursos económicos en la enseñanza primaria y técnica.
- Mejorar sustancialmente la calidad de la enseñanza, mediante la capacitación docente, la eficiencia en la administración y la ampliación del uso de material didáctico.
- Formar ciudadanos con mentalidad científica, técnica, creadora e innovadora, preparados para crear e innovar, así como para realizar eficazmente sus tareas.
- Inculcar un espíritu tolerante, pluralista y participativo que favorezca la consolidación del sistema democrático.
- Transmitir valores que permitan la organización de una sociedad justa e igualitaria y con un profundo sentido nacional.
- Procurar que cada nivel educativo sea terminal en sí mismo y no necesariamente un paso para el nivel siguiente.
- Promover una pedagogía centrada en la creatividad del proceso enseñanza-aprendizaje, fundamentado en un trabajo de investigación permanente con espíritu liberador.

**Cuadro No.39: Crecimiento del sistema educativo por niveles: 1979-1984**

	1979-1980	1983-1984	% de crecimiento
Alumnos Pre – Primaria	42.855	77.514	80,87%
Planteles Pre – Primaria	539	1.148	112,98%
Profesores Pre – Primaria	1.390	2.857	105,10%
Alumnos Primaria	1'427.627	1'712.261	19,93%
Planteles Primaria	11.036	13.089	18,60%
Profesores Primaria	39.825	49.494	24,27%
Alumnos Nivel Medio	536.445	733.829	37,05%
Planteles Nivel Medio	1.341	1.781	32,81%
Profesores Nivel Medio	31.489	42.828	36,00%
Matrícula Alumnos Total	2'005.927	2'523.604	25,80%
Planteles Total	12.916	16.018	24,01%
Profesores Total	72.704	95.173	30,90%

Informe Ministerio Educación 1979-1984, Elaborado por: Beatriz García

**Gráfico No.1: Crecimiento de la educación rural: 1979-1984**



Además, tan amplia propuesta de reforma educativa, por su mismo propósito integral, propuso no separar la expansión cuantitativa de las tareas cualitativas, a su criterio igualmente urgentes por cuanto la calidad en educación venía sufriendo desmedro en las últimas décadas, sea por efecto del mismo sobredimensionamiento y masificación del sistema educativo ecuatoriano, sea por la aguda crisis que atravesaron las Facultades de Pedagogía y los Institutos Normales encargados de la formación del magisterio, sea por las exigencias que generó el desarrollo industrial y científico del país que terminó por convertir en obsoletas muchas de las respuestas educativas tradicionales.

También, el Plan Nacional de Desarrollo: 1979-1984, respuesta del naciente gobierno, en el área de la educación, a casi una década de dictadura, destacaba la importancia que tenía la educación como mecanismo de apoyo al desarrollo del país, pero igualmente insistió en su posible contribución al robustecimiento del quehacer democrático, tanto más que en el Ecuador, en forma inveterada, la educación no solo había sido un bien reducido a pocas manos sino que además, por su rigidez y verticalismo, era caldo de cultivo de costumbres y valores de carácter autoritario, opuestos al accionar democrático. Por otra parte, sí bien en las últimas décadas el proceso de democratización de la educación había abierto sus puertas a una gran mayoría, sin embargo este acceso continuaba reducido en lo cualitativo tan solo a los niveles de educación mínimos o generales pues desarrollos académicos mayores solo alcanzaban grupos reducidos y por ende privilegiados.

## Las Reformas Posteriores

Los gobiernos posteriores si bien no acogieron con interés la totalidad de la propuesta del 80 e incluso declararon la guerra a alguno de sus temas prioritarios, no cerraron sus ojos a buena parte de ellos ni dejaron de prestar atención a varias de sus líneas maestras.

En el gobierno siguiente: 84-88, por ejemplo, la alfabetización, una de las propuestas centrales del gobierno Roldos-Hurtado, quedó sepultada; al igual que la reforma curricular, los programas de educación bilingüe, la capacitación y formación del magisterio que en la práctica se congelaron o descendieron notablemente en su ritmo de atención. El gobierno del Ingeniero Febres Cordero más bien concentró su interés en el área de la infraestructura educativa, especialmente deportiva; el desarrollo de la educación técnica a través de la implementación del Proyecto de mejoramiento y expansión de la educación técnica, Promet I y II; la atención al sector rural mediante el Proyecto de atención a la marginalidad escolar rural, AMER, que se iniciaron en el gobierno anterior y contaron con un soporte económico de más de 100 millones de dólares, en el contexto del denominado Proyecto Principal de

Educación para América Latina y el Caribe. Especial apoyo también se brindó a la creación de una red nacional de bibliotecas y a la compra de laboratorios para equipar a los colegios.<sup>6</sup>

En tiempos del presidente Rodrigo Borja: 88-92, la alfabetización volvió a ocupar lugar importante a través de la Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño, que gozó de gran difusión aunque resultó poco efectiva pues no logró bajar substancialmente el índice de analfabetismo que hasta iniciado el nuevo siglo continuaba en alrededor del 11%, con tendencia al alza. El mejoramiento de la calidad de la educación fue impulsado a través de programas con fondos internacionales: el Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica PROMECEB, con un aporte de 44 millones de dólares; el Proyecto de Educación Básica: desarrollo, eficiencia y calidad EB-PRODEC, cuyos esfuerzos estaban destinados al área rural y a los sectores urbano marginales, con un aporte del BIRF de 89 millones de dólares, y el proyecto ECU/92/PO2, Educación en Población para el sector informal.

Como estrategia para mejorar la calidad de la educación estos proyectos consideraron cuatro ejes de desarrollo: el de formación, capacitación y perfeccionamiento de recursos humanos; el de reorientación de la administración y supervisión educativa; el de atención a la población escolar rural del nivel primario, y el de infraestructura física y tecnológica, como también la creación de Centros Educativos Matrices, CEM. Los réditos de estos proyectos los asumió el siguiente gobierno.

En el gobierno del presidente Sixto Durán Ballén: 1992-96, los programas con financiamiento internacional continuaron su ejecución y constituyeron la parte más dinámica del sistema, pues el resto de actividades languideció ante la limitación de recursos para gastos que no sean de remuneración del personal. En Ecuador la educación consumía más del 90% del presupuesto en el pago de salarios a docentes y administrativos (gastos de operación).

Cabe destacar que el gobierno de Sixto Durán Ballén se empeñó en retomar tanto los proyectos internacionales como la reforma curricular, con especial énfasis en el mejoramiento de la enseñanza del lenguaje y las matemáticas en la educación básica, como la generación de consensos, aspecto este último sin mayor éxito al menos a nivel de los partidos políticos. Según este gobierno, la reforma curricular debía implicar:

---

6 Cfr. Ministerio de Educación, Informe de labores, agosto 1984 - agosto 1988.

- a) la construcción progresiva de consensos en torno a un proyecto educativo ecuatoriano;
- b) la revisión crítica de lo que se aprende y se enseña en el aula;
- c) te infraestructurales.<sup>7</sup>

En el documento oficial de la *Reforma curricular para la educación básica* se retomó, como eje transversal, el 'desarrollo del pensamiento' propuesto ya en la reforma del 94, pero en esta ocasión se logró concretar en el currículo de las diversas áreas, señalando con mayor precisión, tanto los objetivos como las destrezas fundamentales y específicas que se habría de cultivar para alcanzar el "nivel de un pensamiento creativo, práctico y teórico".<sup>8</sup> Los Ministros que actuaron posteriormente supieron dar continuidad a esta reforma.

Más allá del nivel de profundidad y arraigo en suelo ecuatoriano de estos autores y corrientes o de la elaboración de material de difusión destinado a la docencia, el contacto alcanzado con las grandes corrientes pedagógicas contemporáneas dio una dimensión diferente al quehacer docente al permitirle que se relacionara tanto con los marcos conceptuales y teóricos que el ejercicio de enseñanza - aprendizaje implica como con la investigación empírica o concreta, elementos ambos llamados a renovar la mentalidad del maestro, acostumbrado al cansino discurso educativo de corte desarrollista o izquierdista de esas décadas.

Por otra parte, la ruptura del "provincialismo" o enclaustramiento ideológico, en educación permitió que la discusión se abra hacia temas y macro tendencias que dominaban el escenario la ultra - ciencia y la meta - tecnología, información y comunicación, globalización, informática, desarrollo urbano, participación ciudadana, valores y más tendencias con claros efectos y consecuencias para el ámbito educativo y de las cuales ya no era posible prescindir.

Mas junto a los vientos de actualización y de reforma educativa, las condiciones y el ejercicio docente no cambiaron substancialmente. Una década después de la reforma de 1984, los problemas eran parecidos, la retórica similar, las propuestas parecidas y el desfase entre el discurso y la realidad continuaba. No se lograba superar el tradicional desfase entre el nivel de la retórica y declaración de principios o ideas y el de la magra realidad.

En cualquier caso, creció el discurso sobre la necesidad de cambio de la formulación tradicional, centrada en la trasmisión de contenidos o infor-

---

7 Tomado del "Documento base para un proceso de reforma curricular del sistema educativo ecuatoriano", Boletín Pedagógico, No. 9, Quito, Ministerio de Educación, 1993, p. 2.

8 Ver Documento 1: "Fundamentos", y documento 2: "Matriz Básica", Quito, MEC, octubre de 1994.

mación, al desarrollo de las destrezas y actitudes que los niños y los jóvenes debían construir a lo largo de su proceso de formación. La Reforma Consensuada de 1996, se orientó ya en esta dirección. Para ella lo importante no era tanto desarrollar áreas de conocimiento o asignaturas u obtener determinados contenidos, cuanto de cultivar el desarrollo de las capacidades y competencias básicas del estudiante, a fin de que pueda reconocer su entorno, desempeñarse con seguridad y confianza en sí mismo, en situaciones sociales y de aprendizaje; expresarse y comunicar sus ideas; integrarse y cooperar en actividades grupales, y utilizar sus experiencias, nociones y capacidades al resolver problemas y situaciones cotidianas.<sup>9</sup>

Con las discusiones y el debate sobre *desarrollo del pensamiento*, cobró mayor vida el contacto con autores y corrientes contemporáneas de la educación y surgieron los primeros esbozos sobre las nuevas teorías educativas y del aprendizaje, paradigmas y modelos educativos, conocimiento significativo, pedagogía conceptual, pedagogía crítica, constructivismo, pedagogía y otredad, temas por regla general vertidos a través de comentaristas más que por la lectura directa en sus fuentes: Piaget, Vigosky, Levin, Gagné, Bandura, Ausubel, Meirieu, Haimann, Copei, Lombardi, Coll,...

Para una mejor comprensión de este nuevo enfoque curricular se hizo necesario, en un primer momento, diferenciar entre objetivos de asignatura y destrezas - competencias y no por una obsesión terminológica superflua sino por la necesidad de comprender el verdadero cambio que suponía planificar según la lógica de contenidos de asignaturas o la de competencias. En pocas palabras, se trataba de pasar de un currículo concentrado en la *enseñanza* a uno que juzgaba como prioritario el *aprendizaje*, especialmente de competencias en cuanto al desarrollo del pensamiento.

Por otra parte, de todas las promesas de reforma se podría reconocer a la *Propuesta consensuada de Reforma Curricular para la Educación Básica*, enero de 1996, gobierno del presidente Sixto Durán Ballén,<sup>10</sup> como aquella que en las últimas cinco décadas logró mayor estabilidad, recursos, asesoría, apoyo e integración de cuadros técnicos y políticos nacionales e internacionales. También desde sus inicios y un poco antes en cuanto al diseño, a lo largo de toda ya su larga carrera, esta reforma por competencias contó con el auspicio, la asesoría y

9 Cfr. Ministerio de Educación, *Reforma Curricular para la Educación Básica*, 3ra. EDC. pp, 11-30, Quito, Edt. MECEB, 1997.

10 A mediados de los años noventa, bajo la coordinación de Susana Araujo un equipo técnico integrado por: Alfredo Astorga, Beatriz Caicedo, César Calle, Martha Grijalva, Edgar Isch, Leonardo Izurieta, Magaly Robalino, CENAISE, CONFEDEC, Juan Samaniego, Martha Grijalva se dirigió y se puso en marcha la "Propuesta consensuada de Reforma Curricular para la Educación Básica", 1996. Posteriormente Martha Grijalva logró estructurar un exitoso Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, APRENDO, 1996, que "permitió, por vez primera, recabar información válida, confiable y oportuna sobre la calidad de la educación ecuatoriana, con el propósito de mejorarla".

la “colaboración” técnica y los recursos provenientes de fondos internacionales, básicamente del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF, integrante del BM. Entre trescientos y cuatro millones de dólares. Nunca el país había disfrutado de tanta riqueza para determinados proyectos educativos.<sup>11</sup>

Además incidió en la conformación de un campo teórico favorable al debate y cultivo de una enseñanza centrada en competencias, la difusión del renombrado trabajo de la Comisión de la UNESCO presidida por Jacques Delors, que en su informe <<La educación encierra un tesoro>> (1996) expuso con mayor detalle las habilidades y competencias que se deberían cultivar en los establecimientos educativos. Según este informe, las competencias requeridas en el mundo actual –*sociedades del conocimiento*– tenían que ver con los siguientes ámbitos:

- Aprender a saber, conocer, compaginar una cultura amplia con la posibilidad de estudiar a fondo algunas materias; y aprender a aprender para poder seguir este proceso a lo largo de toda la vida.
- Aprender a hacer, de manera que se puedan afrontar las diversas (y muchas veces imprevisibles) situaciones que se presenten.
- Aprender a convivir, a vivir juntos, conociendo y comprendiendo mejor a los demás, al mundo y a las interdependencias que se producen a todos los niveles. También es necesario saber trabajar en equipo.
- Aprender a ser, desarrollar la personalidad para actuar con una cada vez mayor capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal

---

11 En el gobierno del Presidente Durán Ballén se contó con una eclosión de programas y proyectos educativos con financiamiento internacional: el Proyecto de mejoramiento y expansión de la educación técnica a nivel medio, PROMEET I; la segunda etapa PROMEET II; Primer Proyecto de Desarrollo Social - Educación y Capacitación, PREDAFORD; el préstamo subsidiario, SECAP; el Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad, EB-PRODEC (Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, por \$ 118.700.00 17, diseñado en tiempos del presidente Rodrigo Borja, diciembre de 1991 y que debía extenderse hasta diciembre de 1999; PROMECEB-Redes Amigas Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, por 44 millones de dólares; un aporte del BIRF de 89 millones de dólares destinados al área rural y a los sectores urbano marginales; la reformulación de PLANEMEC; y el proyecto ECU/92/PO2, Educación en Población para el sector informal. Mayor información puede verse en Lucía Hidalgo López, “El saber de la escolarización neoliberal en el discurso del cambio educativo del Gobierno de Sixto Durán Ballén, Período: 1992-1996”, Tesis de Maestría en Gerencia Educativa, Universidad Andina Simón Bolívar, Oct. 2011. También Carlos Paladines, “The Impact of Neoliberalism on Education in Ecuador”, En: The impact of globalized neoliberalism in Latin America, Philosophical Perspectives, EE – UU. Edited By Ricardo Gómez, HANSEN HOUSE Publishing, 2004.

## Formación por competencias

Fue a mediados del s. XX que hizo su aparición en el mundo occidental la temática de la <<formación por competencias>>, gracias básicamente a trabajos de Aebli, Ausubel, Bandura, Chateau, Coll, Chomsky, Not, Piaget, Wallon, Hnos. Zubiría... En las últimas décadas del s. XX la 'formación en competencias' fue ya una constante en el debate pedagógico y llegó a convertirse en uno de los más pujantes campos de investigación y producción, lo que a su vez sirvió para asumir y consolidar los avances que se habían dado anteriormente en cuanto al 'constructivismo', al 'conocimiento significativo', al 'aprendizaje', 'desarrollo del pensamiento' y 'valores' ejes transversales estos que aportaron elementos sustantivos para el esclarecimiento y la aplicación de las competencias al proceso de enseñanza – aprendizaje.

Como muestra del creciente interés por este nuevo enfoque curricular en la formación de los estudiantes, valga recordar el proceso de convergencia de las universidades europeas, en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), con todas las implicaciones y cambios que para la docencia ha supuesto el proyecto de orientar la formación hacia el aprendizaje por competencias, enfoque que implicó cambios en las metodologías, capacitación, intercambio estudiantil y ejercicio docente. (Declaración de Bolonia).<sup>12</sup> Bajo tal perspectiva, *Proyecto Tuning*:

*“Los modelos de enseñanza – aprendizaje y sus correspondientes metodologías, materiales e infraestructura por regla general centrados en el aula y en la actividad del profesor, deberán dar paso a una enseñanza dirigida al aprendizaje de competencias a través de la actividad autónoma del estudiante”.*<sup>13</sup>

12 Cfr. <http://www.bologna-bergen2005.no/> También puede consultarse: [www.eua.be/](http://www.eua.be/) De especial utilidad nos ha sido el trabajo de la Universidad de Valencia: [http://www.uv.es/sfp/pdi/\(GUIA%20DOCENTE\).pdf](http://www.uv.es/sfp/pdi/(GUIA%20DOCENTE).pdf)

13 Cfr. <http://www.recursosees.uji.es/guia/g20061010.pdf>. De modo sintético se señalan los aspectos que tienen un especial impacto directo sobre la planificación y diseño de la docencia, en los rasgos principales del modelo educativo hacia el que se dirige la educación superior en Europa como consecuencia del proceso de convergencia europea:

- La definición de perfiles profesionales y resultados académicos deseables en las diferentes titulaciones a través de competencias específicas; diseño de proyectos formativos adecuados para el desarrollo de los perfiles.
- La definición de competencias genéricas comunes a todas las titulaciones, que forman el bagaje formativo de la enseñanza universitaria.
- El diseño y la programación de las diferentes asignaturas tomando como referencia el trabajo del alumno (crédito europeo o ECTS).
- La incorporación de metodologías que favorezcan el aprendizaje activo y significativo del estudiante.
- La propuesta de sistemas para evaluar y calificar de manera comparable los resultados de aprendizaje en cada asignatura y titulación.

En América Latina se podría ubicar los inicios de los procesos últimos de reforma curricular a partir de la década de los noventa del siglo pasado, cuando se alcanzó conciencia sobre la necesidad de iniciar una clara ruptura entre la programación curricular tradicional y generar una nueva que superase las múltiples limitaciones que se arrastraba por décadas. A la reforma curricular algunos gobiernos añadieron la aspiración por implementar una reforma educativa más amplia, entiendo por tal transformar las metodologías pasivas de enseñanza aprendizaje en activas, capacitar a los docentes en el dominio de las nuevas metodologías y técnicas de enseñanza, evaluar el proceso de enseñanza aprendizaje sea de los docentes como de sus efectos en los alumnos. La mejoría en estos ámbitos se juzgaba que desencadenaría el “cambio” de la educación. Los Informes Ministeriales de fin de gestión de los últimos cincuenta años son abundantes en tal tipo de ofrecimientos.

En relación con América Latina,<sup>14</sup> también cabe recordar que la problemática de la ‘formación por competencias’ hizo su aparición en el mundo educativo, especialmente en la educación técnica. En Colombia, por ejemplo, la *Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, en su informe: Colombia: al filo de la oportunidad: La educación para el próximo milenio (1994)* recomendó <<establecer un primer examen de ‘competencias básicas’, para evaluar competencias lectoras, escriturales y habilidades de pensamiento>>.<sup>15</sup> Otros países, como República Dominicana, también en la década de los noventa incorporaron la problemática del aprendizaje basado en competencias al discurso educativo y, especialmente, a su reforma curricular. En el caso de Chile, el Decreto Presidencial de enero de 1996, estableció los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación básica; expresamente señalaba que tanto los objetivos fundamentales como los contenidos mínimos obligatorios <<deberán aludir a las capacidades, conductas y competencias de carácter comprensivo, operativo y valorativos que el alumno debiera lograr gradual y progresivamente, para desarrollarse y formarse>>. <sup>16</sup>

El caso español amerita detenerse, pues su influjo en América Latina en general y en Ecuador en particular fue significativo. En el Documento-Marco sobre la Integración del Sistema Universitario Español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior (MECD, 2003), se afirma, por ejemplo, que:

---

14 Una visión panorámica del desarrollo curricular último, a nivel latinoamericano, puede verse en: [http://www.ibe.unesco.org/cops/seminars/Argentina/Background\\_document.pdf](http://www.ibe.unesco.org/cops/seminars/Argentina/Background_document.pdf).

15 Para Colombia, un informe exhaustivo puede verse en Sergio Tobón, *Competencias en la Educación Superior, políticas hacia la calidad*, Colombia, Ed. Kimpres, 2006.

16 Ministerio de Educación, *Objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la educación básica chilena*, Santiago, enero de 1996, p. 9.

*<<los objetivos formativos de las enseñanzas oficiales de nivel de grado tendrán, con carácter general, una orientación profesional, es decir, deberán proporcionar una formación universitaria en la que se integren armónicamente las competencias genéricas básicas, las competencias transversales relacionadas con la formación integral de las personas y las competencias más específicas que posibiliten una orientación profesional que permita a los titulados una integración en el mercado de trabajo” (El subrayado me corresponde).* En España, entre los expertos a los que se encargó la elaboración del diseño curricular bajo los parámetros constructivistas de moda en aquel entonces, cabe destacar a Cesar Coll, un profesional de la psicología educativa que llegó a ser el coordinador de la reforma española y al que se le acabó reconociendo como el “padre” de la misma, quien también brindó su colaboración a la reforma ecuatoriana de 1996 y asesoró a futuros gobiernos hasta el 2016.

## El caso Ecuador

Desde el retorno a la democracia en Agosto de 1979, luego de ocho años de régimen militar, no faltó en los gobiernos de turno los discursos y las declaraciones sobre la importancia capital de la educación para el “desarrollo” del país. Algunos de esos gobiernos hasta prometieron una reforma educativa y una reforma curricular radicales. Para el efecto, dado el marcado “eurocentrismo doctrinal” que caracteriza a nuestras élites y de lo cual no escapan ni las élites educativas se recurrió a España que igualmente seguía en esos años la reforma educativa en que se habían empeñado algunos países de la Comunidad Europea. En ciencias de la educación los países llamados “desarrollados” aún fascinan (neocolonialismo académico) (Paladines Carlos 2007 Sept.).

En este contexto, como estrategia para mejorar la educación, los proyectos internacionales consideraron diversos ejes de desarrollo: capacitación y formación de recursos humanos; reorientación de la administración y supervisión educativa; atención a la población escolar rural del nivel primario e infraestructura física y tecnológica, como también la creación de Centros Educativos Matrices, CEM, con el tiempo Unidades Educativas del Milenio, líneas estas cuya convergencia permitiría coadyuvar a la mejora de la calidad de la educación, tan venida menos en las décadas anteriores.

Uno de los proyectos internacionales orientado básicamente a evaluar la calidad de la educación del ciclo básico y medio, cayó como anillo al dedo para los afanes de la Reforma Consensuada urgida a instaurar un “Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos”, base o primer piso de lo que habría de ser a futuro el Plan Nacional de Desarrollo de la Calidad

Educativa, de ahí su trascendencia pues los aspectos de calidad fueron a finales del s. XX e inicios del nuevo un punto neurálgico de todo el sistema.

Para el efecto, se implementó las pruebas APRENDO, que se desarrollaron de mayo de 1994 a diciembre de 1999, dentro del proyecto: "Educación básica: proyecto de desarrollo, eficiencia y calidad" (EB/PRODEC), con el objetivo de evaluar la evolución de la calidad de la educación en matemáticas, lenguaje y comunicación, en el quinquenio 1996 – 2000. El logro académico fue referido a un conjunto de destrezas cognitivas fundamentales como indicador seleccionado para medir la calidad de la educación básica nacional. APRENDO definió una destreza como un *saber hacer, como una capacidad que la persona puede aplicar o utilizar de manera autónoma, cuando la situación lo requiere*. Además, midieron el logro académico en una muestra de las destrezas propuestas en la Reforma Curricular Consensuada para la Educación Básica Nacional, vigente desde 1996. Bajo la responsabilidad del Equipo Técnico de APRENDO se realizaron tres operativos nacionales (1996, 1997 y 2000) de aplicación de pruebas en matemática y en lenguaje y comunicación en tercero, séptimo y décimo años de la Educación Básica, en una muestra de planteles con estudiantes de ambos sexos.

El estudio comparativo de resultados sobre logros académicos en 1996 y 2000, (Grijalva Martha y Cazares A 2001) mostró que la calidad de la educación básica no había avanzado hacia niveles más satisfactorios; los porcentajes de estudiantes que evidenciaron dominio en las destrezas fundamentales en el operativo nacional APRENDO 2000 presentaron valores cercanos a los de 1996; muchos de ellos, inferiores. En esta forma se aportó a través de investigación empírica, la evidencia estadística que confirmó la opinión generalizada de que la calidad de la educación en general, particularmente la de la educación básica, se ubicaba en niveles muy por debajo de los deseados. Por otra parte, la magnitud del deterioro en cada ámbito geográfico, en el sector urbano y rural, al interior de cada año de la educación básica y al interior del conjunto de destrezas correspondientes, permitía establecer las variaciones que debían ser tomadas en cuenta en el diseño e implementación de los programas de capacitación o de actualización para docentes en servicio, en la elaboración y selección de los textos escolares que el Ministerio entregaría a los estudiantes de las escuelas públicas y en algunos sectores incluso de las privadas.

Es importante rescatar la preocupación del equipo técnico por el rigor académico y la práctica de mecanismos válidos para asegurar la calidad de la información que resultaron superiores a los que se exhiben en gran parte de las evaluaciones efectuadas en diversos países de la Región, con más años de experiencia en este campo; que el esfuerzo metodológico en la elaboración de los instrumentos según la opinión de expertos y consultores del área

superaron a muchos de los esquemas observados en Latinoamérica, y que esta evaluación cumplió con estándares mundiales de confiabilidad, validez y calidad (Informes de Consultorías, MEC, 1999). Este paso de una reforma curricular tradicional a una nueva entró en vigencia para la Educación Básica en el año lectivo 1996-97. Para cada una de las áreas se determinó la promoción de “*habilidades, destrezas, actitudes y competencias*” como el eje central de la reforma. En algunos años se establecieron las competencias generales y específicas, en otros las destrezas y no han faltado, últimamente, esfuerzos por fijar las “*destrezas con criterios de desempeño*”: “*básicas imprescindibles*” y “*básicas deseables*” que el alumno estaría llamado a alcanzar al finalizar la educación básica o el bachillerato (p. 34).

La psicología educativa desarrollada y difundida por estos planes de reforma curricular se transformó en un valioso instrumento científico para comprender el crecimiento físico, emocional y cognoscitivo de los niños y niñas; y, a su vez, cambiar el sistema tradicional centrado en la enseñanza por uno en el que predominara el aprendizaje de habilidades, destrezas y competencias, las mismas que se aspiraba a que combinen en sí, lo cognoscitivo (conocimientos); lo afectivo (motivaciones, actitudes, rasgos de personalidad); lo procedimental o conductual y psicomotriz, (hábitos, habilidades, destrezas). En tal perspectiva, la enseñanza aprendizaje basado en competencias se presentó como de carácter integral, pues desarrollaba una dimensión holística, (Integración de aptitudes: habilidades, capacidades para llevar a cabo el desempeño de las tareas: lo que se hace en un trabajo o puesto y las características del contexto o ‘situación’ donde se desempeña el trabajador o el estudiante). En pocas palabras, la propuesta de 1996 ofrecía proporcionar “*lineamientos curriculares para el tratamiento de las prioridades transversales del currículo, las destrezas fundamentales y los contenidos mínimos obligatorios para cada año, así como las recomendaciones metodológicas generales para cada área de estudio*” (p. 6).

Es necesario remarcar que una competencia se base en resultados; es decir, en ‘desempeños’, en el cumplimiento de funciones y actividades, en la utilización eficiente de instrumentos y procesos, en la resolución de problemas, en la formulación de proyectos, en la aplicación de conocimientos, en el ejercicio de investigación... No se trata de plantear solo ‘principios’, fines u objetivos; se trata de alcanzar ‘resultados’, de lograr *desempeños satisfactorios y concretos*. En otras palabras, en esto primeros años de reforma por competencias, se trataba de integrar un conjunto de elementos relacionados con los conocimientos específicos de las asignaturas, las habilidades y destrezas generadas por el desarrollo del pensamiento y los valores requeridos para el dominio eficiente de un desempeño satisfactorio determinado. En palabras de Coll, refiriéndose a los intentos de la reforma española y esto podría aplicarse al Ecuador:

*“El Diseño Curricular refleja una concepción constructivista de la intervención pedagógica, que trata de incidir sobre la actividad mental constructivista del alumno creando las condiciones favorables para que los significados que éste construye sean lo más ricos y ajustados posible.(...) la finalidad última de la intervención pedagógica es desarrollar en el alumno la capacidad de realizar aprendizajes significativos por sí solo en una amplia gama de situaciones y circunstancias (aprender a aprender)” (Coll César, Psicología y currículum 1995: 133)*

Ahora bien, solo en la primera fase de la reforma las competencias se entendieron como un conjunto de conocimientos, destrezas y actitudes que los estudiantes debían alcanzar para participar como personas activas en la sociedad y en el mercado de trabajo, en la vida real y en contextos virtuales; así mismo se juzgó que su cultivo permitiría formar ciudadanos capaces de tomar parte activa en la vida democrática, con un sentido coherente de participación y cultivo de la propia identidad, visión al parecer amplia y plausible (Comisión Nacional Ampliada de Transversalidad 2001). Eran los primeros pasos de una política educativa de largo aliento, que muy pronto se vio interrumpida, su equipo técnico desarticulado y sus recursos disminuidos. Una vez más se impusieron los intereses de corto plazo y el permanente volver a empezar desde cero.

En definitiva, la corriente pedagógica constructivista y la formación por competencias se convirtieron en el eje llamado a vertebrar cada uno de los componentes del proceso de enseñanza-aprendizaje, desde adoptar un conjunto de decisiones para seleccionar los saberes y prácticas que debían ser transmitidos por la escuela a las nuevas generaciones, hasta concretar dicha propuesta en términos de malla curricular, criterios de evaluación, promoción de los alumnos, edición de libros y materiales de apoyo,... En Ecuador se han dado, en las últimas décadas, programas, actividades y recursos abundantes para la formación por competencias, con mayor fuerza en el área de la educación técnica, con menor vigor en lo correspondiente a producción de material educativo, formación y capacitación docente y menos aún para la investigación de los resultados conseguidos bajo este enfoque. La producción bibliográfica al respecto es igualmente limitada.<sup>17</sup> El proceso seguido estos años puede reconstruirse en los siguientes pasos:

---

<sup>17</sup> Pocas han sido aún las publicaciones sobre competencias. Trabajo pionero es el de Teodoro Barros y Freddy Rodríguez, *Competencias: ¿Engaño o certeza?*, Quito, Ed. Ecuador del Futuro, 2007. También puede consultarse: Rafael Albuja: *Gestión escolar por competencias* (documento de trabajo), Quito, 2006.

## Cuadro No. 40: Síntesis histórica

Década	Interés	Planes y programas
Década de los setenta y ochenta	Desarrollo por Objetivos	Contenidos de asignatura
Década de los noventa Reforma Curricular de 1996	Desarrollo del Pensamiento	Contenidos de asignatura más desarrollo de habilidades y destrezas en el ámbito del pensar
Inicios del 2000 Currículo para la práctica en valores (2003)	Desarrollo en valores	Contenidos de asignatura más desarrollo de actitudes - valores
Mediados de la década del 2000 Currículo de Educación Técnica (2005)	Desarrollo en competencias	Contenido de asignatura más competencias generales y específicas

A esta larga marcha por superar la programación curricular tradicional por una nueva que respondiese no solo a los problemas y demandas del país en educación sino además a las corrientes pedagógicas en boga a nivel mundial, se sumaron los posteriores gobiernos y unos más que otros convirtieron a la enseñanza-aprendizaje por competencias en la mediación “insoslayable” para diseñar reformas curriculares, establecer nuevos parámetros de evaluación, inéditos criterios para juzgar el valor de los textos escolares, establecer perfiles de entrada y salida, apelar a una metodología de enseñanza-aprendizaje centrada en habilidades, destrezas y competencias, rediseñar la formación docente, etcétera. (p.14). No se imaginaron en aquel entonces que esta marcha se habría de imponer por décadas: 1996-2016.

En el gobierno del presidente Sixto Durán también se avanzó en el campo de la educación popular o compensatoria, dentro del espíritu de expansión del sistema que aún primaba en estos años, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

## Cuadro No. 41: Educación compensatoria no escolarizada

PRIMARIA COMPENSATORIA					
Matrícula	84	85	86	87	TOTAL
Alfabetización	75.366	46.016	44.768	33.983	200.133
Post alfabetización	130.847	85.475	79.423	60.445	356.190
Analfabetos	679.982	682.627	672.881	668.045	2.703.535

Educ. Bonif	5.363	3.816	4.384	3.271	16.834
Centros	7.169	4.002	4.277	3.115	18.563
<b>CENTROS – ESCUELAS</b>					
Alumnos	34.633	35.989	19.538	25.466	115.626
Educ. Bonif	702	618	940	772	3.032
Centros	697	497	681	-	1.875
<b>CAPACITACIÓN OCUPACIONAL</b>					
Matrícula	13.998	31.618	38.472	34.693	118.781
Profesores	658	618	1.548	1.473	4.297
Centros	695	497	1.201	1.383	3.776
<b>FORMACIÓN ARTESANAL</b>					
Matrícula	29.514	26.388	21.087	28.600	105.589
Educadores	470	1.159	1.130	795	3.554
Centros	398	446	593	487	1.924
<b>BÁSICO COMPENSATORIO</b>					
Matrícula			276	2.815	3.091
Educadores			34	293	327
Centros			4	29	33
<b>ADULTOS ALFABETIZADOS</b>					
*solo sierra	49.751	15.948*	28.074	23.063	116.836
<b>ÍNDICE DE ANALFABETISMO</b>					
	12,5%	12,5%	11,9%	11,4%	

En estos años también se concentró la atención en la expedición, en agosto de 1990, de una nueva Ley de Carrera Docente y Escalafón y en la construcción de consensos en torno a un proyecto educativo nacional. La Consulta Nacional siglo XXI que trató de alcanzar acuerdos sobre el tema educación y trabajo; relaciones Estado y Sociedad Civil frente a la educación; cómo educar en un país con culturas diversas; sobre la calidad y eficiencia de la educación, y acerca de las necesidades básicas de aprendizaje, acuerdos todos ellos mediante los cuales se pretendía que los intereses del país se antepongan a los de la coyuntura política de turno y logren mayor continuidad en la medida en que sea declarados como *políticas de Estado*.<sup>18</sup>

18 Cfr. Ministerio de Educación, Ecuador: Informe de Labores 1988-1992 y Consulta Nacional: "Educación Siglo XXI", Informe final, Quito, Ed. MEC, 1992.

También se dedicó esfuerzos a fortalecer al Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE) y se otorgaron alrededor de 68.486 becas educativas con una inversión de S/.2.555'251.461. En noviembre de 1988, mediante el Decreto Ejecutivo 203 se institucionalizó la educación bilingüe intercultural con la creación de una Dirección Nacional y, posteriormente, en 1992, se le concedió autonomía técnica, administrativa y financiera.

Con el arribo del presidente Abdalá Bucaram y su caída del gobierno a pocos meses de iniciada su gestión, se rompió definitivamente la estabilidad democrática de que se había gozado desde el fin de la dictadura militar de 1978. Similar proceso se vivió en el gobierno de Jamil Mahuad, interrumpido luego de un año y medio de gestión y de desaciertos de la más variada índole. Similar fue la suerte corrida por el gobierno del General Gutiérrez. En educación el efecto inmediato fue la inestabilidad, en medio de una sensible carencia de recursos económicos y financieros de que fueron testimonio los reiterados paros y huelgas que anualmente dejaron a los estudiantes sin clases por el lapso de al menos un mes por año escolar.

En definitiva, a lo largo de veinte y cinco años de vida democrática, se propusieron y se ejecutaron al menos cinco grandes planes de reforma educativa, todos los cuales postularon un cambio radical de la educación pero solo pudieron llevar a feliz término, en medio de múltiples limitaciones, uno que otro aspecto parcial.

## EDUCACIÓN INICIAL

Al igual que otros ámbitos del sistema educativo, la educación parvularia pasó por un lento proceso de maduración. En un inicio, a comienzos de la República, la atención a los niños en situación de desamparo o abandono fue de tipo asistencial, en Casas Cunas y Orfanatos, generalmente a cargo de la Iglesia. Este servicio pasará posteriormente, en las primeras décadas del siglo XIX a responsabilidad del Estado pero bajo similar concepción de beneficencia y “caridad” privada y pública. Las Casas Cuna (1 - 4 años), las Gotas de Leche, los Orfelinatos (3 - 6 años), los Hogares de Protección social e incluso los nacientes Jardines de Infantes (4 - 6 años) eran vistos como lugares de asilo o encierro de los niños y sin mayores actividades de tipo educativo. Además, en muchos casos con deficiencias en su infraestructura y por la falta de recursos de parte del Estado con poca e inadecuada alimentación y atención de salud.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Para esta sección nos ha sido de especial utilidad el trabajo de Carolina Erazo, “Historia de la educación inicial en la ciudad de Quito”, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Disertación previa a la obtención del título de licenciada en docencia parvularia, Quito, 2007, pp. 49-ss

Fue recién a mediados de siglo XX que este tipo de atención iniciará un claro despegue, al menos cuantitativo, tanto a nivel social como nacional, una vez que entra en vigencia el *Código de Menores*, en el que se establece para todos los niños menores huérfanos, desvalidos o abandonados, no solo sus derechos básicos sino también la necesidad de establecer Casas Cunas y Jardines de Infantes en todo el territorio nacional, ya no solo en Quito o Guayaquil sino en el resto de provincias. En los años setenta con el número cada vez mayor de mujeres que concurren al mundo del trabajo, se inicia la presión por el servicio de Guarderías Infantiles, Recreación Infantil (1977), Oficina de Guarderías Privadas (1979), Centros Infantiles de Cuidado Diario (1989), Centros Infantiles de Atención Comunitaria (1991) incluso a nivel cantonal y parroquial.

Año clave en este proceso fue el de 1989, con el denominado programa “El Ecuador Estudia”, que consiguió se prorrogue sus actividades hasta diciembre de 1992; luego cambió de nombre y pasó a llamarse “Nuevo Rumbo Cultural”, cuya vigencia se prorrogó hasta diciembre de 1996. En 1997 se consiguió que Nuevo Rumbo Cultural con sus respectivas estructuras orgánico – funcionales, se integre con el “Programa Nacional de Educación Pre-escolar Alternativa”, PRONEPE, y el de Participación Estudiantil.

Alcanzaron estas acciones un mayor nivel de consolidación con el acuerdo ministerial No. 1947, de junio del 2002, en que se crea el Programa de Educación Inicial; posteriormente, en septiembre del 2002, la conformación de una Secretaría Técnica encargada de elaborar el Plan de Educación Para Todos. En junio del mismo año se puso en vigencia el Referente Curricular para la Educación Inicial de niñas y niños de 0 a 5 años. La Dirección Nacional de Educación Inicial tenía como objetivo ofrecer, extender y mejorar la educación de niños y niñas menores de 5 años, priorizando a los sectores más vulnerables y desfavorecidos. El marco jurídico de respaldo constaba en la misma Constitución de la República del Ecuador de esos años que mandaba: Art. 48, promover como máxima prioridad el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, para asegurar el ejercicio pleno de sus derechos. Art. 50, numeral 1.- brindar atención prioritaria a los menores de 6 años, garantizándoles nutrición, salud, educación y cuidado diario. Art. 52 y 53, garantiza los derechos de niñas, niños y adolescente. El Art. 66, dice que la educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable de Estado, la sociedad y la familia, área prioritaria de la inversión pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Los Art. 67 al 72, establecen los principios generales que rigen a la educación.

La expansión cada vez mayor de este servicio obligará, a partir de los años setenta, a considerar su dimensión directamente educativa y surgirá al interior de las Facultades de Ciencias de la Educación la Especialización

en Educación Parvularia. La institucionalización de este nivel en el mundo académico y la formación de maestras especializadas en la atención a niños menores de cinco años, posteriormente generará la revisión de la tradicional estructura educativa en tres niveles: pre-primario, primario y medio, por una nueva organización que incluya la educación inicial, con lo cual tomó carta de ciudadanía en el sistema educativo la atención a los menores de cero a cinco años. Con el desarrollo académico también se reformuló la misma concepción de la importancia de este nivel en la formación futura de las personas, pues carencias o limitaciones en estos años no dejarían de repercutir posteriormente, tanto a nivel personal como en el mundo del trabajo y el ejercicio profesional.

Cuadro No. 42: Niveles educación 1983 – 1998

- Ley de Educación, 1983

	Primaria						Secundaria o Media						
	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16

■ Constitución, 1998

Bachillerato														
I														
II														
III														
15														
16														
17														
Escolarización Básica														
I														
II														
III														
IV														
V														
VI														
VII														
VIII														
IX														
X														
5														
6														
7														
8														
9														
10														
11														
12														
13														
14														
Educación Inicial														
0														
1														
2														
3														
4														
5														

Cabe señalar que a partir del 96, con la Reforma Curricular Consensuada, se introdujo una nueva estructura de niveles: de 0 a 5 años de edad Educación Inicial; de 6 a 14-15 años Educación Básica, y de 16-18-19 años, Bachillerato. La nueva clasificación reemplazó a la que rigió por centurias: pre-primaria, primaria y media o secundaria. A nivel de las estadísticas educativas esta novedosa iniciativa generó más de un problema, de igual modo en cuanto a infraestructura se refiere.

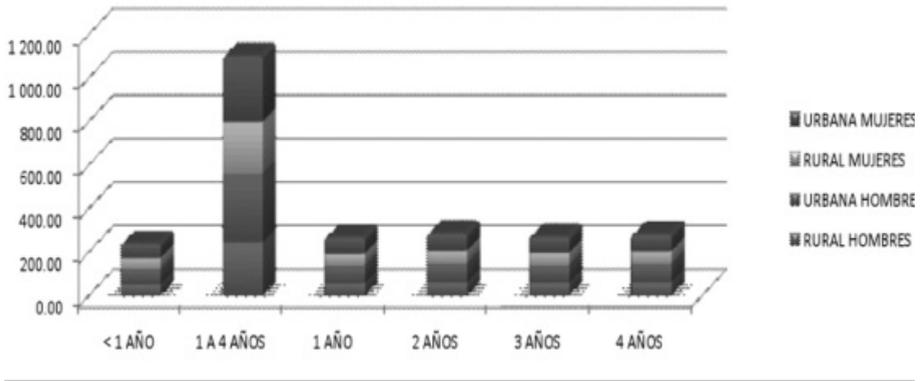
Cuadro No. 43: Total de la población y cobertura escolar de 0 a 5 años, de 4 a 5 años, de 6 a 11 años y de 5 a 14 años. (2001)

Territorio/ población	Población 0 a 5 años, 4 a 5 años, de 6 a 11 años y 5 – 14 años						
	0 – 5 años		4 – 5		6 – 11		
	No.	% del total	Educación preescolar	Población 6 a 11 años 2001	% del total	Escolarización Básica 5 – 14 años	
			2.001 % de 4 – 5 años	No.		Urba- na	Rural
Azuay	80.372	13,4	42,4	83.919	14,0	91,9	79,1
Bolívar	23.839	14,1	19,5	25.684	15,2	92,7	79,7
Cañar	29.808	14,4	41,5	31.798	15,4	89,0	78,4
Carchi	19.267	12,6	48,9	21.232	13,9	90,7	78,6
Chimborazo	56.029	13,9	26,8	61.340	15,2	92,4	79,0
Cotopaxi	50.162	14,3	27,9	52.806	15,1	89,2	78,5
El Oro	66.791	12,7	46,1	69.503	13,2	89,9	81,7
Esmeraldas	56.709	14,7	42,5	59.676	15,5	87,7	75,4
Galápagos	2.233	12,0	57,3	2.008	10,8	93,4	87,2
Guayas	407.109	12,3	38,2	408.716	12,4	88,8	75,7
Imbabura	46.863	13,6	40,1	49.039	14,3	88,8	78,6

Loja	57.081	14,1	29,2	61.293	15,1	92,7	79,0
Los Ríos	90.184	13,9	24,6	89.289	13,7	85,8	75,6
Manabí	164.089	13,8	29,1	166.487	14,0	87,6	75,5
Morona Santiago	21.431	18,6	22,5	20.156	17,5	90,8	77,4
Napo	13.902	15,4	26,3	13.497	17,1	91,7	83,2
Orellana	15.227	17,6	9,9	14.356	16,6	89,7	77,1
Pastaza	10.196	16,5	34,0	9.652	15,6	91,6	83,6
Pichincha	290.257	12,2	46,1	296.635	12,4	91,1	84,8
Sucumbíos	19.900	15,4	30,3	19.521	15,1	87,2	77,3
Tungurahua	53.262	12,1	45,1	58.333	13,2	92,4	81,7
Zamora	13.640	17,8	25,8	13.386	17,5	91,4	78,2
Residencia							
Ciudades	970.956	13,1	46,8	929.822	12,5	----	----
Campo	617.385	13,1	20,8	709.706	15,0	-----	-----
Región							
Costa	784.882	13,0	38,7	793.671	13,1	88,5	76,0
Sierra	706.930	12,9	35,4	742.079	13,6	91,2	80,6
Amazonía	94.296	17,2	31,6	90.568	16,5	90,2	79,0
País	1'588.341	13,1	35,1	1'639.28	13,5	89,6	78,7

Observatorio Social del Ecuador, Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador, 2003, Quito, Ed. UNICEF, pp. 187 – 189. Para inicios de siglo, los avances logrados por grupos de edad eran los siguientes:

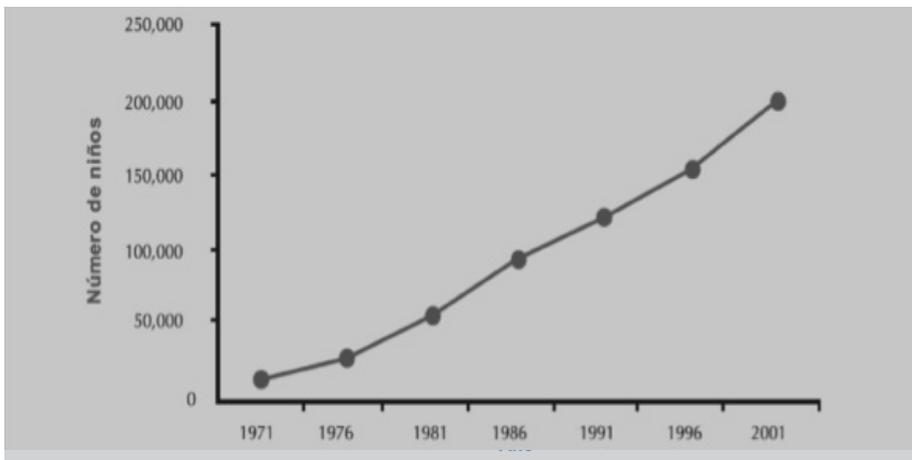
Gráfico No.2 Grupos de edad al 2001



Carlos Eduardo Paladines Camacho

Sin desconocer que la cobertura a este nivel aún deja mucho que desear, ya que pese a los logros aún perduraba una amplia población infantil sin la debida atención, y que para el año 2001 se hablaba de una exclusión de alrededor de 250.000 niños, los avances fueron sostenidos o permanentes.

Gráfico No.3: Niños de 4 y 5 años matriculados en Jardines de infantes 1970 -2001



SIISE, versión 3.5.

## EDUCACION MUSICAL

Si bien, en los más diversos rincones del país la música se ha cultivado desde siempre y se la ha transmitido en forma espontánea, de generación en generación, fue ya muy avanzado el siglo XX que ella se transformó, por mediación de la educación, en un bien cultural sistemática, técnica y profesionalmente cultivado y desarrollado.

En este proceso de maduración es factible establecer al menos tres etapas: en una primera, el quehacer musical estuvo más ligado a los actos religiosos y cívicos, a través de los coros que se conformaban en las iglesias y de las bandas de música que no faltaban en las cabeceras provinciales e incluso en algunos cantones y parroquias; en una segunda fase se evolucionó a su cultivo sistemático en los conservatorios de música que comenzaron a fundarse en el país a mediados del siglo XX, y finalmente, con la modernización de la sociedad y la nueva producción tecnológica en esta área se vivió una etapa de expansión y presencia diversificada y significativa, que ha permitido se transforme en alguna medida en una profesión.

A nivel nacional, sin lugar a dudas, especial grado de desarrollo alcanzó la música, su sistema de transmisión, estudio y educación, en la provincia de Loja, que hizo de la música un *legado histórico*, una de sus más expresivas manifestaciones culturales y parte de sus rasgos de identidad y distinción, hasta convertirse en un modelo y referente de actividad y producción musical a nivel nacional.

Según Rogelio Jaramillo<sup>20</sup>, en Loja, la fase cívico religiosa permitió el cultivo de las formas sacras de extensa riqueza vocal e instrumental, aportación necesaria para la promoción grupal de cantores, instrumentistas, ejercitantes y también sirvió de semillero para la conformación de bandas de guerra y de pueblo. En este período figuras emblemáticas fueron Salvador Bustamante Celi (1876 – 1935), José Miguel Vaca Flores (1891 – 1964), Francisco Rodas Bustamante (1895 – 1976), Emilio Jaramillo Escudero (1896 – 1980), Segundo Puertas Moreno (1897 – 1964), Cristóbal Ojeda Dávila (1910 – 1932), Emiliano Ortega (1898 – 1974), Eleuterio Espinosa (1898 – 1967), María Piedad Castillo Celi, Segundo Cueva Celi (1901 – 1969), Benjamín Ruiz y Gómez (1902 – 1975), Miguel Antonio Cano (1902 – 1973), ... quienes fueron los creadores no solo del himno a Loja, de los himnos de los diferentes cantones de la provincia y de diversos establecimientos educativos, sino también de la música y la letra de obras clásicas: “Alma Lojana –Orillas del Zamora–”, “Pequeña Ciudadana”, “Pensil Lojano”, “Corazón que no olvida”, “Vaso de

---

20 Rogelio Jaramillo, Loja, cuna de artistas, Quito, Ed. Banco Central del Ecuador, 1983, pp. 65 – ss.

Lágrimas", "Dulce Tristeza", "Reproche", "Para tus ojos", "Princesa", "Por esperarte", "Para tus ojos", "Te sigo queriendo", "Madrigal de seda", y tantas canciones más, piedras básicas, en la construcción de la música lojana.<sup>21</sup>

Con el nacimiento de los Conservatorios de Música: Quito (1870), Guayaquil (1928), Cuenca (1938) y Loja: Escuela Superior de Música, noviembre de 1944, posteriormente Conservatorio Nacional de Música de Loja: "Salvador Bustamante Celi" (1961), se abre una nueva fase de producción y formación de elevada calidad y que supo recoger la herencia de la primera fase, con la presencia en el Conservatorio, en calidad de docentes, de Francisco Rodas Bustamante, Segundo Cueva Celi, Segundo Puertas Moreno, María Piedad Castillo Celi, César Alberto Ortega, José Cornelio Armijos, Miguel Cano Madrid, por citar algunos.

Superada la fase de nacimiento del Conservatorio y a través de una acción sostenida se logró que se consolide la formación de nuevos talentos, florezca la actividad y la enseñanza de la música, se la cultive diaria y sistemáticamente y se afirme definitivamente la cultura musical lojana. Destacaron en esta época Manuel de Jesús Lozano (1908 - ), Marcos Ochoa (1918 - ), José María Bustamante Palacios, Mélida Jaramillo Rodríguez (1918 - ), Emilio Veintimilla (1919 - 1977), Ángel Benigno Carrión (1924 -1973), Daniel Armijos Carrasco (1912 - 1979), Carlos Arrobo Carrión, Guillermo Armijos Suárez, Manuel Costa Bravo, Bernabé Cueva Cueva, José Chiriboga Valarezo, José Octavio Díaz, Carlos Burneo, Ulbia Garcés, Leonidas Guerrero López, Franco Loaiza, Telmo Martínez Arciniegas, Medardo y María Eugenia Izquierdo Luna, Guillermo Iñiguez, Lisandro Cabrera, Adriano López, quienes en forma individual o a través de diversos conjuntos y coros, dieron muestras de un multifacético cultivo y de una abundante producción.

A partir de los años setenta, una nueva generación permitió un salto cualitativo y el renacimiento del Conservatorio al conseguir que se le asignen regularmente recursos, se establezcan festivales como el de la Lira y la Pluma, se consiga y posteriormente se produzcan instrumentos musicales y se especialice la labor docente. Además, se conformó una Orquesta Sinfónica de Estudio, un coro de Cámara, un Coro Infantil; cátedras de instrumentos de cuerda, viento, percusión y piano; un bachillerato en música que dispuso de departamentos de orientación vocacional, biblioteca, fonoteca, salas de grabaciones, recitales, conciertos y más iniciativas que permitieron florezca la actividad musical, se la cultive diaria y sistemáticamente y Loja sea reconocida como el mayor centro de producción musical del país.

21 Cfr. Francisco José Correa Bustamante, *Cantares inolvidables del Ecuador* (1982 y 1985), *Joyel poético ecuatoriano* (1986) y *Las más bellas canciones del Ecuador* (2003).

La clara superación del espacio provinciano, en buena medida se debió a la exuberante producción e investigación que se desencadenó en aquellas décadas, florecimiento que supo liderar Edgar Palacios, quien a su retorno de Rumania (1968) congregó y facilitó la labor en que destacaron señeras figuras como Julio Bueno, Tulio Bustos, Trosky Guerrero, Luis Gordón, Ricardo Sempértegui, Jorge Ochoa, Pancho Piedra, Rogelio Jaramillo Ruiz, César Chauvin, Benjamín Ortega, Edwin Regalado, los hermanos Alfredo, Miguel y Galo Mora Witt, por citar algunos nombres.

Para la educación musical del país importante fue la transformación no solo de la planta física del antiguo Conservatorio sino de su Plan de Estudios y de la práctica de un nuevo currículo de formación musical, acorde con las necesidades contemporáneas. Se institucionalizó el bachillerato en música (1973), con dos especializaciones: Instrumentos y canto, y pedagogía y dirección coral. En esta forma se comenzó a entregar al país bachilleres y profesores de educación musical a nivel primario y secundario, con capacidad docente dados sus años de estudio de música, pedagogía y didáctica musical. Loja lideró el proceso de unificación académica musical del Ecuador, con programas de estudio para los tres niveles, en todos los instrumentos, canto y la integralidad de las materias teóricas. De igual manera, dada la presencia de un equipo extraordinario de maestros ecuatorianos y extranjeros, se logró inclusive elaborar algunos textos de enseñanza musical. Sus egresados paulatinamente integraron la Orquesta del Conservatorio de Loja y de otras ciudades. Además permitió un programa extenso de actividades, que incluyó conciertos corales, de cámara, recitales de piano, canto, conferencias, exposiciones, festivales tanto en la provincia como en otras ciudades del país y en alguna ocasión en el extranjero.<sup>22</sup>

Otra muestra de la exuberante producción de esos años se puede apreciar en los numerosos conjuntos y coros que florecieron. El Septeto lojano, el Coro Santa Cecilia, Salvador Bustamante Celi, la orquesta Loja, el conjunto Alma Lojana, Zamora Fox, Los Diablos Rojos, Dimensión S-12, Los Delfines, Huambri, el Conjunto Universitario, el Grupo coral del Conservatorio, Cuerdas Juveniles, los Siete Latinos, Los Celestres, Don Medardo y sus Players, Pueblo Nuevo, grupos folklóricos como Los Coricanchas, Saraguro, Manuel Cabrera Lozano,... en que se fundieron docentes, compositores, intérpretes, directores y conjuntos musicales de elevado nivel.

Al interior del Conservatorio de Música se conformaron las siguientes orquestas y coros: Orquesta Sinfónica de Estudio, Orquesta Infantil de Cuerdas, Orquesta de Vientos, Coro de Voces Blancas, Coro de Loja, Estudiantina Ciudad

---

22 Cfr. Francisco José Correa Bustamante, *Cantares inolvidables del Ecuador* (1982 y 1985), *Joyel poético ecuatoriano* (1986) y *Las más bellas canciones del Ecuador* (2003).

de Loja y Conjunto Universitario de Loja.<sup>23</sup> Estos conjuntos y coros y otros más no solo alcanzaron dimensión nacional sino que también hicieron presencia en escenarios internacionales. Algunos de ellos recorrieron Norte América, como fue el caso de Don Medardo y sus Players y fueron bien acogidos por los emigrantes ecuatorianos que en las ciudades principales de EE. UU. se habían asentado ya en número considerable. Pueblo Nuevo conquistó notoriedad especialmente a nivel latinoamericano y europeo.

La profesionalización de la música hizo que docentes e intérpretes, compositores y autores y directores lojanos encuentren trabajo en otros lares, se afinquen especialmente en Quito y Guayaquil e incluso dirijan conservatorios, coros y conformen conjuntos musicales y folklóricos que reforzaron aún más la presencia y la difusión de la música en general y de la música lojana en especial.

Además, la paulatina organización del quehacer musical en diversas ciudades del país, permitió que se integren personas e instituciones con lo cual el cultivo y la promoción de las diferentes manifestaciones de la música se consolidó aún más. La Casa de la Cultura, el Consejo Provincial de Pichincha, el Municipio de Quito, el Ministerio de Defensa, las Universidades apoyaron la creación de conjuntos, coros y sinfónicas además de actividades de enseñanza.

## LOS ÚLTIMOS DÍAS DEL SIGLO XX

El análisis del sistema educativo ecuatoriano, a fines del s. XX, dejó un sabor amargo. Gran parte de él estaba obsoleto y debilitado en grado sumo. Las necesidades básicas en todos los niveles, incluido el superior, no se alcanzaban a cubrir en forma satisfactoria. A nivel pre-primario, primario y medio no conquistaban nuestros niños y jóvenes las herramientas básicas para el aprendizaje de la lectura y escritura, aritmética y resolución de problemas, como también no lograban los contenidos básicos del aprendizaje en lo referente al conocimiento de las ciencias, valores y actitudes, pilares requeridos hoy en día para aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y a aprender a vivir con los demás.<sup>24</sup>

Tampoco pudo el sistema educativo, en las últimas décadas, desarrollar un programa mínimo de metas razonables, en campos importantes. Así, por ejemplo, no se logró concretar consensos nacionales sobre las políticas

<sup>23</sup> Ídem, pp. 292 – ss.

<sup>24</sup> “Educación para todos”, Informe internacional de cooperación al Ecuador sobre el cumplimiento de metas (Período 1990-1996). Elaborado por Carlos Paladines para las Agencias: UNDP, UNFPA, UNESCO, UNICEF, World Bank, 1997.

fundamentales de Estado para el área de la educación; otorgarle mayores recursos económicos; cuidar y desarrollar servicios a la primera infancia, focalizando la atención en los niños pobres y en situaciones de desventaja; ampliar significativamente el acceso a la educación básica o de diez grados; mejorar la calidad de la educación, estableciendo sistemas de medición de los logros de aprendizaje; reducir la tasa de analfabetismo; ampliar el acceso a la capacitación y formación profesional y mejorar la formación de los docentes; fomentar la educación para una vida mejor a través de todos los canales de educación, especialmente de los medios de comunicación social; favorecer el desarrollo institucional y la modernización, especialmente de la administración central y provincial, como también de su cuerpo jurídico; superar los permanentes paros y huelgas que interrumpían reiteradamente el normal desenvolvimiento del proceso de enseñanza-aprendizaje.

En pocas palabras: en Ecuador, en los años ochenta y noventa, las políticas educativas y sus correspondientes programas y proyectos, no fueron capaces de detener la tendencia histórica prevalente, tendencia que condujo a la disminución de los servicios educativos y el deterioro creciente de su calidad, a pesar de las buenas intenciones y esfuerzos, públicos y privados, nacionales e internacionales, que no faltaron. Esta tendencia descendente afectó a los propósitos y metas, incluso mínimas, del programa Educación para Todos.<sup>25</sup>

Este creciente deterioro de la educación, se puede apreciar con más detalle, por ejemplo, al revisar las políticas de Estado que a través de dos consultas nacionales: Educación Siglo XXI, I y II, (abril de 1992 - junio de 1996) se trató de implementar. A pesar de los esfuerzos realizados y el grado de participación de diferentes representantes de la sociedad civil, sus recomendaciones fueron desoídas por los gobiernos de turno, desde el inicio de su gestión.<sup>26</sup> Se impusieron más bien intereses coyunturales, que unidos a la injerencia e inestabilidad política hicieron que en esta área no exista ni la debida planificación ni el control y seguimiento necesarios, reinando la improvisación e incluso el desperdicio de cuantiosas sumas de dinero y tiempo, especialmente en los proyectos con financiamiento internacional.<sup>27</sup>

---

25 El objetivo principal de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, (Jomtien, marzo de 1990) es satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos.

26 Caso extremo constituyó el gobierno del Abogado Abdalá Bucarán que declaró como meta educativa prioritaria y de emergencia, el programa de la "mochila escolar".

27 Baste recordar la inestabilidad vivida en educación en su máximo nivel directivo, en el que se han sucedido, en menos de 6 años, 7 ministros; en algunas provincias los directivos de la educación no han durado más de seis meses, con efectos en la pérdida de la capacidad de gestión y administración.

En tal sentido, las principales propuestas formuladas por las Consultas Nacionales en cuanto a educación y trabajo, descentralización, calidad, necesidades básicas de aprendizaje y acuerdo nacional para la transformación educativa, no pasaron de ser un conjunto de “declaraciones retóricas” que, muy escasamente, se lograron aplicar.<sup>28</sup> Además, las consultas se orientaron a convencer al nivel directivo de los gobiernos de turno más que a la misma sociedad civil. Este carácter centralista también incidió en el fracaso de los esfuerzos por concretar políticas de Estado a partir de la participación y presión de otros agentes de la sociedad.

El resultado final, al concluir el siglo y el milenio, fue el colapso del mundo de los ideales y principios, de la confianza en la autenticidad de los valores y discursos sobre las metas universales o institucionales sea en el campo de la educación, el arte, la religión, el derecho, la política, el desarrollo científico,... Los sueños dejaron de verse como alcanzables o creíbles de conquistar. Ya no fue posible encontrar mecanismos para el sentido de los programas y proyectos educativos o despertar la confianza en la superación o neutralización de los horrores de la crisis. La baja en el nivel de calidad, la carencia de recursos económicos y financieros, la obsolescencia de la infraestructura educativa, las deficiencias en la formación de los docentes, las ineficientes metodologías que se seguían aplicando en el aula, la ingobernabilidad del Ministerio, la casi nula inversión en educación de parte de los gobiernos de turno,... se tornaron en problemas que más apagaban que encendían los pocos sueños e ilusiones que aún podían quedar.

En otros términos, la verdadera tragedia educativa, a fin de siglo, fue que al mismo tiempo que se construía algún tipo de alternativa, programa o solución se percibía que ello era irrealizable, que se encaminaba a un callejón sin salida. Cualquier propuesta o proyecto de los aparatos del Estado, cualquier medida que éste arbitraba, cualquier iniciativa que se pretendía implementar ni despertaba la esperanza en días mejores ni daba garantías de continuidad o de seriedad. Los proyectos con financiamiento internacional, dado su fracaso, fueron el mejor ejemplo y el más claro testimonio de la inviabilidad de las mejoras a pesar de disponerse de ingentes recursos económicos desperdiciados y dilapidados.

Una especie de nihilismo penetró por todos los resquicios del sistema y así se llegó al “punto de quiebre” (Break Point), a la trágica situación en que cualquier medida que se adoptaba, cualquier iniciativa por más positiva que pudiese parecer, era al final ineficiente. Los mejores propósitos conducía al mismo resultado: falta de credibilidad, escaso apoyo y un nuevo material más para la denuncia y la crítica. En definitiva, en educación, al mismo tiempo

28 El Informe “Educación para todos en Ecuador. Estudio de caso a media década de Jomtien”, Quito, Equipo Consultor UNESCO, Ecuador, diciembre, 1995, confirma esta hipótesis. Cfr. pp. 7 y 10.

que se señalaban o denunciaban las limitaciones del sistema y los horrores de la hora, emergía la sospecha de que todo buen propósito no era más que una "ilusión", una meta engañosa, una aspiración ingenua.

Esta paradoja, esta pérdida de la fe y de la esperanza en superar la crisis, al menos en forma inmediata, fue el talante de la hora y condujo a una especie de parálisis. Los proyectos que contaban con recursos de préstamos del Banco Mundial o del BID se cerraron y a nivel nacional la falta de recursos hizo que también se clausuren cientos de propuestas elaboradas por los técnicos del ministerio de educación. Era una especie de afasia o hemiplejía en el campo de la acción educativa y de anomia en cuanto a lo moral lo que se impuso a fines de esas décadas perdidas. No hubo teoría, tesis o pensamiento capaz de persuadir y la persuasión misma se presentó o fue vista como mero producto de la retórica y la ingenuidad o el subterfugio utilizado para imponer oscuros intereses individuales.

### La crisis en algunas de las áreas del sistema

En el campo económico y financiero la tendencia hacia la baja de los años ochenta tampoco pudo ser revertida a lo largo de los noventa. Por una parte, se constata una reducción permanente del porcentaje otorgado a la educación dentro del presupuesto nacional y del producto interno bruto, (del 30% al 13% del Presupuesto del Estado entre 1980 y 1996, y del 5,4% al 2.9% del PIB en igual período); por otra, la agudización de una serie de falencias que complicaron la administración financiera de los cada vez más escasos recursos.

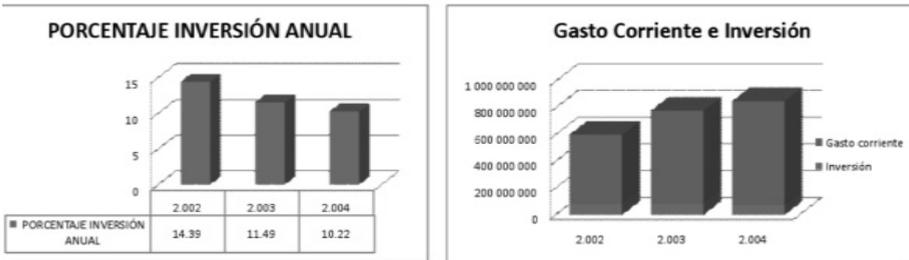
Por ejemplo, a inicios de los noventa alrededor del 80% del presupuesto educativo se destinaba a la educación primaria, media y superior y un 11% a las actividades correspondientes a los servicios administrativos del Ministerio de Educación y Direcciones Provinciales y un 9% a requerimientos de capacitación, fomento deportivo, construcciones escolares, elaboración de textos, etc. Para finales de los noventa entre el 90% y el 97% del presupuesto se consumía en gasto corriente, si bien constaba en el presupuesto alrededor de un 10% para inversiones, en la práctica el Ministerio de Finanzas no realizaba los trasposos correspondientes dada la necesidad de recursos para otras áreas y demandas nacionales que se juzgaba más urgentes o prioritarias.

**Cuadro No. 44: Gasto corriente e inversión**

Años	2.002	2.003	2.004
Gasto corriente	514.206.117	690.767.653	774.235.510
Inversión	87.612.932	90.821.239	79.196.896
Total	601.819.049	781.588.892	853.432.406
Porcentaje	% 14,39	% 11,49	% 10,22

Diario Hoy, 8 de diciembre del 2004, p. 7-A.

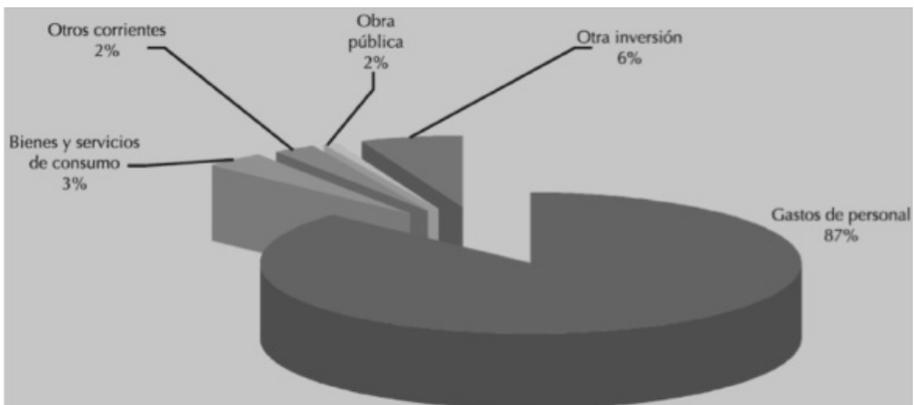
**Gráfico No.4 Porcentaje inversión anual**



Carlos Eduardo Paladines Camacho.

El siguiente cuadro permite visualizar aún en mejor forma la concentración del gasto en personal, bienes y servicios y otros gastos corrientes, dejando un porcentaje de alrededor del 8% para inversión y obra pública.

**Gráfico No. 5: Presupuesto por grupo y gasto en educación pre-primaria, primaria y media (2005)**



Observatorio de la Política Fiscal, 2005.

Además, en algunas modalidades y centros escolares existía exceso de personal, al igual que en la administración central y provincial. Las remuneraciones de los maestros descendieron a menos de \$100,00 para personal calificado, como puede apreciarse en el cuadro adjunto.<sup>29</sup> La distribución del presupuesto de educación, en sus diferentes programas y áreas en esos años, fue la siguiente:

### Cuadro No. 45: Presupuesto del Estado: sector educación

Programas y actividades (Tasas de variación Anual y Porcentajes) A) Valor porcentual por programas del total del Presupuesto del Estado. B) Variación porcentual anual de c/programa

PROGRAMAS	1978	1979		1980		1981		1982	
	%	A	B	A	B	A	B	A	B
Actividades centrales y créditos Pres.	8,4	7,7	2	24,1	591	8,2	64	5,6	23
Preescolar y primaria	34,7	34,1	10	33,4	115	35,7	14	35,3	19
Media:	32,9	33,7	15	17,7	16	28,6	72	27,9	9
Media: Humanidades Modernas	24,4	25,5	17	14,1	22	22,5	79	22,0	9
Media: Profs y Tec	8,4	8,2	9	3,6	2	6,1	78	5,9	9
Edu. Superior	17,7	19,6	24	17,3	95	19,1	18	20,5	20
Formación y Cap. Docente	0,9	1,1	31	0,5	9	1,0	98	1,3	48
Extra escolar	1,2	1,1	8	1,8	251	2,5	47	1,7	24
Construcciones y Equipamiento	0,3	0,3	19	3,3	2.563	3,0	3	4,6	69

29 Licenciado en Ciencias de la Educación, quinta categoría, la más numerosa del escalafón. Ni el acuerdo legislativo "Los legisladores apoyamos a la Educación", de julio de 1993, que prometió desarrollar acciones legislativas para mejorar las condiciones profesionales de los docentes y mejorar el porcentaje de asignaciones para la educación, produjo resultado concreto alguno.

Construcciones Deportivas	2,6	1,2	50	1,0	93	0,7	27	2,0	214
Cultura	1,2	1,3	16	0,9	61	1,1	32	1,1	10
TOTAL	100	100	12	100	121	100	7	100	12

Elaborado por Jaime Carrera, "La administración financiera de la educación", en *Educación: Entre la utopía y la realidad*, Ob. Cit., p. 202.

Tampoco faltó ni el manejo ineficiente de recursos, ni la corrupción. Los niños y jóvenes ecuatorianos tuvieron que asistir siete años a clases para recibir el equivalente a seis, dados los reiterados paros de maestros. El manejo de los proyectos internacionales, la principal fuente de recursos de un ministerio sin fondos para inversión, también dejó mucho que desear. Salvo cortos períodos, los proyectos fueron un centro de corrupción y dispendio de recursos.<sup>30</sup> El manejo ineficiente de los recursos condujo a millonarias pérdidas como se podrá visualizar en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 46: Costos por repetición en escuelas fiscales, 2002-2003

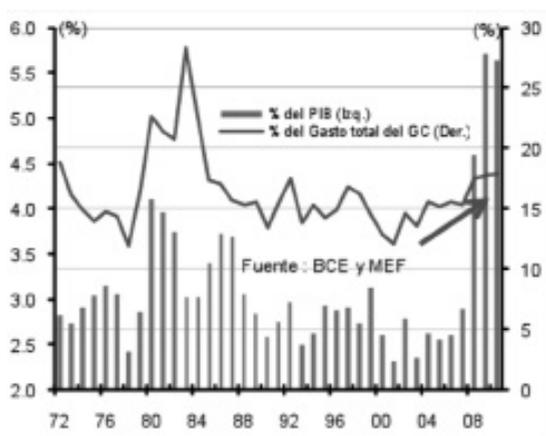
	Costo por alumno (USD)	Tasa de repetición	Número total de alumnos	Número de alumnos que repiten	Costo (USD)
Primaria	215	3.4%	1.419.522	48.264	\$10.376.760
Media	465	6.8%	654.967	44.407	\$20.649.255
TOTAL	-	-	-	-	\$31.026.015

Observatorio de la Política Fiscal, 2005.

En definitiva, desde finales de los años ochenta la situación económica y financiera se agravó a niveles alarmantes, a tal grado que se transformó este problema en uno de los principales cuellos de botella de todo el sistema educativo y no se pudo avizorar ni implementar por parte del gobierno central medida alguna de solución. Los errores estructurales en esta área ni se supo ni se logró enfrentar. La disminución en el porcentaje del presupuesto del Estado para educación fue la tónica general.

30 Caso extremo de corrupción constituye la ejecución de uno de los componentes del Proyecto EB-PRODEC. Ver el "Informe de Auditoría sobre el convenio con la universidad NUR de Bolivia" o las comunicaciones dirigidas al Ministro de Educación de parte de la Cámara del Libro

Gráfico No. 6: Gasto en Educación en % del PIB y en % del Gasto total del Gobierno Central (1972-2010)



En cuanto a la expansión de la educación a nivel primario y básico, la tendencia descendente de estos años también se confirmó. El ritmo de crecimiento de matrícula, profesores y centros educativos disminuyó en relación al impulso que se alcanzó hasta mediados de los años ochenta. La tasa de crecimiento de planteles fiscales bajó de 2.83% en los años ochenta a 0,12% en los noventa y la tasa de crecimiento de alumnos del 1.86% a -3,81%. Los municipios que a inicios de los ochenta tenían a su cargo 320 planteles para el año 96 administraban tan solo 46.<sup>1</sup>

Por otra parte, la tasa neta de matrícula también vio disminuir su ritmo de crecimiento e incluso descendió a nivel universitario. Altas tasas de repitencia, especialmente en primer grado (30% a nivel urbano y 40% a nivel rural), repercutieron en la baja eficiencia del sistema y en la pérdida de más de 16 millones de dólares por año.<sup>2</sup>

1 Cfr. Carlos Paladines, "Tasas de crecimiento a nivel fiscal, municipal y particular: 1980-96"; elaboración: Eduardo Terán, Instituto de Capacitación Municipal, Quito, 1997.

2 Nestor García Canclini ha descrito en estos términos la crisis de Ecuador de finales e inicios de siglo: "Ecuador, sufrió con la dolarización de 1999 una 'expropiación' de ahorros semejante a la de Argentina a fines de 2001. La caída de este último país fue menos difundida, salvo durante los días del estallido popular que llevó a miles de indígenas a Quito, pero ha implicado el quiebre de 3.000 empresas, el aumento del desempleo y la migración súbita más alta del continente: se han ido medio millón de ecuatorianos, o sea el 15 por ciento de la población económicamente activa, en el período 2000-2001. Son obvios los efectos negativos de largo plazo que esto tiene sobre el desarrollo social y cultural". En "Las industrias culturales y el desarrollo de los países americanos", [www.oas.org/udse/espanol/documentos/1hub2](http://www.oas.org/udse/espanol/documentos/1hub2)

No conviene olvidar que a nivel del subsistema privado, el ritmo de crecimiento de planteles y maestros fue positivo, pero no así la tasa de crecimiento estudiantil, lo cual habla de un claro proceso de elitización, fruto en buena medida de sus cada vez más altas pensiones. Además, la educación privada se concentró en las grandes ciudades; en el sector rural y en el nivel técnico o en la modalidad de enseñanza nocturna, su presencia fue mínima. En Guayaquil, la educación particular concentró más del 70% de la matrícula del nivel primario y el 60% del nivel secundario. En las grandes urbes la contribución de la educación privada se tornó cada vez más significativa.<sup>3</sup>

En lo que tiene que ver con la calidad del servicio, los resultados de las investigaciones también fueron desalentadores y pusieron de manifiesto que la democratización del sistema educativo alcanzada con tanto esfuerzo a lo largo de varias generaciones, en buena medida gracias a la expansión a lo largo y ancho del país de la educación fiscal hacia el sector rural, hacia las comunidades indígenas, hacia la región amazónica, hacia zonas fronterizas alejadas, no había sido suficiente; se había transformado en una expansión de carácter meramente cuantitativo, pues continuaba siendo selectiva y abiertamente excluyente en lo que a calidad se refiere. El acceso generalizado a la escuela de todas las etnias, grupos y clases sociales no condujo directamente a una asimilación de la calidad educativa. Será decisivo para la formación de las naciones y de los ciudadanos contemporáneos nuevas fórmulas y mediaciones que permitan garantizar una educación de calidad para la mayoría de la población.

Las pruebas de rendimiento constataron que más de la mitad de los alumnos de los diferentes grados de primaria y de los cursos del ciclo básico no entendían lo que deletreaban y sus logros en matemáticas era igualmente desastrosos. Sobre esquemas de dominio lógico en alumnos del último curso de secundaria los resultados arrojaron saldos negativos para más de 60% de la población estudiantil.

En otras palabras, las diferencias y las desigualdades que se pretendió superar a través de la educación y su expansión o democratización y que en buena medida se consiguió gracias al laicismo, al finalizar el siglo XX cambiaron de rostro, se transformaron en un problema estructural y pasaron a expresarse en los bajos índices de calidad a que se vieron sometidos un considerable número de estudiantes. La exclusión y la marginación de la calidad en educación tarde o temprano incidirán y reforzarán la situación de miles de estudiantes conducidos a un mundo sin trabajo o trabajo precario e informal, sin casa, sin seguridad, sin 'formación ciudadana'. Como ejemplo, baste mostrar algunos resultados de las pruebas Aprendo 96:

3 Cfr. CONADE-GTZ, Ecuador s. XXI, Estrategias de Desarrollo: reorientación del sistema educativo ecuatoriano, Quito, 1991, pp. 15-21.

Cuadro No. 47: Porcentaje de alumnos de 6to. grado que dominan las destrezas de castellano

DESTREZAS	Promedio de respuestas		
	Régimen Sierra	Régimen Costa	Nivel Nacional
Establecer las relaciones pronominales del texto	68,88	62,21	66,08
Identificar elementos explícitos del texto	57,86	50,64	54,83
Inferir significado de palabras y oraciones del contexto	57,12	42,48	50,97
Distinguir causa – efecto	51,97	47,89	50,25
Comparar 2 elementos del texto para identificar semejanzas o diferencias	48,94	43,44	46,62
Derivar conclusiones a partir del texto	47,75	40,59	44,74
Distinguir acciones que arman el texto y su orden	45,12	39,23	42,64
Clasificar elementos mediante un criterio del texto	39,57	36,22	38,16
Inferir el tema o ideas principal que plantea el texto	36,39	28,29	32,98
Diferenciar hechos y opiniones que contiene el texto	19,38	17,83	18,75

Cuadro No. 48: Porcentaje de alumnos de 9to. grado que dominan las destrezas de matemática

DESTREZAS	Promedio de respuestas		
	Régimen Sierra	Régimen Costa	Nivel Nacional
Resolver ejercicios con operaciones entre expresiones algebraicas	50,52	36,05	44,01
Descomponer una expresión algebraica en factores	38,63	27,03	33,41
Establecer relación de igualdad u orden entre números	29,16	19,63	24,87
Resolver problemas sobre proporcionalidad	26,61	19,03	23,2

Resolver ejercicios sobre proporcionalidad	22,81	17,01	20,2
Completar una sucesión	22,03	14,41	18,6
Resolver ejercicios y problemas sobre ecuaciones de 1er. grado	15,21	18,6	14,97
Resolver ejercicios combinados entre expresiones algebraicas	17,04	12,29	14,91
Resolver problemas sobre porcentajes	17	11,97	14,74
Resolver ejercicios con operaciones combinadas	11,42	10,71	11,1
Resolver problemas con operaciones combinadas	10,96	6,6	9
Estimar resultados de ejercicios y problemas con 4 operaciones y potenciación	9,78	6,26	8,19

Cuatro años después, en el 2000, las pruebas APRENDO dieron resultados similares y en algunos casos aún más graves:

### Cuadro No. 49: Porcentaje de alumnos de 3er. grado que dominan las destrezas de lenguaje – comunicación y matemáticas

Unido 03	Régimen Sierra	Rurales	Lenguaje y educación	Año tercero	N° destreza 7
1996 DESTREZAS CON MAYOR DOMINIO POR PARTE DE LOS ESTUDIANTES			2000 DESTREZAS CON MAYOR DOMINIO POR PARTE DE LOS ESTUDIANTES		
UNIDO			UNIDO		
Las siete destrezas propuestas alcanzaron ampliamente un grado dominio respecto al año 2000					
REGIMEN			REGIMEN		
Las destrezas del régimen con mayor dominio fueron: la 2, 3, 4 y la 7			Las destrezas del régimen con mayor dominio fueron la 1, 5 y 6		

En relación con las pruebas aplicadas en el año 2000, en 1996 en este Unido menos del 42% de los estudiantes dominaban ampliamente las siete

destrezas. A nivel del Régimen, las PRUEBAS APRENDO 2000, permitieron observar que menos del 39% de los alumnos tienen un dominio en las destrezas 1,5 y 6. En las provincias de Cotopaxi y Tungurahua, los estudiantes presentan dificultades en la capacidad para distinguir las principales acciones y acontecimientos del texto, comparar dos elementos del texto para identificar una semejanza o una diferencia, distinguir la causa del efecto, inferir las ideas de una o varias imágenes. En consecuencia, se podría considerar que se requiere de un esfuerzo pedagógico importante si se quiere alcanzar un nivel óptimo de dominio en las siete destrezas

Unido 02	Régimen Sierra	Urbanos Fiscales	Matemáticas	Año tercero	Nº destreza 8
----------	----------------	------------------	-------------	-------------	---------------

1996 DESTREZAS CON MAYOR DOMINIO POR PARTE DE LOS ESTUDIANTES	2000 DESTREZAS CON MAYOR DOMINIO POR PARTE DE LOS ESTUDIANTES
--	--

UNIDO	UNIDO
Respecto a las PRUEBAS 2000, en este año los estudiantes tienen un mejor dominio en las destrezas 1,2, 4, 7 y la 8	En este año se presenta un mejoramiento en el dominio de las destrezas 3, 5 y la 6.
REGIMEN	REGIMEN
Solamente la destreza número 8 superó a las pruebas del año 2000.	Las destrezas del régimen con mayor dominio fueron: 1, 2, 3, 4, 5, 6 y la 7

Fuente: MEC, APRENDO 1996, Resultados Nacionales, pp. 30 y 34.

En relación con las pruebas APRENDO aplicadas en el año 2000, en este Unido (Carchi e Imbabura) menos del 62% de los estudiantes produjeron mejores resultados en las destrezas 3, 5 y 6 superando las pruebas del año 1996. Sin embargo, a nivel del Régimen, las PRUEBAS APRENDO 2000, permiten observar que menos del 71% de los alumnos dominan las destrezas 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7. En la PRUEBA 2000, la destreza número 7 del Unido apenas es dominada por un 6,99% de los estudiantes. Así mismo, en este mismo año, la misma destreza escasamente alcanza a ser dominada en el régimen por 9.45% de los alumnos. En definitiva, en estas décadas, los programas para mejorar la calidad de la educación no fueron exitosos. La reforma curricular atravesó un vía crucis y recién a finales del gobierno de Durán Ballén, 1994, consiguió estructurarse e iniciar su aplicación, la misma que se suspendió al inicio del

siguiente gobierno y el posterior a éste o interino. En producción de materiales las dificultades fueron similares.

### Cuadro No. 50: Calidad de la educación básica indicadores

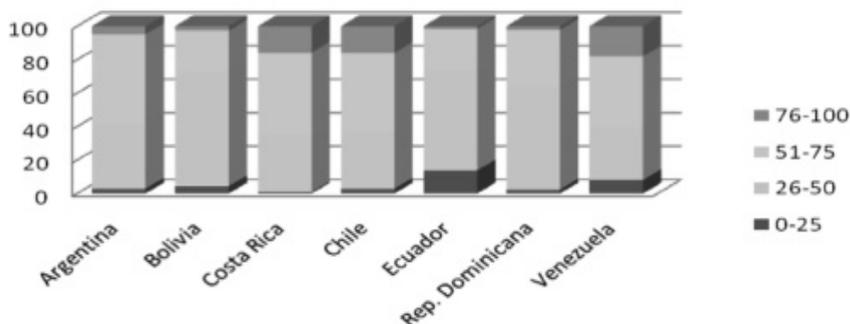
Los estudiantes de Educación Básica de Ecuador, según las pruebas Aprendo 96 y 2000, tanto en castellano como en matemáticas, en segundo, sexto y noveno grados, no alcanzaron un nivel satisfactorio. En definitiva, los procesos de destrezas básicas de dominio matemático y lenguaje de los estudiantes ecuatorianos, como puede apreciarse en el cuadro adjunto, son muy bajos. El promedio nacional en algunos casos es menor al 50%.

Porcentaje de alumnos que dominan las destrezas de lenguaje y comunicación, de 10mo año de Educación Básica. 1996						
Unido: (Provincias)	1	2	3	4	5	6
Identificar elementos explícitos del texto: personajes, objetos, características, tiempos,...	40,71	60,13	54,85	56,26	61,30	59,28
Distinguir las principales acciones y acontecimientos que arman el texto y el orden en el que suceden	41,15	57,32	49,32	56,41	55,80	53,79
Distinguir causa - efecto	47,79	70,96	67,77	70,31	70,48	71,18
Establecer analogías entre los elementos de un texto	63,27	80,89	73,88	77,22	78,06	81,82
Reconocer las tesis de un texto argumentativo	53,98	75,67	68,84	74,18	75,93	74,38
Identificar los argumentos que apoyan una tesis	31,42	46,50	42,62	45,64	46,80	46,69
Inferir el tema o la idea principal que plantea el texto	39,82	48,54	41,75	47,94	51,14	47,84
Inferir el significado de palabras y oraciones a partir del contexto	42,48	56,94	56,80	54,36	55,80	59,59
Inferir ideas, motivaciones o argumentos implícitos	43,36	65,22	63,30	62,99	63,06	66,16
Derivar conclusiones a partir del texto	47,79	74,01	69,51	72,20	72,27	73,45
Total de alumnos	226	785	1.030	1.216	1.267	4.815

MEC, Análisis de las Pruebas APRENDO 96 y sus resultados, noviembre 1999, pp. 14. Cada Unido corresponde a un grupo de provincias, salvo el caso del Unido 10: Manabí y 12: Pichincha.

A nivel latinoamericano esta deficiencia ubicó al Ecuador en los últimos peldaños, en relación a los rendimientos totales de los alumnos en siete países (1997):<sup>4</sup>

Gráfico No. 7: Latinoamérica: rangos porcentuales de logro



Estudios sobre el rendimiento en matemáticas y lenguaje, en cinco países de América Latina, dio los siguientes resultados:

Cuadro No. 51: Rendimiento en matemáticas

País	0-25	26-50	51-75	76-100	total
Argentina	4,8	53,4	40,4	1,3	100
Bolivia	5,4	67,3	25,2	2,1	100
Costa Rica	2,0	40,1	47,5	10,4	100
Chile	4,7	49,2	41,1	5,0	100
Ecuador	23,9	63,6	12,1	0,4	100
Rep. Dominicana	3,8	65,3	29,5	1,4	100
Venezuela	1,5	33,6	49,4	15,5	100
Total región	7,1	52,7	34,7	5,5	100

4 Osvaldo Larrañaga, Educación y superación de la pobreza en América Latina, Ecuador, Ed. PNUD – CORDES, 1997, p. 23.

Cuadro No. 52: Rendimiento en lenguaje

País	0-25	26-50	51-75	76-100	total
Argentina	4,5	33,4	43,6	18,5	100
Bolivia	9,2	60,3	25,6	4,9	100
Costa Rica	2,5	30,3	43,5	23,8	100
Chile	4,9	34,4	37,5	23,2	100
Ecuador	9,6	47,3	35,4	7,7	100
Rep. Dominicana	7,0	52,6	35,4	5,0	100
Venezuela	2,1	30,4	42,2	25,2	100
Total región	5,7	41,2	37,2	15,8	100

Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, ORELAC, "Medición de Calidad de la Educación, V. III, pp 56-57, Santiago de Chile, 1994.

En definitiva, la realidad educativa del país, a finales de siglo, evidenció un grave deterioro de calidad, expresado básicamente en:

- Bajos logros en destrezas básicas (lenguaje y matemáticas);
- Altas tasas de deserción y repitencia;
- Falta de pertinencia de los conocimientos de los estudiantes respecto de las características culturales y ambientales de las distintas poblaciones.
- Pronunciada inequidad en el acceso a servicios educativos de calidad por condiciones étnicas, de género y pobreza.

Entre los factores que condicionaban los mencionados resultados del sistema educativo se señalaron los siguientes:

- "Deficiente e inadecuada preparación académica y pedagógica de los docentes que se traduce en prácticas de enseñanza caracterizadas por el memorismo y la acumulación acrítica de conocimientos irrelevantes.
- Bajas remuneraciones de los maestros que conducen a la desmotivación y deterioro de la profesión docente y a la baja calidad de los procesos educativos.

- Baja calidad y limitado acceso a textos escolares y ayudas didácticas; a lo cual se suma la falta de adecuación a las características culturales, idiomáticas y ambientales de los distintos grupos humanos que conforman el país.
- Incompleta y limitada implementación de la Reforma Curricular.
- Ausencia de un sistema nacional de medición de logros educativos en especial referidos al registro del logro de destrezas básicas.

Remató la crisis de calidad, en educación, la situación que básicamente por sobredimensionamiento y politización atravesaron tanto los normales e institutos pedagógicos como las facultades de ciencias de la educación, sin descartar limitaciones de la más diversa índole: recursos, actualización, desarrollo de la investigación, publicaciones y más aspectos que influyeron en el descenso de la calidad. Solo la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Central de Quito llegó a mantener, en el año 1984 – 85, a más de ocho mil estudiantes y el número de institutos pedagógicos superó a los treinta. La duplicación de instituciones y esfuerzos tampoco se logró subsanar.

A finales de siglo existía en el país veintitrés facultades de educación, que dependían de universidades ubicadas en las diferentes provincias del país; agrupadas en la Asociación de Facultades Ecuatorianas de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, AFEFCE, y eran las siguientes:

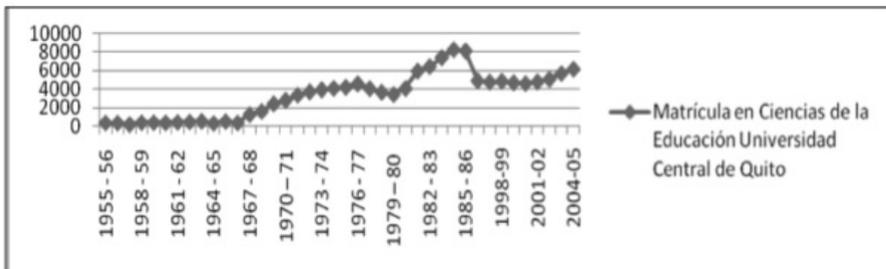
Cuadro No. 53: Institutos Pedagógicos

No.	IPED's		No.	IPED's	
	Nombre - lugar			Nombre - lugar	
1	23 de Octubre	Montecristo	13	José Vega Betancourth	Santa Rosa
2	Ciudad de Cariamanga	Cariamanga	14	Manuela Cañizares	Quito
3	Jorge Mosquera	Zamora	15	Chimborazo	San Luis
4	Belisario Quevedo	Pujilí	16	San Miguel de Bolívar	San Miguel
5	Ricardo Marques Tapia	Cuenca	17	Juan Montalvo	Quito

6	Ciudad de San Gabriel	San Gabriel	18	Hermano Miguel	Tena
7	Misael Acosta Solis	Baños	19	Leonidas Garcia	Guayaquil
8	José Felix Pintado	Macas	20	Juan Pablo II	Guayaquil
9	Amilo Gallegos Dominguez	Shell	21	Alfredo Perez Guerrero	San Pablo
10	Don Bosco	Esmeraldas	22	Ciudad De Loja	Loja
11	Eugenio Espejo	Chone	23	Rita Lecumberri	Guayaquil
12	Los Ríos	Babahoyo	24	Luis Cordero	Azoques

DINAMEP.

Gráfico No. 8 Matrícula Ciencia de la Educación  
Universidad Central de Quito



Cuadro No. 54: Población estudiantil. Facultad de

**Periodo: 1998-2005**

N. Orden	Áreas/ Carreras	1998 1999	1999 2000	2000 2001	2001 2002	2002 2003	2003 2004
4	Educación Arte y Comunicación	---	---	---	---	---	---
4.1	Nivel de Postgrado	122	324	324	63	485	357

<b>4.1.1</b>	<b>Programa de Maestrías</b>	<b>122</b>	<b>324</b>	<b>324</b>	<b>63</b>	<b>485</b>	<b>357</b>
<b>4.2</b>	<b>Nivel de Pregrado</b>	<b>1.959</b>	<b>1.430</b>	<b>1.195</b>	<b>972</b>	<b>1.354</b>	<b>1.928</b>
	<b>Tronco General</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>234</b>	<b>466</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Educación Básica</b>	<b>206</b>	<b>196</b>	<b>88</b>	<b>64</b>	<b>72</b>	<b>83</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Cultura Física</b>	<b>60</b>	<b>50</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>44</b>	<b>49</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Historia y Geografía</b>	<b>74</b>	<b>26</b>	<b>5</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>
<b>4.2.4</b>	<b>Lengua y Literatura</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>3</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>
<b>4.2.5</b>	<b>Idioma Inglés</b>	<b>108</b>	<b>97</b>	<b>90</b>	<b>82</b>	<b>152</b>	<b>97</b>
<b>4.2.6</b>	<b>Físico Matemáticas</b>	<b>28</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>76</b>	<b>31</b>
<b>4.2.7</b>	<b>Químico-Biológicas</b>	<b>88</b>	<b>63</b>	<b>37</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>21</b>
<b>4.2.8</b>	<b>Psicología Educativa y Orientación Vocacional</b>	<b>184</b>	<b>184</b>	<b>74</b>	<b>110</b>	<b>90</b>	<b>92</b>
<b>4.2.9</b>	<b>Psicología Infantil y Educación Parvularia</b>	<b>280</b>	<b>226</b>	<b>264</b>	<b>164</b>	<b>204</b>	<b>161</b>
<b>4.2.10</b>	<b>Psicorehabilitación y Educación Especial</b>	<b>95</b>	<b>84</b>	<b>85</b>	<b>102</b>	<b>104</b>	<b>109</b>
<b>4.2.11</b>	<b>Licenciatura en informática educativa</b>	<b>25</b>	<b>51</b>	<b>46</b>	<b>40</b>	<b>45</b>	<b>93</b>

<b>4.2.12</b>	<b>Educación Musical</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>56</b>	<b>54</b>	<b>16</b>	<b>20</b>
<b>4.2.13</b>	<b>Artes Plásticas</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>22</b>	<b>29</b>
<b>4.2.14</b>	<b>Ciclo Doctoral</b>	<b>427</b>	<b>118</b>	<b>141</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>297</b>
<b>4.2.15</b>	<b>Programas de carreras a distancia</b>	<b>302</b>	<b>231</b>	<b>221</b>	<b>184</b>	<b>220</b>	<b>334</b>
<b>4.2.16</b>	<b>Nivel de Tecnologías</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>10</b>	<b>66</b>	<b>59</b>	<b>46</b>
<b>4.2.17</b>	<b>Diseño de interiores y decoración de ambiente</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>10</b>	<b>46</b>	<b>59</b>	<b>42</b>
<b>4.2.18</b>	<b>Tecnología en canto popular</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>---</b>	<b>20</b>	<b>---</b>	<b>4</b>
<b>4.2.19</b>	<b>Total facultad</b>	<b>2.081</b>	<b>1.754</b>	<b>1.519</b>	<b>1.035</b>	<b>1.839</b>	<b>2.285</b>
<b>5</b>	<b>Nivel de formación científica básica</b>	<b>(1) 2.339</b>	<b>(1) 2.516</b>	<b>(1) 2.607</b>	<b>(1) 2.270</b>	<b>---</b>	<b>---</b>
Ingeniero Rogelio León M., Secretaría de la Facultad. Corresponde al tronco general de todas las carreras.							

No	IPED		Cuadro No. 55: evolución de los graduados			
			1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998
1	23 De Octubre	Montecristi	117	98	83	68
2	Ciudad De Cariamanga	Cariamanga	113	97	106	51
3	Jorge Mosquera	Zamora	9	26	31	32
4	Belisario Quevedo	Pujilí	109	118	100	74
5	Ricardo Marqués Tapia	Cuenca	89	92	85	71
6	Ciudad De San Gabriel	San Gabriel	60	32	20	28
7	Misael Acosta Solis	Baños	62	45	44	39
8	José Felix Pintado	Macas	17	18	18	24
9	Camilo Gallegos Dominguez	Shell	10	13	21	15
10	Don Bosco	Esmeraldas	78	60	61	38
11	Eugenio Espejo	Chone	103	135	119	136
12	Los Ríos	Babahoyo	46	51	41	46
13	José Vega Betancourth	Santa Rosa	55	98	69	90
14	Manuela Cañizares	Quito	102	116	89	119
15	Chimborazo	San Luis	57	63	68	47
16	San Miguel De Bolivar	San Miguel B.	67	90	68	50
17	Juan Montalvo	Quito	78	79	59	57
18	Hermano Miguel	Tena	21	24	21	20
19	Leonidas Garcia	Guayaquil	100	115	113	124
20	Juan Pablo Ii	Guayaquil	30	28	43	34
21	Alfredo Perez Guerrero	San Pablo	71	88	89	67
22	Ciudad De Loja	Loja	19	32	25	23
23	Rita Lecumberri	Guayaquil	141	86	100	70
24	Luis Cordero	Azoques	60	31	34	32

No	IPED		Cuadro No. 60: evolución de los graduados				
			1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002- 2003	2002-2003
1	23 De Octubre	Montecristi	77	85	79	62	66
2	Ciudad De Carimanga	Carimanga	66	47	47	46	72
3	Jorge Mosquera	Zamora	24	24	29	22	21
4	Belisario Quevedo	Pujilí	92	75	24	89	77
5	Ricardo Marqués Tapia	Cuenca	125	98	77	33	68
6	Ciudad De San Gabriel	San Gabriel	40	26	31	23	31
7	Misael Acosta Solis	Baños	42	35	18	44	30
8	José Felix Pintado	Macas	35	23	14	14	16
9	Camilo Gallegos Dominguez	Shell	22	10	9	13	15
10	Don Bosco	Esmeraldas	30	43	31	23	45
11	Eugenio Espejo	Chone	116	104	86	44	67
12	Los Ríos	Babahoyo	43	55	18	68	62
13	José Vega Betancourth	Santa Rosa	60	67	62	45	65
14	Manuela Cañizares	Quito	130	120	110	166	98
15	Chimborazo	San Luis	68	58	48	50	40
16	San Miguel De Bolivar	San Miguel B.	55	57	60	78	00
17	Juan Montalvo	Quito	63	71	61	37	47
18	Hermano Miguel	Tena	22	18	22	23	18
19	Leonidas Garcia	Guayaquil	101	94	97	96	110
20	Juan Pablo II	Guayaquil	24	29	24	24	17
21	Alfredo Perez Guerrero	San Pablo	62	58	65	77	70
22	Ciudad De Loja	Loja	14	21	13	21	20
23	Rita Lecumberri	Guayaquil	71	56	61	59	32
24	Luis Cordero	Azoques	31	29	25	24	24
		TOTALES:	1.413	1.303	1.111	1.121	1.197

Acompañó a la política de expansión cuantitativa y en forma decisiva, la proliferación de Normales y Facultades de Ciencias de la Educación. Para inicios de la década de los noventa el país contaba ya con 34 instituciones de formación docente, de las cuales 23 eran institutos y 11 eran colegios; de los 23 institutos 5 eran bilingües. Con la reforma de agosto de 1991 se elevó a la categoría de Institutos Pedagógicos a 28, de los cuales 24 era hispanos (IPEDs), 3 bilingües (IPIBs) y 1 tenía las dos modalidades (IPED – IPIB). De los 28 institutos pedagógicos 23 eran fiscales y 5 particulares. A esto habría que sumar las Facultades de Ciencias de la Educación que se conformaron prácticamente en todas las provincias.

En la década de los ochenta el plan de estudios se centraba en las asignaturas siguientes:

**Cuadro No. 56: Distribución horaria en la formación docente, 1985**

Asignaturas	Quimestres									
	Primero		Segundo		Tercero		Cuarto		Quinto	
	1°.	2°.	1°.	2°.	1°.	2°.	1°.	2°.	1°.	2°.
CULCULTURA GENERAL	18	18	19	19	11	11	2	2	2	
Lit. y redacción	4	4	3	3	3	3				
Estudios sociales	6	6	8	8	4	4				
Sociología	2	2	2	2						
Filosofía	2	2	2	2						
Idioma nativo o extranjero	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
Educación física	2	2	2	2	2	2				
FORMACIÓN CIENTÍFICA	10	10	7	7	2	2				
Matemáticas	3	3	3	3	2	2				
Física	2	2	2	2						
Química	2	2								
Biología	3	3	2	2						
FORMACIÓN PROFESIONAL	7	7	9	9	22	22	31	30	33	35
Fundamentos de la educación						4	3			

Pedagogía					4	3				
Currículo					2	2	2	4	4	
Psicología			3	3	3	2	2			
Investigación aplicada Educación.	2	2	2	2	3	3				
Evaluación educativa							4			
Antropología cultural					3	2	2			
Tecnología y material didáctico							3	5		
Núcleo Ed. para desarrollo rural							3	4		
Orientación educativa	2	2	2	2	2	2	2			
Didáctica idioma nacional									5	
Didáctica de matemáticas									5	
Didáctica de estudios sociales									5	
Didáctica de ciencias naturales								5		
Didáctica de educación física								5		
Act. Prácticas y su didáctica					3	2	5			
Educ. artística y su didáctica	3	3	2	2	2	2	5			
Práctica docente								7	14	35
For Formación Laboral							2	3		
Legislación y Adm. Escolar							2	3		
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>25</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>

El plan de estudios puesto en vigencia por la reforma del 91 consideró el tratamiento de asignaturas de formación profesional básica en el primer año y para el segundo y tercer años asignaturas de formación profesional específica.

Cuadro No. 57: Distribución horaria en la formación docente, Plan 1991

Campos	Asignaturas	Carga horaria				
		1 <sup>a</sup> .		2 <sup>a</sup> .		3 <sup>a</sup> .
		1'	2'	3'	4'	5'
Formación Profesional	Investigación pedagógica	6	6			
	Pedagogía	6	5			
	Psicología educativa	6	5			
	Sociología de la educación	6	6			
	Planificación y evaluación Curricular		6	8		
	Optativas	8	4			

Didácticas especiales							
Formación profesional específica	Castellano			6	8		
	Matemática			6	8		
	Estudios sociales			6	8		
	Ciencias naturales			6	8		
	Cultura física y su didáctica					7	
	Ed. Artística – música					5	
	Actividades prácticas					5	
	Práctica docente	8	8	8	8	16	40
<b>Total</b>		40	40	40	40	40	40

Los nuevos planes de estudios, como de costumbre, no pudieron corregir a esa centenaria orientación hacia el “enciclopedismo”, que nos ha caracterizado y que se impuso a lo largo de la década de los ochenta y en algunas de las especializaciones del bachillerato llegó a 17 y 20 asignaturas; igualmente, el acendrado positivismo de décadas anteriores condujo a privilegiar a la pedagogía como ciencia o disciplina - asignatura, en el mejor

de los casos entendida como “ciencias de la educación”, que como campo del saber, en el que toca integrar al menos tres dimensiones: la teoría -las ciencias-, las especificidades prácticas y la dimensión sociopolítica-cultural.<sup>5</sup>

A los problemas generados por la orientación enciclopedista y positivista aún habría que sumar los provenientes del insignificante desarrollo de la investigación educativa. Constituyó una paradoja que el considerable número de maestros que labora a nivel de educación básica, bachillerato e incluso universidades no engendre una minoría de investigadores que hagan de las ciencias de la educación campo de estudio, experimentación, publicaciones y encuentros académicos. Los maestros quedaron reducidos al simple rango de trasmisores de conocimiento, de consumidores de contenidos y libros trabajados en otros lares más que de productores de avances fruto de la investigación pedagógica de su praxis más inmediata. En otras palabras, no fue factible en estas décadas la creación de institutos de investigación pedagógica, sea en las facultades de ciencias de la educación o en las instituciones educativas particulares. Hasta la Sección de Ciencias de la Educación de la Casa de la Cultura Benjamín Carrión languideció. Superar el pobre desarrollo de la investigación y experimentación educativa será otro de los retos más importantes de la educación del futuro.<sup>6</sup>

En relación a la modernización de la administración y gestión del Ministerio de Educación, los resultados tampoco dejaron de ser desalentadores. Con la compra de renuncias de la planta central, la supervisión y más instancias técnicas, éstas perdieron sus mejores cuadros. Además, el préstamo de 7 millones de dólares del Proyecto PREDAFOR, para modernización de la planta central y provincial, se perdió. No se elaboró ni se implementó a lo largo de los noventa una propuesta de modernización y desarrollo institucional.

Los engorrosos trámites burocráticos continuaron como lo testimonia el cuadro adjunto, en que para algunos casos se exigía diez y más instancias o pasos para su resolución.

---

5 UNESCO, Ecuador: desarrollo educativo: problemas y prioridades, vol. II, Documento principal, Anexo VII-11.

6 Ver, Jean Piaget, Educación e instrucción, Buenos Aires, Edt. Proteo, 1970, p. 9.

### Cuadro No. 58 Trámites burocráticos

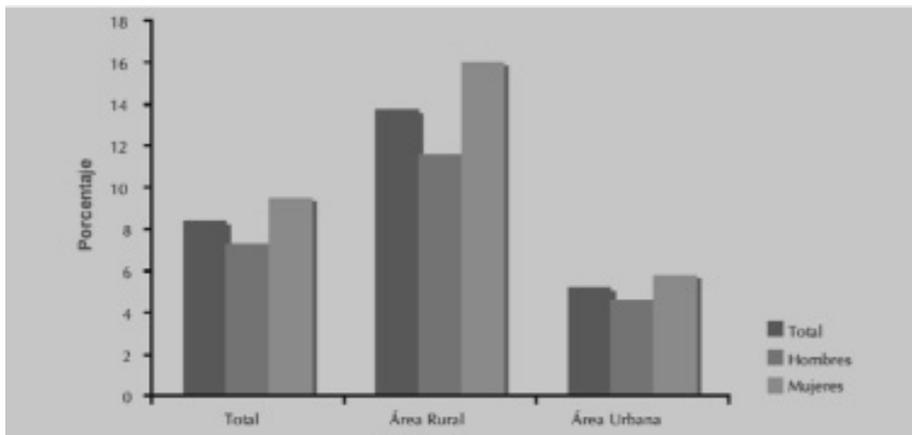
Refrendación de títulos	Proceso de concurso de títulos, méritos y oposición
1.- COLEGIO Envía nómina	1.- COLEGIO Pide autorización
2.- DIR. EDUCACIÓN Legaliza a colegios particulares	2.- DIR. PROVINCIAL Autoriza
3.- REGIONAL Ingresa	3.- COLEGIO Realiza convocatoria
4.- REFRENDACIÓN Codifica	4.- DIR. EDUCACIÓN Concurso de merecimiento
5.- SNALME Compra de Especies	5.- DIR. EDUCACIÓN Recepta apelación
6.- PROCESAMIENTO Registro de datos	6.- DIR. EDUCACIÓN Emite resolución
7.- REFRENDACION Título	7.- REGIONAL Recepta apelación
8.- COLEGIO Refrendación y entrega del título	8.- REGIONAL Emite resolución
	9.- MINISTRO Recepta apelación
	10.- MINISTRO Emite resolución

Elaboración: Felipe Paladines Camacho

Pero de todas las batallas perdidas en estas décadas, tal vez sea la creciente inequidad en educación la más grave de todas. Apenas el 50% de los niños y niñas entre 12 y 17 años tienen acceso a los ciclos básico y diversificado y el 86% de la población no accede a la universidad. Los niveles de exclusión son mayores aún si se observan diferencias por situación económica o ubicación geográfica. Así, en 1999, la tasa de matrícula en la escuela cayó para los niños y niñas del quintil más pobre: en la Costa, del 75% (en 1998) al 65,3%, y en el área urbana, del 91,7% (año 1998) al 82,9%. El quintil más pobre del área rural, por su parte, alcanza una matrícula de apenas 13,7% en la secundaria, y apenas el 2% de la población del quintil más pobre del país tiene acceso a la universidad.<sup>7</sup>

El porcentaje de analfabetismo por género y zona ilustra muy bien estas diferencias.

Gráfico No.9: Porcentaje de analfabetismo de adultos, 2000

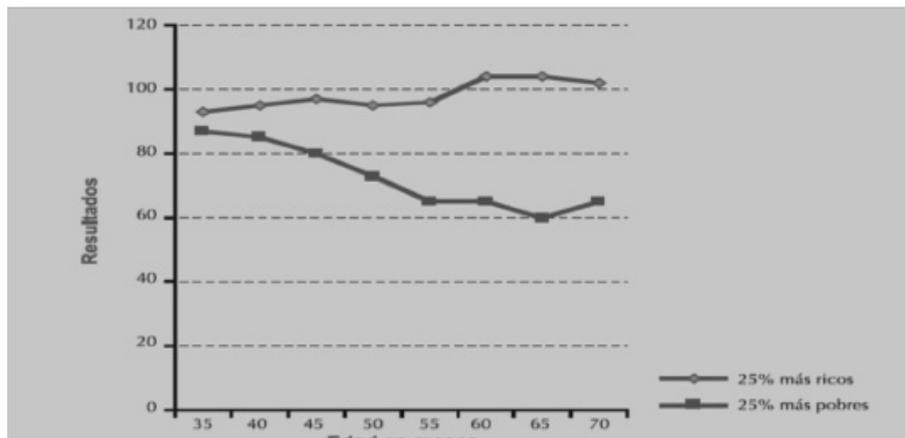


INEC, Censo de población y vivienda, 2001.

De igual modo, la inequidad y la exclusión se ponen de manifiesto en el rendimiento de los cuartiles más pobres y los más ricos.

<sup>7</sup> Programa Nacional de Mejoramiento de la calidad de las Escuelas Uni-docentes, "Propuesta Pedagógica", Quito, MEC, documento de trabajo, junio 2002, p. 17.

Gráfico No. 10: Resultados de las pruebas de lenguaje de los cuartiles más pobres y los más ricos, 2004<sup>s</sup>



Informe del Banco Mundial, 2006; Paxson and Schady, 2005.

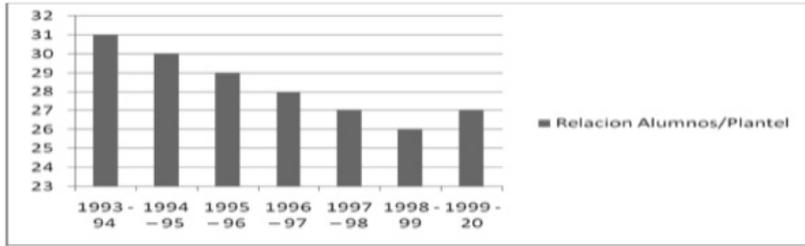
La inequidad del sistema también se manifestó en la diferencia en la inversión educativa en infraestructura, equipamiento, capacitación maestros, servicios básicos: agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc., entre las escuelas rurales y las urbano o urbano marginales. El 90% de los niños y niñas que vivían en el campo eran pobres y sus escuelas, en número considerable, eran uni-docentes (de las 17.600 escuelas del país, 6.800 eran uni-docentes) y atendían a 240.000 niños, en clara situación de desventaja. Los niños de 12 y 14 años del quintil más pobre perdían 12.8 días de clase al mes.

La evolución de las escuelas uni-docentes es una muestra más de una política educativa excluyente y poco decidida a erradicar esta lacra social, a pesar de que su solución no demanda ingentes gastos. Dado el desarrollo vial que ha alcanzado el país, es en la organización del transporte escolar en donde radica la posibilidad de que las niñas y niños puedan tener acceso a centros educativos completos. Los municipios podrían ser la instancia que con apoyo del gobierno organicen este servicio.<sup>9</sup>

8 NB: los resultados corresponden a las notas promedio de una prueba de identificación de vocabulario, estandarizados con la norma internacional, las mismas que son comparadas con la edad del niño en meses.

9 Juan Samaniego y Carlos Crespo, Programa de mejoramiento de las escuelas unidocentes, Quito, Ed. MEC, 1997, p. 22

Gráfico No. 11 Relación Alumnos/Plantel



A nivel de provincias la distribución de las escuelas uni-docentes fue la siguiente y testimonia, especialmente en Manabí, Guayas y Loja cuán afectadas estaban estas provincias:

Cuadro No. 59: Escuelas uni-docentes por régimen y provincias (2001 – 2002)

PLANTELES UNIDOCENTES						
POR REGIMEN SEGÚN PROVINCIAS						
Regimen	Costa		Sierra		Total Planteles	Total Alumnos
Provincias	Planteles	Alumnos	Planteles	Alumnos		
Azuay	117	2.898	87	2.176	204	5.074
Bolívar	203	5.139	45	1.206	248	6.345
Cañar	75	1.911	45	939	120	2.850
Carchi			87	1.318	87	1.318
Chimborazo	56	1.104	177	5.110	233	6.214
Cotopaxi	146	3.494	113	3.109	259	6.603
El Oro	159	2.753			159	2.753
Esmeraldas	304	10.276			304	10.276
Galapagos	6	56			6	56
Guayas	513	22.930	1	79	514	23.009
Imbabura	52	1.424	58	1.376	110	2.800
Loja	500	8.995	51	940	551	9.935
Los Ríos	378	13.201			378	13.201
Manabí	941	28.157			941	28.157

Morona Santiago			215	3.972	215	3.972
Napo			100	2.109	100	2.109
Orellana			155	4.218	155	4.218
Pastaza			158	3.104	158	3.104
Pichincha	302	7.612	77	1.767	379	9.379
Sucumbios			308	8.152	308	8.152
Tungurahua			64	1.484	64	1.484
Zamora Chinchipe			233	4.332	233	4.332
Total General	3752	109.950	1.974	45.391	5.726	155.341

En las escuelas uni-docentes una de las mayores dificultades era la inasistencia y ausentismo de un elevado porcentaje de maestros. Una investigación del Banco Mundial para medir el nivel de ausentismo en 102 escuelas primarias escogidas al azar, encontró que los maestros enseñaban alrededor del 62% del tiempo estipulado, cifra que seguramente es aún mayor en el caso de las escuelas uni-docentes.

Cuadro No. 60: Desempeño docente en las escuelas primarias, 2002-03

Porcentaje que se encontró a los profesores...	Diciembre 2002	Enero-Febrero 2003	Total
en el aula enseñando	59,5	64,8	62,1
en el aula no enseñando	16,0	14,9	15,5
fuera del aula en un descanso programado	0,0	0,0	0,0
fuera del aula, pero en la escuela	6,0	5,1	5,6
haciendo trabajo administrativo	2,2	1,6	1,9
no se encuentra/ ausente	14,6	12,5	13,5
acompañando al encuestador	1,8	1,1	1,5

Banco Mundial, Rogers et al, 2004.

Cuadro No. 61: Planteles unidocentes fiscales y alumnos que asisten a dichos planteles (2002 - 2003)						
		1998-99			1999-00	
PROVINCIAS	PLANT	ALUM.	AL/ PR	PLANT.	ALUM.	AL/PR
AZUAY	214	5.698	27	219	5.368	25
BOLIVAR	254	6.288	25	260	6.563	25
CAÑAR	112	2.691	24	120	2.850	24
CARCHI	91	1.416	16	88	1.342	15
COTOPAXI	265	6.663	25	262	6.714	26
CHIMBORAZO	247	6.449	26	235	6.254	27
EL ORO	178	3.096	17	161	2.788	17
ESMERALDAS	420	11.436	27	424	13.513	32
GUAYAS	520	22.305	43	531	23.515	44
IMBABURA	115	2.969	26	113	2.849	25
LOJA	530	9.830	19	564	10.121	18
LOS RIOS	441	14.850	34	442	15.047	34
MANABI	1.100	31.448	29	1,093	31.016	28
MORONA SAN- TIAGO	344	6.164	18	359	6.582	18
NAPO	326	7.855	24	131	2.787	21
PASTAZA	161	2.938	18	164	3.195	19
PICHINCHA	396	9.498	24	400	9.731	24
TUNGURA- HUA	66	1.726	26	64	1.484	23
ZAMORA CHINCHIPE	226	4.058	18	235	4.390	19
GALAPAGOS	5	61	12	6	56	9
SUCUMBIOS	268	6.810	25	309	8.174	26
ORELLANA				224	5.533	25
TOTAL	6.279	164.249	26	6.404	169.872	27

Programa Nacional Escuelas Uni-docentes.

La inequidad del gasto en educación también resultó alarmante. La inversión en educación beneficiaba a quienes tenían más recursos y poder y con ello se reforzaba la desigualdad. Era una especie de “círculo vicioso” y al mismo tiempo de “hierro” difícil de resolver. El gasto público y privado en educación, por quintil de ingreso, demuestra que la población del quintil más pobre recibía únicamente el 4% de todo el gasto educativo, comparado con el 57% que recibía la población del quintil más rico. También se observa inequidad, en el gasto, por la desproporción entre inversión y población atendida. Mientras la educación básica cubría al 65% de los estudiantes del sistema y recibía cerca del 40% del presupuesto; la secundaria apenas 26% de la población estudiantil recibía el 36% del presupuesto, y la superior (y post secundaria) que solo representaba el 8% de los estudiantes recibía el 26% de los recursos.<sup>10</sup>

---

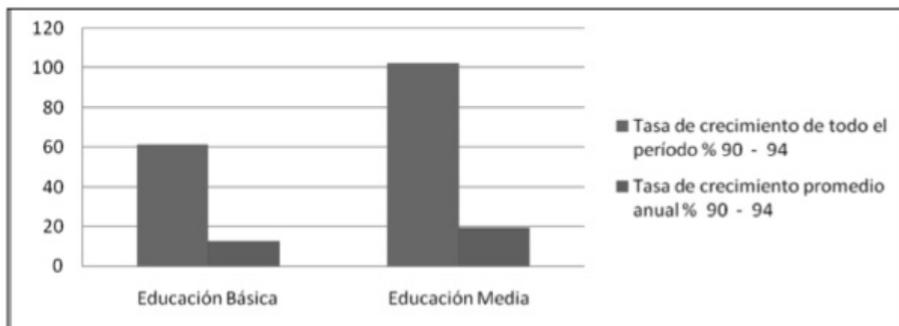
<sup>10</sup> Ídem, p. 18

Cuadro No. 62: Inversión del Estado ecuatoriano en educación por niveles.  
Período 1990 - 1994 (Millones de sures)

Año	Asignaciones presupuestarias					Población estudiantil			Tipo de cambio				
	Educ. Básica	Educ. Media	Educ. Superior	Educ. Preprimaria y Primaria	Educ. Media	Educ. Superior	Educ. Superior	\$	Educ. Básica	Educ. Media			
1990	66.478	60.674	40.184	1'595.556	581.272	211.937		821,52	50,72	127,06			
1991	88.299	87.596	71.413	1'770.020	599.494	212.185		1.100,16	45,34	132,81			
1992	144.166	157.480	122.360	1'812.520	613.882	213.210		1.587,03	50,12	161,64			
1993	230.237	238.670	148.548	1'856.000	628.615	214.235		1.918,16	64,67	197,94			
1994	342.356	363.526	245.443	1'900.000	643.702	215.268		2.200,00	81,90	256,70			
Tasa de crecimiento de todo el período % 90 - 94													
Tasa de crecimiento promedio anual % 90 - 94													
									61				
									12,73				

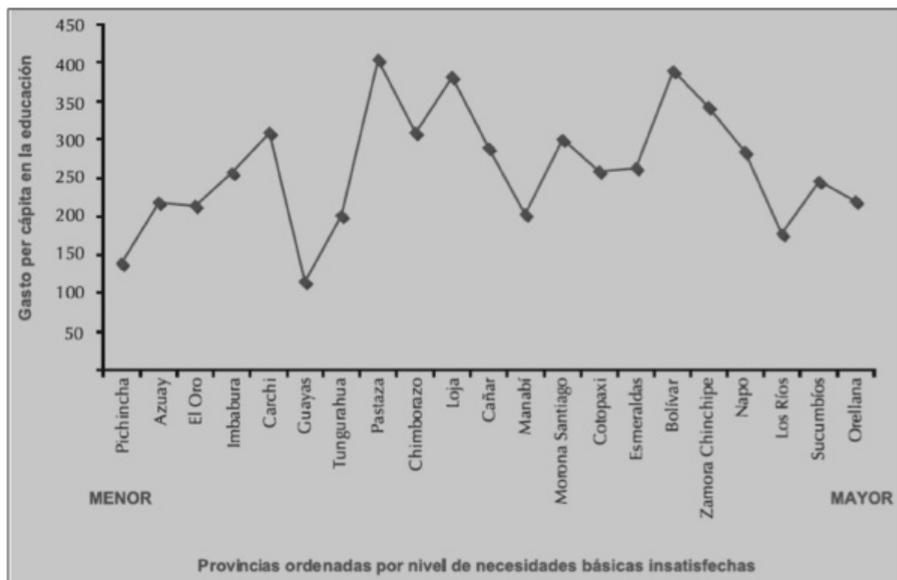
Emilio Pfister, La crisis educativa, bases para su consenso, EB/PRODEC, Fundación Ecuador, 1995, p. 30.

Gráfico No.12 Inversión del Estado ecuatoriano en educación por niveles. Periodo 1990 - 1994



La disparidad del gasto a nivel de las provincias también permite visibilizar la inequidad en cuanto a inversiones y satisfacción de las necesidades básicas.

Gráfico No.13: Gasto educativo y necesidades básicas insatisfechas por provincias, 2002-03



Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2004 y SIICE, versión 3.5.

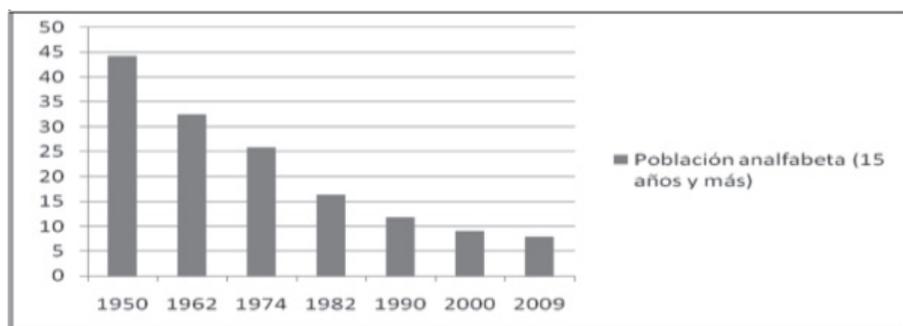
Otra muestra notoria de la inequidad de los sistemas educativos ecuatoriano continuó siendo el analfabetismo que, en algunas provincias y en el sector rural superaba el 15%. En estas décadas, el avance en la lucha contra el analfabetismo lo testimonia el cuadro adjunto:

Cuadro No. 63: Analfabetismo (1950 – 2010)

Año	Población total			Población analfabeta (15 años y más)					
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	%	Mujeres	%	Total	%
1950	899.549	944.578	1'844.127	341.658	38	474.696	50,3	816.354	44,3
1962	1'210.539	1'250.963	2'461.502	337.849	27,9	461.686	36,9	799.535	32,5
1974	1'789.950	1'831.512	3'621.462	390.435	21,8	542.288	29,6	932.723	25,8
1982	2'310.779	2'374.521	4'685.300	305.324	13,2	465.282	19,6	770.606	16,4
1990	5'908.965	3'018.042	5'908.965	274.731	9,5	416.691	13,8	691.422	11,7
2000									9,00
2009									7,76

CEPAL, "Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2003", INEC.

Gráfico No.14 Población analfabeta (15 años y más)



Estas y otras limitaciones más pusieron de manifiesto los trasfondos o estructuras que alimentaban la exclusión y la inequidad del sistema educativo ecuatoriano. Por el mero hecho de nacer en el sector rural o nacer mujer; por asistir a centros fiscales, uni-docentes o nocturnos; por pertenecer a determinadas etnias; por las condiciones laborales de los padres, la escolaridad de los mismos o el consumo per cápita del hogar, las posibilidades de rendimiento educativo eran para unos más complejas y difíciles que para otros. En pocas palabras, el sistema educativo no garantizaba ‘igualdad de oportunidades’ a todos. Las condiciones de vida del pueblo hacían patente que muchos de ellos no disfrutarán de los derechos sociales y colectivos dada la pobreza en que se debatían y la existencia de relaciones económicas y sociales injustas.

Cuadro No. 64: Determinantes de la matrícula escolar (6-11 años)

Variables	Espec. 1 dy/dx	Espec. 2 dy/dx	Espec. 3 dy/dx	Espec. 4 dy/dx
Dummy sexo	-0.0185*	0.0186*	0.0191*	-0.0193
Dummy costa	-0.0261*		-0.0249*	
Dummy área	-0.0126**		-0.0136**	
Escolaridad de la madre	-0.0058	0.0061*	0.0058*	0.0060*
Escolaridad del padre	0.0020	0.0027*	0.002**	0.0027**
Número de miembros de 6 a 11 años	-0.0046	-0.0055***	-0.0051***	-0.0059**
Números de miembros de 12 a 17 años	-0.0021	-0.0016	-0.0023	-0.0019
Log de consumo	0.0218*	0.0216*	0.0214*	0.0214*
Dummy indígena	-0.0013	0.0068	-0.0019	0.0058

Dummy 1998	-0.0079	-0.0083	-0.0069	-0.0072
Dummy 1999	0.0018	0.0014	0.0033	0.0033
Dummy para Quito		0.0145**		0.0147
Dummy para Guayaquil		-0.0052		-0.0041
Dummy ciudades provinciales		0.0111***		-0.0103***
Dummy ciudades artesanales		0.0089		0.0091
Ocupado			0.0278**	0.0298**
Ocupado 1998			-0.0227	-0.0231
Ocupado 1999			-0.0359***	-0.0402

\*Significa al 1%; \*\*significa al 5%; \*\*\* significa al 10% ECVs 1995, 1998 y 1999, INEC. Elaboración STFS-SIISE

Resultados alentadores se dieron en relación con las actividades de apoyo a la primera infancia, que incluía intervenciones a nivel de las familias y de las comunidades rurales e inicios de un servicio focalizado a niños en situaciones de desventaja. La matrícula pre-escolar representaba el 3,3% de la población de 0-5 años, índice que se elevó al 6,3% en 1991; el ritmo de crecimiento anual de la matrícula pre-escolar fue del 7,7% en el período 1980-1991, y en gran medida su crecimiento se debe a la iniciativa privada. En las grandes ciudades más del 70% de este nivel atendía la educación particular.

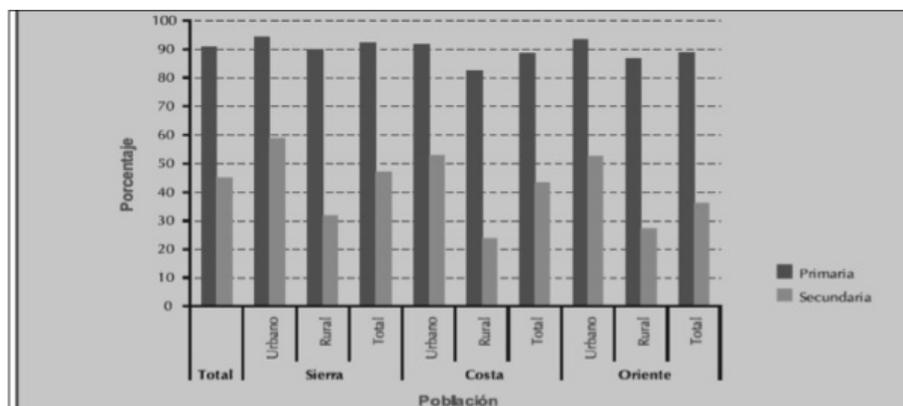
El esfuerzo de décadas de sostenido crecimiento, aunque en algunos gobiernos éste haya sido mínimo, ha conducido a una cobertura aceptable a nivel de primaria y educación básica, si bien en cuanto al nivel medio queda aún mucho por hacer.

Cuadro No. 65 Tasas de matriculación en Educación Básica, según nivel y tipo de escuela, 2002-2003

Nivel	Fiscal y Fisco Misional	Municipal	Privadas	Total alumnos (bruta)	Total alumnos (neta)	Total población	Tasa de matrícula neta
1ero básico				165.728		262.860	63%
2do a 7mo	1.491.712	13.089	482.664	1.987.465	1.576.687	1.693.383	93%
8vo a 10mo	709.042	3.539	271.278	561.775	533.868	825.143	65%
<b>Total</b>	<b>2.200.754</b>	<b>16.628</b>	<b>753.942</b>	<b>2.714.968</b>	<b>2.110.555</b>	<b>2.781.386</b>	<b>76%</b>

SINEC 2002-2003, INEC 2001.

Gráfico No. 15: Matrícula neta para primaria y secundaria, por zona y región, 2001



SIICE, versión 3.5.

También alcanzaron resultados positivos los diversos proyectos experimentales de un conjunto de establecimientos educativos, que ante la inoperancia del gobierno central se vieron obligados a tomar la iniciativa por cuenta propia. En esta misma línea de reforma se sitúan los esfuerzos realizados tanto por implementar la reforma de la educación primaria y la organización de un nuevo currículum para el ciclo básico (Reforma Consensuada) como para iniciar la reforma curricular del ciclo diversificado. La Universidad Andina Simón Bolívar logró implementar una propuesta a la que se acogieron más de un centenar de colegios. El bachillerato polivalente, término con el que la universidad bautizó a su propuesta, no solo refrescó el ambiente sino que aportó con diversas iniciativas al debate sobre el nuevo currículum para el bachillerato; además colaboró en la capacitación a los maestros de este nivel e incluso del básico, en una coyuntura en que el estado había debilitado en sumo grado su capacidad y responsabilidad de atención a los docentes.

Otra área de paulatino avance fue la de programación curricular a partir de la enseñanza por competencias. Hacia finales de la década de los años 50 hizo su aparición en el mundo académico, gracias a los trabajos sobre lingüística de Noam Chomsky, un nuevo campo teórico, bautizado con el término de ‘competencias’. Posteriormente, cobró fuerza en el escenario educativo la problemática de la ‘enseñanza por competencias’. Años más tarde, en Colombia, por ejemplo, la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, en su informe *Colombia: al filo de la oportunidad (1994)*, propuso dentro de la agenda: “La educación para el próximo milenio” la recomendación de “establecer un primer examen de “competencias básicas”, para evaluar competencias lectoras,

escriturales y habilidades de pensamiento. Otros países, como República Dominicana, también en la década de los 90 incorporaron la problemática de enseñanza por competencias al discurso educativo y, especialmente, a su reforma curricular. La Unión Europea, a partir de la *Declaración de Bolonia*, 1999, cuyo antecedente fue la Carta Magna de las Universidades de septiembre de 1988, también insistirá en la necesidad de reorientar los procesos de enseñanza aprendizaje de sus universidades hacia la formación por competencias.

En Ecuador, a partir de la reforma curricular de los años 1994-96 se dieron los primeros pasos en esta perspectiva. En la propuesta de objetivos de la educación básica se hizo constar que:

La Educación Básica Ecuatoriana se compromete a ofrecer las condiciones más apropiadas para que los jóvenes, al finalizar este nivel de educación, logren el siguiente perfil por competencias:

- Alto desarrollo de su inteligencia, a nivel del pensamiento creativo, práctico y teórico;
- Ser capaces de comunicarse con mensajes corporales, estéticos, orales, escritos y otros. Con habilidad para procesar los diferentes tipos de mensajes de su entorno.
- Con actitudes positivas frente al trabajo y al uso del tiempo libre.<sup>11</sup>

Las competencias se entendieron como un conjunto de actividades llamadas a desarrollar los conocimientos o contenidos de la asignatura, pero también, las destrezas y actitudes que los ciudadanos deben poseer para participar como personas activas en la sociedad, en el sistema productivo, en el mercado de trabajo, en la vida real y en contextos virtuales; así como también los valores que habrían de permitirles transformarse en ciudadanos y tomar parte en el sistema democrático con un sentido coherente de su propia identidad.<sup>12</sup> En pocas palabras, “Se entendió por competencia un saber hacer complejo resultado de la movilización, integración y adecuación de conocimientos, desarrollo del pensamiento y de habilidades y actitudes o valores necesarios para reaccionar eficazmente en diferentes situaciones”.<sup>13</sup>

En relación a las estrategias de desarrollo se señaló la necesidad de implementar las destrezas, habilidad y actitudes que se requería sean

---

11 MEC, “Reforma curricular para la educación básica”, Quito, 1997, 3era. ed., pp. 11 y 18.

12 Cfr. CGFP. Consejo General de Formación Profesional, España, 2001. Comisión Nacional Ampliada de Transversalidad, 2002.

13 <http://www.um.es/ojs/index.php/educatio/article/viewFile/152/135>.

cultivadas por los alumnos. En esta forma, en Ecuador, se abrieron las puertas a la enseñanza en competencias en cuanto al dominio del pensamiento lógico y lenguaje.

A inicios del año 2001, en el gobierno de Gustavo Novoa, a partir del Decreto Ejecutivo que llamaba a la reforma curricular del bachillerato, nuevamente cobró fuerza el debate sobre la enseñanza por competencias, y fue el bachillerato técnico el que en forma más decidida optó por formular sus planes y programas con base en la enseñanza por competencias. Con el acuerdo ministerial No. 3425, de agosto del 2004, se autorizó una nueva estructura y organización académica para este tipo de bachillerato. En el marco de ejecución del *Proyecto de Reforzamiento de la Educación Técnica*, con la colaboración de especialistas españoles, por vez primera, se intentó formular una propuesta curricular centrada en la enseñanza por competencias, pero una vez más, entre las buenas intenciones y la realidad aún quedó una buena distancia, ya que solo en parte la nueva propuesta tiene como eje la educación por competencias, a pesar de que el área técnica es una de las que más se presta para este tipo de educación.

## Cuadro No. 65: Programación curricular, síntesis histórica

Década de los setenta y ochenta:	<b>OBJETIVOS:</b>  Contenidos de asignatura
Década de los noventa: Destrezas – desarrollo del pensamiento (Reforma Curricular de 1996)	<b>OBJETIVOS:</b>  Contenidos de asignatura y Desarrollo del Pensamiento
Inicios del 2000: Destrezas - Desarrollo del pensamiento y valores (Reforma curricular del 2003)	<b>OBJETIVOS:</b>  Contenidos de asignatura y desarrollo en actitudes- valores
Mediados década del 2000: Consolidación de desarrollo del pensamiento integrado al desarrollo en valores (Reforma curricular de la Educación Técnica 2005)	<b>OBJETIVOS:</b>  Competencias Generales y Específicas
Finales de la década del 2000, Reformulación de la enseñanza por competencias por destrezas e indicadores de desempeño.	<b>OBJETIVOS:</b>  Destrezas de desempeño.

También en relación a la educación bilingüe intercultural hubo un saldo positivo. La fortaleza del sistema educativo ecuatoriano ha descansado, en buena medida, en su apertura al medio rural y, especialmente, a las poblaciones indígenas. El desarrollo de la educación bilingüe intercultural en cuanto a organización, constitución de una dirección nacional (1992), producción de material educativo en quechua y otras lenguas, diseño de un currículo específico (1993), formación de maestros bilingües y educación a distancia a través de la radio, dio saltos sorprendentes que convirtieron a esta área en una de las más dinámicas en cuanto a crecimiento e innovaciones curriculares. Esto no significa desconocer limitaciones provenientes sobre todo del estrato social mestizo y las resistencias de la administración central y provincial, como de la misma falta de formación de algunos cuadros indígenas.

La aspiración a transformar a la educación en un tema de debate e interés de la sociedad en su conjunto, arrojó también un cierto saldo positivo, especialmente en relación a los medios de comunicación social, que comenzaron a dedicar mayor espacio a la problemática educativa y en algunos casos, como el del diario *El Comercio* y *El Universo*, se abrieron secciones especializadas cuya edición fue permanente a lo largo de esos años. También trató de despertar a la Sociedad Civil, con especial énfasis, el Contrato Social por la Educación, liderado básicamente por UNICEF. El Contrato Social supo sentar a la mesa de la discusión a gremios, cámaras, colegios profesionales y hasta algunos políticos que dirigieron su vista a la temática educativa; sin embargo, no se logró que el nivel decisorio de los gobiernos de sustentabilidad a las iniciativas ni se logre involucrar más allá de la retórica discursiva.

También entregó resultados positivos el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas. Pocas áreas han logrado enfrentar el problema de su modernización como esta. El nuevo sistema estadístico informatizado y disponible en [WWW.mec.gov.ec/n2boletines/sinec/htm](http://WWW.mec.gov.ec/n2boletines/sinec/htm), recoge una larga herencia que se inició en el año de 1936, en que se creó, en el Ministerio de Educación, la Sección Estadística, con la función de recolectar y organizar la información de los diferentes niveles de educación regular. En 1988, con el apoyo de la OEA, se inició el proyecto de mejoramiento de las estadísticas educativas, el mismo que fue respaldado con la Resolución Ministerial 109 del 1º de marzo de 1989. A partir de 1992, el MEC con financiamiento del Banco Mundial, puso en ejecución el Proyecto Educación Básica: Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB/PRODEC), con cuyo apoyo financiero y en base a la experiencia acumulada, se puso en operación el actual Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador - SINEC-.

El SINEC es un sistema de estadísticas de educación regular, de cobertura nacional, de tipo censal, desconcentrado, basado en la recolección, tabulación y procesamiento de datos de los niveles pre-primario, primario y medio, cuyo fin primordial es proporcionar información a los responsables

de la educación, como base fundamental para la planificación y la toma de decisiones. Los elementos básicos de información, objeto de levantamiento estadístico del SINEC, son: Planteles, docentes, edificios, aulas, alumnos y personal administrativo, a nivel nacional, provincial y en los últimos años hasta cantonal y parroquial.

El objetivo del SINEC es establecer un sistema estadístico moderno con capacidad de suministrar información actualizada, ágil, oportuna, confiable y desagregada. El nivel alcanzado honra a su equipo técnico que ha sabido mantener su estabilidad pese a los continuos cambios de gobierno y avanzar en medio de limitaciones de todo género.

A inicios del nuevo siglo se diversificó aún más las bases de información y se instalaron otros modernos sistemas de acceso sobre los gastos en educación, los resultados de la evaluación a docentes y estudiantes, el censo nacional de instituciones educativas (AMIE), las pruebas Ser Ecuador 2008, el concurso de méritos para autoridades,... en la página www del ministerio. <http://www.educacion.gov.ec/>.

En conclusión, salvo pocos campos, experiencias y proyectos que arrojaron un saldo positivo, desde mediado de los ochenta y a lo largo de los noventa, el saldo general fue negativo; la tendencia a la baja cuantitativa y cualitativa continuó en la mayoría de componentes del sistema. A finales de siglo el sistema educativo ecuatoriano colapsó frente a las narices tanto de los gobiernos de turno y los aparatos del Estado, como de la sociedad civil, responsables del descalabro de tan importante área. El Estado pero también la Sociedad Civil permitieron que se disminuya sensiblemente las inversiones en educación, se deteriore su calidad, su infraestructura, la producción de material educativo, la profesión docente, la capacitación y formación profesional, la gestión y administración central y provincial, etc. Los problemas no estuvieron lejos de las narices no solo del gobierno sino también de personas e instituciones, nacionales y extranjeras, públicas y privadas a quienes les tocó actuar en educación a lo largo de estas dos "décadas perdidas".

## LOS “SUEÑOS” Y LAS UTOPIÁS EN EL DISCURSO EDUCATIVO DE FINALES DE SIGLO.

*«Olvide lo que usted sabe sobre cómo debe funcionar el sistema educativo ecuatoriano. ¡Casi todo está errado!»<sup>14</sup>*

Ante tan desolador panorama, no faltaron desde diferentes instituciones, gremios, estudiosos y publicaciones, a partir de la identificación de las problemáticas claves de la educación, la formulación de sueños y alternativas tanto en una perspectiva de acciones emergentes, como también de largo plazo. Los gobiernos y ministros de educación de turno, hicieron suyo, al menos en el discurso, un largo recetario de propuestas para superar la aguda crisis de finales de siglo. ¿Quién podía estar en contra de tan loables objetivos? ¿Quién podía oponerse a la entrega de más recursos económicos para la educación o a planes de mejora de la calidad de la misma? El problema se orientó más bien hacia el ¿cómo hacerlo? ¿Con qué recursos? ¿En qué tiempos y con quiénes? A este nivel no llegaron las propuestas. Las “promesas” prioritarias de reforma se pueden sintetizar en las siguientes:

- Mejorar la calidad de la educación;
- Mejorar el financiamiento del área de la educación;
- Lograr una mayor participación de la sociedad civil en la acción educativa;
- Reformar la legislación educativa vigente;
- Propender al desarrollo institucional del Ministerio y sus instancias a nivel nacional, regional, provincial y local;
- Establecer relaciones entre el sistema productivo y el sistema educativo que coadyuven a educar para el trabajo;
- Ejecutar proyectos complementarios para los niños y niñas en especiales situaciones de desventaja social y económica.<sup>15</sup>
- Calidad de la educación

14 Tomado de Michael Hammer y James Champy, Reingeniería, Barcelona, Grupo Ed. Norma, 1994.

15 Puede consultarse el “Plan estratégico de desarrollo de la educación ecuatoriana, 1997-1998” de tiempos del Ministro Mario Jaramillo, o la propuesta “Plan emergente y a largo plazo del Ministerio de Educación y Cultura”, de septiembre de 1998, de Vladimiro Alvarez, o “Políticas de acción para el sistema nacional de educación, 2000”, en la gestión de Roberto Hanze Salemn. En similares términos el ministro Roberto Passailague, en julio del 2004, manifestaba: “Yo sostengo que la educación fiscal ecuatoriana ha colapsado. Sin embargo, no podemos quedarnos en la denuncia. Tenemos la obligación de pasar a la propuesta (...) Trabajaremos con ahínco en la institucionalización de la educación inicial, la ampliación de la cobertura y oferta de los 10 años de obligatoriedad de la educación básica, el reforzamiento del currículo; fortalecimiento del bachillerato y pos bachillerato; capacitación masiva de maestros y directivos; instauración permanente de un sistema integral de información; programa nacional de alfabetización con la UNE; fortalecimiento institucional del MEC como organismos rector del hecho educativo. Todo esto constituye el fundamento de lo que podrán ser las políticas educativas del Estado”. Diario El Comercio, 18 de julio del 2004, p. A 4.

Como parte de este eje estratégico, se juzgó que había que intervenir con programas claves para generar calidad en todo el sistema:

En primer lugar, a través del desarrollo de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, con sus respectivos indicadores y estándares para la medición de la calidad en los establecimientos educativos y el desarrollo de diversos componentes de la evaluación como son la acreditación, la rendición de cuenta y la medición de los logros y resultados del Sistema. En segundo lugar, a través de la modernización y reforma del Bachillerato, en todas y cada una de sus especializaciones, repesadas en Ecuador desde 1978. En tercer lugar, por medio de la implantación de tecnología de punta en el aula mediante un programa nacional de informática educativa y de materiales y textos apropiados para que la reforma curricular llegue al aula; en cuarto lugar, por medio de la creación de un programa de incentivos al desempeño de calidad de los centros escolares. En quinto lugar, promocionando de manera intensa la difusión de los principios de interculturalidad en la educación, tanto desde la perspectiva del sector indígena como del mestizo; y, finalmente, a través de un proyecto de fortalecimiento y reforma del currículo de formación de los maestros en los ISPEDs, tanto mestizos como bilingües. Sobre la reforma de las facultades de ciencias de la educación reinó el silencio.

## Financiamiento

El segundo eje estratégico de desarrollo debía buscar incrementar la inversión en educación. En este dominio había que concentrar los esfuerzos del Ministerio en el mejoramiento de la gestión del presupuesto, en la consolidación de la administración financiera, en la descentralización de su gestión y en el desarrollo de una capacidad efectiva de planificación financiera y presupuestaria del Ministerio en todos sus niveles.

Entre los programas y proyectos que se debían impulsar pueden mencionarse: El desarrollo de una propuesta alternativa de distribución del presupuesto de Educación entre los varios niveles educativos, tendiente a fortalecer la Educación Básica; el pago puntual a los maestros; la creación de un sistema de recuperación de los deprimidos sueldos de los maestros; el desarrollo de una propuesta de diversificación de las fuentes de financiamiento; la instrumentación de mecanismos adecuados para el cumplimiento de la norma Constitucional del 30% del Presupuesto General del Estado para el Sector de Educación; el desarrollo de una propuesta de participación del sector empresarial y productivo en el financiamiento de la educación; y, por último, la implementación de un sistema de descentralización e información para el seguimiento de la ejecución presupuestaria, acompañada de la capacitación al personal en gestión financiera.

## Legislación educativa

Siendo la ingobernabilidad de este sistema otro de sus cuellos de botella, se juzgó necesario en el campo de la Legislación Educativa desplegar esfuerzos orientados a la expedición de una nueva ley de educación que responda a la nueva Constitución, aprobada en agosto de 1998. El nuevo marco legal debía de inmediato generar el nuevo Reglamento a la Ley de Educación y revisar la Ley de Escalafón del Magisterio. Además se juzgó necesario impulsar el desarrollo de instancias y mecanismos de exigibilidad para la aplicación de la legislación educativa; impulsar así mismo la tramitación de reglamentos y acuerdos complementarios. Por último, llevar a cabo un amplio esfuerzo de formación y capacitación del personal del sector educativo y sus instancias de control a fin de que los procesos se realicen con la agilidad y transparencia debida.

## Desarrollo institucional

En lo referente a la modernización de la estructuras de gestión y administración educativa, se juzgó que se debía poner especial énfasis en el replanteamiento del rol, funciones y organización de las instancias ministeriales, a fin de adecuarlas a la nueva realidad jurídica y constitucional del país, así como también a los nuevos retos de las sociedades contemporáneas. Entre los proyectos y actividades que permitirían desarrollar substancialmente el "capital humano" se mencionó los siguientes: La formulación de una nueva Visión y Misión en las Instituciones educativas; la readecuación de las estructuras del MEC para armonizarlas con los requerimientos de la modernización del país; una efectiva descentralización y desconcentración de funciones, procesos y decisiones a nivel regional, provincial y local; el establecimiento de un sistema de rendición de cuentas en que participen padres de familia, organizaciones locales y maestros, y el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación de la gestión del Ministerio. En lo referente a la modernización de los sub-sistemas del Ministerio, se debía impulsar el desarrollo más eficiente de áreas como la de planificación, administración, finanzas, control, auditoría interna e inventario y patrimonio. Adicionalmente, se debía poner especial atención al desarrollo de los recursos humanos, de forma que su gestión sea más efectiva; a la reorganización de los procedimientos de selección de maestros, y, por último, a un conjunto de esfuerzos especiales para controlar y erradicar la corrupción en la gestión del MEC y, especialmente, en el manejo de los proyectos internacionales.

## Participación ciudadana

En este eje estratégico se debía impulsar la creación de nuevos espacios de presencia y actuación de la Sociedad Civil en el sistema educativo. Se postuló una especial apertura al sector de padres de familia ausentes por regla general de los órganos de gobierno de las instituciones educativas.

Entre los proyectos a impulsar se puede mencionar los siguientes: Autonomía de gestión en las unidades educativas; creación de mecanismos que permitan una mayor participación de los padres de familia, de la comunidad, de los gobiernos seccionales, de ONGs y más instancias de la sociedad civil; fortalecimiento de las redes CEM, a fin de promover nuevos espacios y actorías de participación de la comunidad; adaptación de la organización ministerial y reforma de los reglamentos que obstaculizaban y limitaban la presencia ciudadana; revisión de los engorrosos procesos con que se realizaban determinados trámites en régimen escolar nacional y provincial. Las comisiones de estímulos y sanciones, ingresos y cambios y de costos de la educación debían abrir sus puertas a la participación de padres de familia.

En las últimas décadas se había convertido en el gran ausente del quehacer educativo la Sociedad Civil en general y los padres de familia en particular. Las iniciativas que emprendiesen los gobiernos seccionales, las ONGs, las fundaciones, la comunidad y, especialmente, los comités de padres de familia, para coadyuvar a la transformación de la educación se creyó eran decisivas para mejorar el sistema de gestión y administración de la educación e incluso para incidir en la calidad del mismo.

## Educación y trabajo

Para la vinculación del sistema educativo con el sistema productivo se pensó necesario impulsar dos programas: El de creación de un sistema nacional de capacitación y formación profesional y el de vinculación del mundo del trabajo con la educación o de reorientación del sistema educativo: sus objetivos, metodologías y esfuerzos hacia la *Educación para el Trabajo*. Entre los proyectos y actividades que permitirían desarrollar esta área se mencionó los siguientes: Establecer mecanismos de participación del sector productivo, laboral y estatal en el desarrollo de nuevas modalidades de capacitación para el trabajo y de nuevas modalidades de formación profesional con la participación de los sectores Laboral, Cámaras, Empresas privadas y públicas, SECAP, entre otros; redefinir el papel del SECAP y de los Ministerios de Educación y Trabajo a fin de que asuman un papel de orientación, seguimiento y control de las actividades de capacitación y formación y encarguen la ejecución tanto a las organizaciones

especializadas de la sociedad civil como a las mismas empresas; conformar un comité interministerial e interinstitucional que vincule orgánicamente a las entidades encargadas de la capacitación; identificar los establecimientos que permitan aplicar a nivel piloto, y con posterioridad a nivel general, el Eje de Educación para el Trabajo, tanto en el sector público como en el privado.

La empresa pública y privada, las Cámaras de la Producción, los Colegios Profesionales, los centros de capacitación y formación profesional, los establecimientos de educación técnica y los institutos superiores técnicos y tecnológicos y el SECAP serían los llamados a realizar profundas transformaciones en esta área. Solo entonces podrían los estudiantes optar con solvencia por un puesto de trabajo o gestar, con sus propios conocimientos, habilidades y destrezas un puesto productivo de trabajo a cuenta propia o acceder a las fuentes de financiamiento que se requerían para la creación de microempresas.

## Proyectos emergentes

Como parte del Eje de Proyectos Emergentes se consideró diversos ámbitos de acción ministerial relacionados con la protección de la salud y la alimentación del niño; la rehabilitación de la infraestructura educativa; el desarrollo de mecanismos de coordinación y comunicación entre las instituciones que participaban de la ejecución de proyectos emergentes, y la capacitación del personal del Ministerio en el manejo de este tipo de proyectos.

Entre los principales proyectos constan: El proyecto de ampliación de la cobertura del Programa de Colación Escolar; el diseño y negociación del nuevo programa de almuerzo escolar; el programa de medicina ambulatoria y de sensibilización y educación de padres de familia sobre Salud y Nutrición; el desarrollo de estrategias de participación de los padres de familia en la ejecución de los programas; la capacitación del personal del Ministerio en la gestión, monitoreo y evaluación de proyectos; el programa emergente de rehabilitación y equipamiento de la infraestructura educativa destruida por el fenómeno climático de el Niño y el terremoto de Bahía; y el desarrollo de un sistema de coordinación y comunicación entre las instituciones que participan de la ejecución de proyectos emergentes.

## Estado y sociedad civil

Sin embargo, pese a las declaraciones realizadas a favor del cambio en educación por los últimos gobiernos y a la abundante literatura y propuestas sobre posibles reformas, no fue factible alterar el rumbo del sistema educa-

tivo y su deterioro se agudizó día a día. La dificultad de fondo fue articular, ensamblar tantas loables iniciativas en una plataforma sostenible.

En este escenario decadente; con estrategias y políticas alternativas en los discursos, pero sin instituciones y actores que puedan liderar el cambio, el país entró al nuevo milenio. Hasta el discurso propositivo o reformista de finales de siglo, pronto se agotó, convertido en un canto de sirenas de imposible realización, que sirvió más para el extravío y la distracción que para avanzar.

Pero ante la inviabilidad del cambio en educación, desde los aparatos del Estado, quedó aún una puerta de salvación: la Sociedad Civil, actor que comenzó a hacer su entrada en la arena política, a criticar el papel del Estado y a jugar un papel protagónico cada día mayor.<sup>16</sup> Las nuevas condiciones de injerencia de la sociedad civil, sus demandas al ejecutivo, hicieron que tres gobiernos se caigan y se comience a cuestionar el papel de las instituciones del Estado frente a nuevos actores más críticos y dinámicos.<sup>17</sup>

En otros términos, desde diferentes frentes, se planteó a finales de siglo la necesidad de revisar y redefinir el papel del Estado y la construcción de un nuevo proyecto que permita al país, a decir de A. Acosta (1977), su incorporación cualitativa en el mercado global, basado en la producción eficiente y la redistribución de sus rentas y riqueza en forma equitativa. El problema se presentó, entonces, como la reconstrucción del orden social en un nuevo escenario de deslegitimización y debilidad del Estado, a partir de novedosos procesos de democratización desde la sociedad civil, especialmente a través de numerosas ONGs que demandaba más espacios y formas de expresión y participación, también en el área educativa.

En definitiva, la apuesta de futuro, el cambio radical en educación y en otras áreas, pasó por repensar el objetivo y la naturaleza del Estado y de los gobiernos en educación y por la revaloración del nuevo papel de la Sociedad Civil. En pocas palabras, se hizo necesario levantar una nueva institucionalidad, un nuevo Sujeto Histórico, dentro del marco de reformulación de las relaciones entre la Sociedad Civil y el Estado, es decir, el replanteamiento de lo público.

A favor de un nuevo Estado, social y participativo, estuvo la creciente emergencia de nuevos actores (indios, mujeres, negros, jóvenes, informales,

16 Tomado de Alicia Loaiza, "La sociedad civil: 'Lo público', como escenario propicio para la democratización del Estado", en *Rutas al siglo XXI. Aproximaciones a la historia de la educación en el Ecuador*, Quito, cap. III, Ob. Cit., pp. 236 – ss.

17 . Cfr. Juan Francisco Martín Seco, "Posibilidades y limitaciones del sistema internacional económico contemporáneo", en *Globalización: mito y realidad*, Quito, Ed. Tramasocial, 1998, p. 117.

gremios profesionales, desocupados, tercera edad, etc.), en búsqueda de espacios para su expresión, ya no solamente en los términos determinados por la legislación en cumplimiento de sus derechos de ciudadanía, ni solamente para una participación en las instituciones políticas del Estado (los llamados «poderes del Estado»: ejecutivo, parlamento, sistema judicial), sino en instituciones no estatales o para-estatales que puedan resolver sus necesidades y demandas, con una visión renovada de la democracia. En esta perspectiva, su participación en la gestión y administración educativa podría arrojar a futuro resultados positivos. También estuvo a favor de este nuevo enfoque de lo “público” la dura realidad: una crisis de que no se tenía memoria y que exigía desterrar el modelo que se ha tratado de imponer.

Los acontecimientos de las dos últimas décadas del s. XX demostraron la inviabilidad y el elevadísimo costo social de las propuestas de corte neoliberal, que no garantizaban ni siquiera la vida de los consumidores. No cabía continuar la tendencia a desprestigiar y debilitar el papel del Estado, ni seguir acumulando la riqueza en tan pocas manos y agrandar, cada vez más, las hirientes desigualdades que ofrecía el país. No se resistía la aguda crisis fiscal y bancaria, envuelta en los más soterrados intereses y abusos, ni la devaluación diaria de la moneda, ni los subidos tipos de interés o la reducción a tontas y locas del sector público y el congelamiento de los salarios. Abrumaban los altos índices de inflación, subempleo, desempleo y miseria y el que se disponga tan “inteligentemente” de los ahorros de miles de ciudadanos, por citar algunos de los agudos problemas económicos, característicos de este modelo y que contrastaban con la carencia de una política social.

A esto aún se sumó, en los años noventa, la propuesta de privatización, de venta o rifa de los bienes del Estado, incluso de lo más rentables, a fin de atender la deuda externa. Esa forma de privatización se juzgó era una negación de la capacidad del Estado para atender las necesidades de la sociedad en su conjunto y, también, la negación de la política de lo público, por el tratamiento tecnológico a los problemas y la consiguiente corrupción y creciente represión social que desató este tipo de políticas.

En otras palabras, se trataba de poner término al desmantelamiento y debilitamiento del Estado y su poder vivido en las dos últimas décadas por efecto de la política neoliberal. Hacía falta empeñarse en rescatar el papel rector del Estado en cuanto generador, planificador, regulador y supervisor del funcionamiento de los aparatos del Estado; se trataba de recuperar el papel activo, responsable y de conducción que debía caracterizarle.

En conclusión, pese a la abundante retórica de estas décadas sobre la educación como prioridad de los gobiernos de turno e incluso como política de Estado; pese a la buena voluntad y los esfuerzos de personas e instituciones, públicas y privadas, nacionales e internacionales dedicadas a la educación;

pese a las buenas intenciones de los actores de la educación, por acción o por omisión, el resultado final arrojó un saldo claramente negativo y lo que fue más grave, hasta las 'ilusiones' o 'sueños' de mejora terminaron por percibirse como un ingenuo optimismo.

El país terminó sin la debida preparación e infraestructura académica para enfrentar los nuevos escenarios y los retos propios de los procesos de la mundialización y de la globalización.

País	KEI	Régimen incentivos económicos	Innovación	Educación	Infraestructura información
Hong Kong	8.04	8.59	6.94	7.62	9.02
Corea	8.02	6.55	9.18	7.62	8.75
Singapore	7.67	8.42	7.26	6.0	8.95
Taiwán	6.96	6.36	5.70	6.94	8.85
Chile	6.49	7.73	5.51	6.13	6.59
Uruguay	6.10	6.37	4.88	7.17	6.02
Argentina	5.24	1.79	6.15	7.49	5.53
Brasil	5.05	3.94	5.02	5.75	5.50
América Latina	4.10	3.87	3.30	4.50	4.73
Perú	3.90	3.65	2.74	4.71	4.50
Venezuela	3.82	1.82	4.33	4.27	4.85
Colombia	3.73	2.79	3.14	4.40	4.60
Bolivia	3.63	3.74	1.76	5.52	3.51
Ecuador	3.21	2.13	2.67	3.88	4.17
Paraguay	2.86	2.53	0.89	4.19	3.84

Word Bank Institute

18 Knowledge Economic Index (KEI) evalúa la preparación de los países en varios indicadores relevantes a la tecnología, en una escala de 1 a 10.

## LOS PROYECTOS “INTERNACIONALES”<sup>19</sup>

### Antecedentes

A mediados de los años setenta, noviembre de 1976, en una de las primeras reuniones que se llevaron a cabo en la sede del BID, en Washington, sobre financiamiento de la educación en América Latina, se puso de relieve problemas específicos sobre el nivel del gasto en educación, el alcance y estructura del financiamiento de sus costos, la distribución del ingreso y la política fiscal, el financiamiento privado de la educación, las contribuciones familiares, las metas y administración del crédito institucional. También captó la atención asuntos tales como las aplicaciones tecnológicas, la educación vocacional y el financiamiento de la educación en el sector rural.<sup>20</sup>

Desde entonces, una vez señaladas las pautas, sistemática, paulatina e inexorablemente, este proyecto se fue implementando desde el Río Grande hasta la Patagonia.

A lo largo de estas últimas décadas se ha visto desaparecer el financiamiento para mejorar el nivel universitario; para promover la investigación; mejorar los sueldos de los maestros, tema clave, ligado a problemas de calidad y sistemáticamente soslayado; disminuir la inversión del Estado en educación, área permanentemente afectada a lo largo de estas dos décadas que, del 29.4% dedicado en el presupuesto del Estado para educación, en el año 1980, vio reducirse sus recursos al 9%, en 1998. Más bien se ha concentrado el interés en proyectos orientados hacia nuevas prioridades: desarrollo de la educación técnica y la formación para el trabajo; conformación de redes escolares para administración directa de los recursos; modernización de los aparatos ministeriales centrales y provinciales para administrar la educación bajo los nuevos parámetros, mejora de la “calidad” de la educación básica, especialmente en las zonas rurales y urbano marginales, y más programas que apuntan a la creación de alternativas para el financiamiento de la educación fiscal.

---

19 Carlos Paladines, “The Impact of Neoliberalism on Education in Ecuador”, en *The impact of globalized neoliberalism in Latin America, Philosophical Perspectives*, EE - UU, editado por Ricardo Gómez, Hansen House Publishing, 2004.

20 Véase Banco Interamericano de Desarrollo, *Alternativas de financiamiento para las prioridades educativas de América Latina*, Costa Rica, Ed. BID, 1980, p. V.

## Las políticas neoliberales, en Ecuador, en educación.

Seguramente son los programas y proyectos educativos financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, el mejor escenario para clarificar las políticas neoliberales en educación. Examinar estos proyectos, en sus líneas expresas y “ocultas”, en sus tendencias principales y secundarias, en sus interrelaciones constantes y pasajeras, puede ser buen camino para el análisis tanto del discurso neoliberal, en Ecuador, como también y lo más trascendente, para la historia de las políticas neoliberales en educación y sus lamentables efectos y consecuencias.

En Ecuador, se implementaron, desde inicios de los años ochenta, los siguientes proyectos:

- Proyecto de mejoramiento y expansión de la educación técnica a nivel medio, PROMEET I;
- Segunda etapa PROMEET II;
- Primer Proyecto de Desarrollo Social - Educación y Capacitación, PREDAFORD;
- Préstamo subsidiario, SECAP;
- Educación Básica/Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad, EB-PRODEC;
- Reformulación PLANEMEC;
- Programa de mejoramiento de la calidad de la educación básica, PROMECEB;
- Programa de Redes Escolares Autónomas, PREAR.

La inversión global alcanzó los \$273'800.000, con un aporte de \$249'800.000, tanto del Banco Mundial como del BID, instituciones que se transformaron en actores relevantes de la educación en el Ecuador. El Banco Mundial y BID fueron los mayores mecenas, en estas dos décadas y los ministros de educación se vieron obligados, permanentemente, a golpear sus puertas. La reforma curricular de los años 1994 y 1996, por ejemplo, no constaba en la planificación de los proyectos “internacionales”, pero no se hubiera podido implementar de no contar con los auspicios y aportes tanto del Banco Mundial como del BID; incluso talleres o seminarios de carácter secundario no se hubieran ejecutado sin el respaldo de los referidos mecenas.

### Acotaciones generales sobre los proyectos

En primer lugar, Estos proyectos constituyeron la mayor inversión financiera realizada en Ecuador, en educación, en las últimas décadas, alre-

dedor de \$300.000.000. Con excepción del gasto corriente en educación, (rubro remuneraciones), que algunos años superó el 96%, no ha habido, entre 1980 y el 2000, fuente mayor de recursos para un sinnúmero de actividades educativas: conformación de centros matrices, en un comienzo y redes escolares, posteriormente; desarrollo de infraestructura, equipamiento, publicaciones, capacitación, supervisión, encuentros educativos, financiamiento de la reforma curricular, modernización institucional, evaluación, estadísticas, asesoría a los ministros de turno, etc. Cabe anotar que el presupuesto para gastos de inversión del MEC, en alrededor de 40 proyectos, de diversa índole, durante el 2001, no llegó a más de \$10'000.000 en el presupuesto solicitado, en el asignado no se superó los \$ 5'000.000 y en lo ejecutado no se alcanzó a más de \$1'500.000. En los últimos 20 años, estos bancos, anualmente, realizaron en uno o dos proyectos, una inversión superior a la de los 40 proyectos del Ministerio, en referencia. La desproporción entre la inversión realizada por el Estado y la ejecutada por los bancos fue palmaria.<sup>21</sup>

En segundo lugar, La continuidad de líneas y propósitos de estos proyectos se supo mantener, pese a la inestabilidad de los gobiernos y de los responsables de los proyectos como es el caso de tres de ellos, orientados a fortalecer la educación técnica y la formación profesional y de los otros cuatro que concentraron la atención en la conformación de redes escolares autónomas.<sup>22</sup>

En el primer tipo de proyectos se privilegió la educación técnica a lo largo de una década y bajo esta orientación subyace la idea del credo neoliberal, de que se requiere una oferta de mano de obra mejor calificada para atraer capitales que inviertan en la producción de bienes y servicios exportables, con alta productividad, calidad y flexibilidad. En la práctica lo que se busca y se consigue no es tanto mano de obra más calificada como mano de obra barata, remuneración bajas, leyes de contratación flexibles y la protección o supresión de todo tipo de control a los derechos de la propiedad, la ganancia y el lucro privados.

En el segundo tipo de proyectos, correspondientes a la década de los noventa, cuyo norte final era generar estructuras educativas descentralizadas pedagógica, administrativamente y financieramente, la política neoliberal fue más clara. En efecto, separar al plantel central y a las instituciones educativas de una zona homogénea y /o geográfica del dominio del Estado, para trasladar su control a la comunidad y a los padres de familia, puede ser visto como clara estrategia tendiente a entregar la gestión y administración educativa a actores

---

21 Véase, MEC, "Presupuesto de proyectos 2001 - 2002 y 2003", Unidad de Proyectos y Convenios, agosto del 2002.

22 Véase, Ministerio de Educación, Conformación participativa de redes CEM: modelo y proceso, Quito, Ed. EB-PRODEC, 1996.

privados, por una parte; y, por otra, debilitar a la capacidad de gobierno del Estado.

En el modelo neoliberal se sobrevalora el interés individual y se minusvalora el papel del Estado. Sin embargo esta política se mostró exitosa más a nivel universitario que en los niveles primario y secundario, si bien también en ellos ha hecho sentir su influjo.

En las últimas dos décadas, más de treinta universidades privadas, muchas de ellas sin mayor mérito para ser tales, han invadido el mercado y el país cuenta ya con más de 70 centros de educación superior. También fue exitosa esta política en las grandes urbes: Quito y Guayaquil, en donde la presencia cada año más numerosa de establecimientos particulares, disputa ya casi de igual a igual el espacio educativo a la educación fiscal de nivel primario y pre-primario. En el Puerto Principal la educación particular concentraba el 49% de la matrícula del nivel primario y el 43,7% del nivel medio. La cobertura a nivel nacional de la educación privada en pre-primaria es del 45,5%, y a nivel medio del 40,3%. Para finales de siglo volvió a incrementarse el porcentaje, elevándose entre el particular religioso y el particular laico al 25,9%, en el año lectivo 1999 – 2000 y superando el 30% para el 2005.

Quien examine tanto los convenios de préstamo como la literatura de difusión de estos programas, fácilmente se dará cuenta del alta valoración y fundamentación que se otorgó a este tipo de organización escolar, en que pasa a manos de la comunidad y de los padres de familia la gestión y administración de los establecimientos educativos, que han permanecido en manos del Estado desde la revolución liberal, a inicios del siglo pasado. Hasta la mejoría en la calidad de la enseñanza - aprendizaje se vinculó con la gestión descentralizada o autónoma de los establecimientos educativos. En los Considerandos del Reglamento Especial de Centros Educativos Matrices, CEM, se dice:

Que el Ministerio de Educación y Cultura ha adoptado la creación de las redes escolares, (...) como estrategia fundamental para el mejoramiento de la calidad de la educación básica. En el Art. 4, se señala como objetivo de estos centros: Crear condiciones para el desarrollo y la implantación de una educación basada en la interacción escuela – comunidad.

Los CEM debían desatar incluso una amplia participación no solo de los padres de familia sino también de la comunidad toda. Pese a estas buenas intenciones, llama la atención, por ejemplo, ¿cómo pudieron imponerse y aún continuar tal tipo de proyectos, en un medio en que las demandas básicas en educación eran otras? Seguramente, en la adopción de tales políticas, estuvo de por medio el peso institucional de organismos como el Banco Mundial y el BID. Estos proyectos fueron, literalmente, impuestos por la fuerza de

dichas instituciones, con la anuencia, en más de una ocasión, de organismos y técnicos “nacionales”.

En tercer lugar, También, a través de este tipo de proyectos, cobró vida y recobró actualidad el discurso neo liberal; se puso sobre el tapete de la discusión, la conveniencia de implementar las políticas neoliberales también en educación. Los defensores del neoliberalismo, presentaron la debacle educativa, por una parte, como fruto del intervencionismo desarrollista del Estado en Educación; responsabilizaron a la educación fiscal de todos los males y en más de un caso presentaron a la educación privada como dechado de virtudes y éxitos, y plantearon como necesario: reasignar los recursos destinados a los diversos niveles de la educación, reducir las abultadas burocracias centrales, municipalizar la educación, flexibilizar el régimen laboral,... La conclusión final fue que la posibilidad de salida de la crisis de la educación, no era otra que promover la iniciativa privada en la educación.

Se amparó buena parte de este discurso educativo en el éxito de los programas neoliberales en países como Argentina, que habían logrado, en los años ochenta, detener la inflación, aumentar la inversión extranjera, estabilizar su economía,... No faltó al discurso neoliberal, en su promoción, el recurso a la ciencia, al carácter científico de su propuesta. Sostener el carácter científico de la presupuesta neoliberal, le dotó de poder persuasivo y legitimador significativo, dado el peso que ha alcanzado en las sociedades contemporáneas el desarrollo científico y tecnológico.

También doró la píldora su recurso a la globalización como proceso irreversible e ineludible. En el discurso neoliberal, consciente o inconscientemente, no se delimitaron los campos, no se distinguió entre lo que es globalización: sus tendencias, componentes o fuerzas y lo que era el neoliberalismo: su escenario, su matriz. Se terminó por identificar macro –tendencias mundiales con neoliberalismo. La globalización del mercado y de las finanzas, la mundialización de la información, la expansión de la ultra ciencia y meta-tecnología, el vertiginoso crecimiento urbano, la inequitativa distribución de la riqueza a nivel de los países y al interior de cada uno de ellos, son tendencias de desarrollo actual, que llevan incluso a hablar de un cambio civilizatorio, por una parte; y, por otra, está el escenario, el marco en el que actúan estas fuerzas; la red de poder en que se entretejen dichas tendencias: el marco neoliberal. Es necesario separar la expansión de dichas fuerzas, la globalización de dichas tendencias, del marco neoliberal en que actúan. De las tendencias mundiales provienen una serie de aportes positivos: velocidad y facilidad en la comunicación, intercambio de bienes e información, ofrecimiento de servicios, utilización de tecnología inteligente, etc.

Del brazo político y de manos del poder provienen una serie de efectos negativos: las políticas de privatización, de hegemonía de unos países sobre otros, el pago exorbitante de la deuda externa (45 y 50% del presupuesto), la quiebra de los servicios básicos, la disminución de fondos para obra social, el debilitamiento del Estado, el brutal crecimiento de la pobreza y de la inequidad en la distribución de bienes y servicios, el desempleo, la acumulación de recursos en muy pocas manos, por citar algunas de las plagas del siglo XXI.

En cuarto lugar, Estos proyectos no fueron capaces de superar o al menos coadyuvar a la resolución de las más graves y algunas de ellas centenarias limitaciones y deficiencias del sistema educativo vigente; tampoco han incidido en el giro copernicano de las actuales políticas educativas. Más bien ellos revivieron y hasta agudizaron viejos problemas. Ellos fueron víctimas del desperdicio, inestabilidad en sus mandos directivos, incumplimiento en la ejecución de sus diversos componentes y en algunos casos hasta dieron pábulo a la corrupción.<sup>23</sup>

Algunos proyectos pasaron por diversas reformulaciones y al menos dos de ellos tuvieron que ser clausurados antes de hora, con claro incumplimiento de sus metas. Pero, además coadyuvaron a debilitar el aparato administrativo ministerial, al funcionar a través de unidades ejecutoras, autónomas o ajenas, en la práctica, al devenir del ministerio; dieron muestras de bajos índices de calidad y hasta de mediocridad en algunos de sus componentes o productos, pese a los altos costos y honorarios que se sufragaron para su ejecución, y en algunos proyectos se dio el caso de que ni siquiera lograron terminar el período para el cual fueron programados. La Misión de Supervisión del Proyecto EB-PRODEC, por ejemplo, en marzo de 1997, señalaba como las conclusiones más importantes del análisis, las siguientes:

- a) Durante la gestión que cursó entre agosto de 1996 y febrero de 1997, el proyecto adoleció de una falta de conducción coherente de los componentes;
- b) Incumplimiento del presupuesto codificado (se desembolsó sólo el 20% del total codificado); indujo retiros injustificados de la Cuenta Especial del préstamo (cerca de US \$900.000);
- c) La dirección del proyecto realizó una serie de gastos inelegibles bajo el proyecto (\$180.000 en total) (los gastos incluyeron contratación de personas para cargos inexistentes, el costo de bienes y servicios para destinos ajenos al proyecto y la contratación de servicios o de

<sup>23</sup> Caso extremo de corrupción constituyó la ejecución de diversos componentes del Proyecto EB-PRODEC. Ver el "Informe de Auditoría sobre el convenio con la universidad NUR de Bolivia", la administración de los fondos dedicados a capacitación de los maestros o las comunicaciones dirigidas al Ministro de Educación, por parte de la Cámara del Libro, Quito, MEC, diciembre de 1998.

personal o la compra de bienes sin haber seguido los procedimientos establecidos, etc.).<sup>24</sup>

En períodos posteriores las deficiencias fueron similares y en algunos casos aún más graves. El Informe de Evaluación Final del Proyecto PREDAFORP arroja resultados igualmente calamitosos. En el acápite de las Conclusiones se hace constar que las metas planteadas no fueron realistas; que la decisión de suspensión de no objeciones solicitada no se ajustó a las procedimientos estipulados; que la gerencia del proyecto no tuvo independencia y autonomía para la ejecución; que la contratación de la Agencia de Gestión (...) no constituyó un elemento de dinamización, ocasionando retrasos en las actividades del programa; que la tácita paralización del proyecto desde junio de 1995, ocasionó un grave perjuicio a su ejecución.<sup>25</sup>

A todo esto habría que sumar la inestabilidad del personal directivo y técnico y más elementos que obligó a la cancelación del proyecto, dos años antes del plazo previsto en el Convenio de Préstamo.

En quinto lugar, Hasta el presente no se dispone ni de investigación empírica ni de la evaluación de estas inversiones. Es necesario analizar las experiencias pasadas, de tal forma que se conozca por qué algunos componentes lograron funcionar y otras no; se supere la crítica infundada o las optimistas declaraciones que sobre los proyectos emitieron funcionarios nacionales y delegados del Banco Mundial, cuando la realidad era otra.<sup>26</sup> Dos “décadas perdidas” en proyectos de esta naturaleza fue demasiado, en tiempo y en costos.

Conclusión En pocas palabras, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo dieron nacimiento, dirigieron la ejecución y miraron pasivamente el fracaso de millonarias inversiones en educación, en complicidad con los círculos herodianos que no supieron orientar tan ingentes recursos hacia la construcción de una educación de calidad, especialmente para los grupos menos favorecidos. Al evaluar sus realizaciones, en algunos de sus componentes, es razonable afirmar, a partir de datos preliminares,

---

24 Ver Misión de Supervisión (4 al 14 de marzo de 1997), “Resumen ejecutivo y aspectos críticos para la atención de las autoridades”, MEC – EB-PRODEC.

25 Ver el “Informe de evaluación final del proyecto PREDAFORP”, MEC – SECAP, septiembre de 1997, pp. 4, 9 y 11.

26 Caso extremo de optimismo constituyen los Informes de la Jefe de Misión del Banco Mundial del proyecto EB/PRODEC, (9 al 24 de julio de 1996; 4 al 14 de marzo de 1997), sobre los “importantes avances logrados bajo todos los componentes del proyecto”, que contrasta con los informes de Auditoría y la decisión final de suspender el programa y derogar, en septiembre de 1991, la creación de la Unidad Técnica MEC/BIRF/EB/PRODEC.

que el objetivo básico y su ejecución resultó un fiasco. Pese a los esfuerzos e inversiones, por el lapso de una década, los CEM y las Redes Escolares no lograron echar raíces en el sistema educativo ecuatoriano. Hasta el presente no se han consolidado más de 100 redes escolares, muchos de los CEM se han cerrado y una vez terminado el financiamiento que otorgaban para estas actividades los proyectos en referencia, pasará esta propuesta, por su carencia de sostenibilidad, a la historia sin pena ni gloria y la relación costo – beneficio y la tasa de rentabilidad que constituyen categoría centrales desde las cuales se define un quehacer de calidad, ni siquiera se ha ordenado medir.<sup>27</sup> Por otra parte, aunque estos proyectos hubiesen sido exitosos, no cubrirían a más de 260 redes, unas 2.600 escuelas, con un promedio de 10 escuelas por red escolar, lo que no afectaría más que al 17%, de las 15.000 escuelas primarias que tiene el sistema educativo ecuatoriano.

Pero no solo el componente principal de redes escolares no se cumplió; otros programas tampoco alcanzaron las metas propuestas. Así, por ejemplo, la reestructuración del Ministerio de Educación o su fortalecimiento institucional se cumplió en forma muy parcial. El orgánico funcional sigue intacto, la reducción de personal fue mínima, la expedición de una nueva normativa jurídica sigue en estudio y los procesos de desconcentración y descentralización de los aparatos del Estado central o nacional, a fin de pasar responsabilidades a instancias de gobierno menores y a las comunidades locales, las ha ejecutado el Ministerio al margen de estos proyectos.

Mas de todas las políticas neoliberales, hay una cuyos resultados son risibles, por decir lo menos. El programa de reducción de personal, indemnizaciones y “compras de renunciadas” se convirtió en un desperdicio de recursos, a nivel de toda la administración pública. Solo por efecto de juicios y reliquidaciones el Estado perdió numerosos juicios, los mismos que le han significado un egreso de \$2'906,879, los cuales al sumarse con las reliquidaciones representan \$3'714.510 desde 1997.<sup>28</sup>

27 Un difusivo del año 1996: “Conformación participativa de redes CEM”, señalaba como metas: 55 redes urbanas (PRODEC), 82 redes rurales (PROMECEB), 20 redes rurales en el Noroccidente de Pichincha (Consejo Provincial de Pichincha) y 4 redes rurales (UNICEF), 1996, p. 27.

28 Para este acápite y sus respectivos gráficos ha sido de especial utilidad: Carlos Paladines Camacho, “El Derecho a la indemnización por terminación de la relación laboral, en el sector público, en el Ecuador”, Tesis para optar al grado de Doctor en Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, junio del 2001, pp. 66 – ss.

Cuadro No. 68: Indemnizaciones mediante Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa

<b>Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.</b>			
<i>(En dólares del 2000)</i>			
	<b>No. Empleados.</b>		<b>Valor.</b>
<b>1993</b>	3,890	S/	43,328,174.3
<b>1994</b>	2,061	S/	5,613,914.5
<b>1995</b>	1,066	S/	3,660,397.7
<b>1996</b>	49	S/	347,717.1
<b>1997</b>	26	S/	68,322.4
<b>1998</b>	1,136	S/	20,893,402.5
<b>1999</b>	392	S/	3,191,809.1
<b>2000</b>	697	S/	6,553,642.0
<b>Total</b>	<b>9317</b>	<b>S/</b>	<b>83,657,379.6</b>

Ministerio de Finanzas y Crédito Público (Anexo.)

Cuadro No. 69: Indemnizaciones mediante Ley de Modernización

<b>Ley de modernización.</b>			
<i>(En dólares del 2000)</i>			
	<b>No. Empleados.</b>		<b>Valor.</b>
<b>1994</b>	8602	S/	64,509,561.77
<b>1995</b>	2057	S/	22,101,253.31
<b>1996</b>	415	S/	3,217,101.96
<b>Total</b>	<b>11074</b>	<b>S/</b>	<b>89,827,917.04</b>

<b>Ley de modernización.</b>			
<i>(En dólares del 2000)</i>			
	<b>No. Empleados.</b>		<b>Valor.</b>
<b>1994</b>	8602	S/	64,509,561.77
<b>1995</b>	2057	S/	22,101,253.31
<b>1996</b>	415	S/	3,217,101.96
<b>Total</b>	<b>11074</b>	<b>S/</b>	<b>89,827,917.04</b>

Ministerio de Finanzas y Crédito Público (Anexo)

## Cuadro No. 70: Juicios y Reliquidaciones

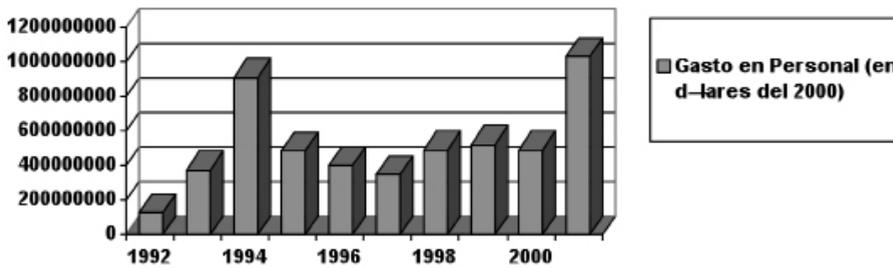
<b>Reliquidaciones.</b> (En dólares del 2000)		<b>Juicios perdidos.</b> (En dólares del 2000)	
	<b>Valor.</b>		<b>Valor.</b>
<b>1995</b>	S/ 1,106,585.82	<b>1997</b>	S/ 322,377.20
<b>1996</b>	S/ 1,383,866.31	<b>1998</b>	S/ 2,304,496.56
<b>1997</b>	S/ 428,150.61	<b>1999</b>	S/ 198,046.06
<b>1999</b>	S/ 240,604.13	<b>2000</b>	S/ 81,960.15
<b>2000</b>	S/ 138,876.71	<b>Total</b>	<b>S/ 2,906,879.97</b>
<b>Total</b>	<b>S/ 3,298,083.58</b>		

Ministerio de Finanzas (Anexo)

Pero lo más grave de todo no es solo el desperdicio de recursos económicos sino el mismo fracaso de este tipo de políticas y sus correspondientes medidas. Como puede observarse de los datos extraídos de los Presupuestos Generales del Estados (Anexo del Ministerio de Finanzas), publicados en el Registro Oficial respectivo, en 1992 el número de empleados, funcionarios y servidores públicos era de 165.010, y para el año 2001, luego de prácticamente una década desde que se inició el proceso ya mencionado, el personal público en lugar de reducirse se ha aumentado en un 61%, llegando a 265.636 funcionarios, empleados y servidores públicos para el año 2001. También fácilmente se puede apreciar la disminución del número de servidores públicos, especialmente en 1994 y su crecimiento significativo, el año 2000. Los gobiernos de turno no han sido capaces de mantener una política de reducción de los aparatos del Estado, en forma sostenida, a lo largo de los años noventa.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Ídem.

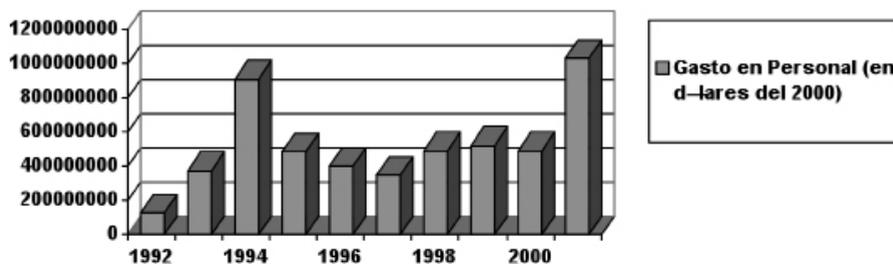
Gráfico No. 16: Número de Empleados Públicos (1992-2001)



Elaboración: Carlos Paladines Camacho.

De igual manera, el gasto en dicho personal se ha incrementado considerablemente. Desde 1992 hasta el 2001 se aumentó en un 687% el gasto de personal presupuestado, pasando de 130'436.053 (dólares del año 2000) a inicios del proceso, año 1992, a 1.026'431.139 (dólares del año 2000) para el año 2001. Si a eso se aumenta los 179'690.260,2 (dólares del año 2000) que se han empleado para indemnizaciones por terminación de la relación laboral y reliquidaciones desde el año 1992, puede señalarse que esta política de Estado, a pesar del monto de la inversión realizada para disminuir el aparato del Estado, no fueron exitosas y no ha significado disminución mayor de los recursos dedicados al gasto en personal.

Cuadro No. 17: Gasto Público en Personal (1992 – 2001)



Elaboración: Carlos Paladines Camacho.

En otros términos, desde 1992 hasta el 2001, casi una década de aplicación de los procesos de modernización estatal, por cada un empleado, funcionario o servidor público que ha salido del sector público, al mismo han ingresado seis, llegando al año 2001 a contar el Estado con 265.636 empleados, funcionarios o servidores públicos. Como se comprueba, de los datos oficiales (Anexo del Ministerio de Finanzas), en ningún momento se ha dado una real reducción del aparato estatal, y por ende éste continúa sobredimensionado en diferentes áreas, dependencias y ministerios, no ha logrado ser modernizado y los efectos de esta realidad son los que en la actualidad se evidencian y estamos padeciendo.<sup>30</sup>

---

30 Cfr. Carlos Paladines Camacho, tesis citada, p. 72.

Cuadro No. 71: Número de Empleados Públicos (2001 – 2010)

Sector	Número de servidores públicos									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educación	130 857	130.994	131.001	131.033	132.372	136.869	138.079	146.646	199.714	
Defensa Nacional	56 517	56.517	56.581	66.517	66.517	67.590	67.917	67.917	72.274	
Asuntos Internos	29.376	33.379	40.590	43.857	43.901	44.016	47.886	48.113	48.780	
Salud	33.646	33.678	35.112	35.111	33.671	32.218	32.822	34.472	47.039	
Bienestar Social	1.590	1.604	1.606	1.074	1.073	1.607	1.919	1.898	6.151	
Jurisdiccional	4.002	4.633	4.631	4.914	4.914	4.916	4.916	4.916	5.479	
Comunicaciones	4.022	6.022	5.968	5.810	5.806	5.328	5.121	5.046	5.114	
Agropecuario	4.158	4.087	3.588	3.548	3.561	3.577	3.548	3.664	4.385	
Administrativo	411	411	389	392	547	695	727	911	3.526	
Otros Organismos del Estado	500	662	676	697	697	720	705	705	1.384	
Recursos Naturales	709	710	489	489	520	519	563	691	1.238	
Trabajo	949	837	426	682	682	713	717	725	1.212	

Asuntos del Exterior	796	796	796	796	647	687	710	697	700	1.133
Des. Urb. y Vivienda	930	820	819	817	817	817	816	816	814	1.049
Ambiente	649	647	299	650	650	650	640	638	638	936
Legislativo	1.669	1.669	1.669	1.604	1.683	1.515	1.759	1.758	1.758	865
Finanzas	894	893	1.005	983	919	837	969	978	978	639
Com. Ext, Indust, Pesca y Comp.	536	521	324	419	449	450	452	448	448	569
Turismo	159	162	161	161	161	161	161	161	156	260
<b>Total</b>	<b>272.370</b>	<b>279.042</b>	<b>286.130</b>	<b>299.405</b>	<b>299.627</b>	<b>303.897</b>	<b>310.412</b>	<b>321.196</b>	<b>401.747</b>	

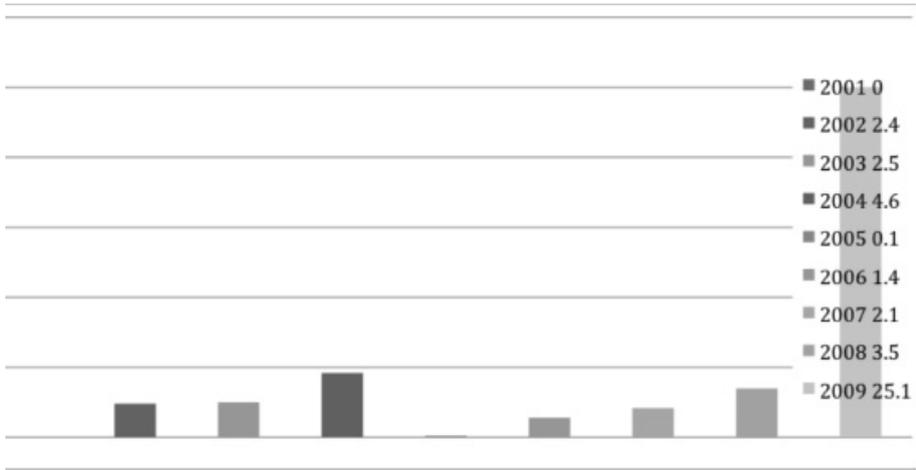
Ministerio de Finanzas

**Cuadro No. 72: Porcentaje servidores  
públicos y tasa de crecimiento (2001 – 2009)**

Sector	Porcentaje del total de servidores públicos								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Educación	48.0	46.9	45.8	43.8	44.2	45.0	44.5	45.7	49.7
Defensa Nacional	20.8	20.3	19.8	22.2	22.2	22.2	21.9	21.1	18.0
Asuntos Internos	10.8	12.0	14.2	14.6	14.7	14.5	15.4	15.0	12.1
Salud	12.4	12.1	12.3	11.7	11.2	10.6	10.6	10.7	11.7
Bienestar Social	0.6	0.6	0.6	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	1.5
Jurisdiccional	1.5	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.4
Comunicaciones	1.5	2.2	2.1	1.9	1.9	1.8	1.6	1.6	1.3
Agropecuario	1.5	1.5	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1
Administrativo	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.9
Otros Organismos del Estado	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
Recursos Naturales	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
Trabajo	0.3	0.3	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
Asuntos del Exterior	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
Des. Urb. y Vivienda	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Ambiente	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Legislativo	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6	0.5	0.2
Finanzas	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2
Com. Ext., Indust., Pesca y Comp.	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Turismo	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Ministerio de Finanzas

## Gráfico No. 18: Crecimiento servidores público 2001 - 2009



Elaboración: Eugenio Paladines Camacho

En definitiva, a partir del 2000 la política de reducción del personal de los diferentes órganos del Estado tan solo se impuso en el discurso más no en la realidad y a partir del 2007, dada la nueva política del gobierno del presidente Correa, el crecimiento alcanzó niveles sorprendentes, como fue en el año 2009, cuya tasa de crecimiento anual llegó al 25,1%. Otra política en la que ha insistido el credo neoliberal tiene que ver con el aumento de inversiones a favor del nivel de la educación básica, que tampoco logró hacerse realidad. Un informe señala:

Para el caso latinoamericano, esto no significa invertir más en educación sino pasar los recursos remanentes del ajuste desde los niveles superiores a los inferiores del sistema educativo, con serias consecuencias sociales y políticas en sociedades con alto nivel de urbanización, y con clases medias y expectativas de mejoramiento personal históricamente asociadas a la educación media y superior.<sup>31</sup>

Realizaciones igualmente deficientes tienen que ver con la mejora de las escuelas unidocentes, en las que el Estado ha comenzado a actuar directamente; con la capacitación y formación de docentes, que actualmente deja mucho que desear; el fortalecimiento de los sistemas de información, aspectos estos y otros más en que las realizaciones han sido mínimas.

31 José Luis Coraggio y Rosa María Torres, La educación según el Banco Mundial, un análisis de sus propuestas y métodos, Madrid, Miño y Dávila Edtrs, 1999, p. 66.

Con justa razón Coraggio y Torres han manifestado:

El paquete propuesto por el BM refuerza estas tendencias negativas presentes en el modelo educativo convencional, no únicamente porque comparte, en su formulación muchas de estas características, sino además porque su puesta en práctica en situaciones concretas produce a menudo esos resultado.<sup>32</sup>

**Cuadro No. 73: Proyectos con financiamiento del Banco Mundial y del BID**

Nombre del Proyecto	Monto	Entidad prestataria	Aporte entidad prestataria
Proyecto de Mejoramiento y expansión de la educación técnica a nivel medio PROMEET I	28.000.000	BID	21.000.000
Segunda etapa PROMEET II	56.000.000	BID	50.400.000
Primer PROYECTO de Desarrollo Social- Educación y Capacitación, PPREDAFORP.	100.000.000	Banco Mundial	89.000.000
Proyecto de Educación de Adultos y Formación Profesional, PREDAFORP, Préstamo subsidiario, SECAP		Banco Mundial	a) 19.700.00 para el SECAP
Educación Básica /Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad, EB-PRODEC		Banco Mundial	b) 69.300.000 para el MEC
Reformulación, PLANEMEC			
Programa de mejoramiento de la calidad de la educación básica, en el área rural, PROMECEB	48.800.000	BID	44.400.000
Programa de Redes Escolares Autónomas	50.000.000	BID	45.000.000
<b>Total</b>	<b>273.800.000</b>		<b>249.800.000</b>

32 Ídem, p. 154.

Nombre del Proyecto	Objetivos	Componentes
Proyecto de Mejoramiento y expansión de la educación técnica a nivel medio, PROMETE I		
Segunda etapa, PROMEET II		
Primer PROYECTO de Desarrollo Social-Educación y Capacitación, PPREDAFORP	Mejorar la calidad y prestación de los servicios de educación primaria. Lograr el fortalecimiento institucional del MEC.	<p>Parte A:</p> <p>Transformar a 55 escuelas públicas en nucleares.</p> <p>Organizar capacitación para cada Red Escolar y la administración central y provincial.</p> <p>Realización de estudios.</p> <p>Producir material educativo.</p> <p>Establecer pruebas de evaluación a nivel nacional.</p> <p>Descentralizar un número seleccionado de actividades administrativas del MEC.</p>
Préstamo subsidiario, SECAP	Mejorar la calidad y prestación de los servicios de la formación profesional Lograr el fortalecimiento institucional del SECAP.	<p>Parte B:</p> <p>Educación primaria para 113.500 adultos.</p> <p>Formación profesional en áreas de arte y oficios: agricultura, industria, construcción, pequeños negocios a 200.000 alumnos.</p> <p>Formación profesional más avanzada a 180.000 alumnos.</p> <p>Apoyo a pequeñas empresas.</p> <p>Producción de manuales de capacitación.</p> <p>Fortalecimiento institucional del SECAP</p>
Educación Básica / Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad, EB-PRODEC		<p>Organización de 36 CEM.</p> <p>Infraestructura y equipamiento.</p> <p>Capacitación maestros.</p> <p>Adquisición y distribución de materiales impresos.</p> <p>Fortalecimiento institucional.</p>

<p>Reformulación PLANEMEC</p>		
<p>Programa de mejoramiento de la calidad de la educación básica, en el área rural, PROMECEB.</p>		<p>Organización de 61 CEM. Infraestructura y equipamiento. Capacitación maestros. Adquisición y distribución de materiales impresos. Fortalecimiento institucional.</p>
<p>Programa de Redes Escolares Autónomas</p>	<p>Otorgar autonomía (al 20%) de las escuelas rurales Mejorar las condiciones de enseñanza en la educación básica rural y aumentar la participación de los padres en (120) redes escolares.</p>	<p>Apoyo al proceso de autonomía, a través de la organización de 120 redes escolares. Mejoramiento de las condiciones de la enseñanza en las redes Seguimiento y evaluación.</p>

Elaboración: Felipe Paladines Camacho.

# EL SISTEMA JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN Y SU COLAPSO

## Estructura del sistema jurídico

Un sistema jurídico implica un conjunto coherente, ordenado e interdependiente de diversos componentes: principios constitucionales, leyes, reglamentos, estrategias, actores responsables, organización institucional, hábitos y costumbres, y más actividades formales e informales que organizan el quehacer en la sociedad.<sup>33</sup>

Objetivo básico de un sistema jurídico es normar la convivencia; para el caso de la educación, normar la convivencia de institutos y establecimientos educativos, funcionarios, autoridades, padres de familia y en muchas ocasiones los mismos alumnos quienes recurren permanentemente a estos códigos para ordenar y disciplinar sus acciones y conductas, superar desavenencias y conflictos. Si un alumno al igual que los otros miembros del área educativa saben respetarlas y sujetarse a ellas, comprendiendo la importancia de las normas, se cree que podrían realizar su trabajo en medio de un ambiente adecuado y así estarían mejor preparados para vivir en sociedad, de la cual deberán ser parte activa para conseguir las grandes metas y propósitos que su desarrollo personal y el progreso de su país demanda.

Mas la práctica jurídica en el Ecuador en general y en el área educativa en particular, desde tiempos de la colonia hasta el presente, dista mucho de tan loable ideal, más bien parecería reflejar el juego del poder y los intereses que se imponen, también en el área educativa.

## El nivel de la praxis Patrones de comportamiento

La práctica jurídica diaria, su ejercicio cotidiano, en educación refleja similares limitaciones y falencias a las que sufre el país en otras áreas, en que

---

33 Bajo tal concepción, el sistema jurídico en educación tiene como componentes o niveles, los siguientes: El nivel constitucional o de fundamentación de principios, derechos y obligaciones. El nivel legal o de instrumentos jurídicos que concretan la Constitución: la Ley de Educación, Cultura y Deportes; la Ley de Educación Superior y la Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio. El nivel reglamentario, que concreta las leyes: El Reglamento a la Ley de Educación, Cultura y Deportes; el Reglamento de Educación Bilingüe Intercultural; el Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio; los reglamentos para planteles experimentales, supervisión, orientación educativa y vocacional y bienestar estudiantil, etc. El nivel de administración y gestión, con sus usos, hábitos, costumbres y prácticas. En cuanto a lo formal este nivel se expresa a través del Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Educación y Cultura.

las leyes no parecen orientadas a proteger el interés general y a garantizar una relación pacífica y constructiva entre los ciudadanos y tampoco contribuyen a la vigencia de las garantías constitucionales o a que mejoren las condiciones de vida del pueblo; algunas de esas atávicas falencias son de centenaria vigencia, pero se agudizaron en las últimas décadas en que la fuerza y el juego de poderes particulares se desbordaron e hicieron tabla rasa de los principios constitucionales. Una clara muestra de desacato incluso a la máxima norma han sido las rupturas últimas del orden constitucional: Bucaram, 1996; Mahuad, 2002; Gutiérrez, 2005.

Entre los principales patrones de comportamiento que conducen a formas contraproducentes de actuar están una serie de costumbres, actitudes, creencias, sentimientos,... que limitan la práctica jurídica y entre las cuales cabe señalar las siguientes:

- La devaluación o minusvaloración del régimen o Estado de Derecho, manifiesta en la escasa vigencia de la legislación educativa en la vida diaria de sus instituciones. Comportamientos y prácticas que vienen de la etapa colonial, agravados durante la república han hecho que los preceptos jurídicos se *acaten pero no se cumplan*, y al no acatarse la ley triunfa el interés de quien es más fuerte económica o políticamente, prevalece el beneficio individual por sobre el colectivo y se impone la arbitrariedad. Los reglamentos, por ejemplo, resultan inoperantes a la hora de fijar los costos de la educación privada; el ingreso al magisterio en muchos casos se realiza sin respeto a concursos o a la nómina correspondiente; las sanciones a maestros quedan estancadas en las comisiones de estímulos y sanciones. También hay trámites tan engorrosos, con más de 17 pasos, que se prestan a corruptelas de diversa índole; los paros y huelgas son interminables, etc. parecería que la jungla de los intereses particulares no puede ser ordenada por la legislación vigente, imponiéndose el caos, las trampas y la inoperancia.
- La abundancia, dispersión y heterogeneidad de las normas vigentes.<sup>34</sup> Miles de disposiciones de la más diversa naturaleza y jerarquía, desde las de orden constitucional hasta reglamentos especiales y acuerdos de carácter ministerial y otras resoluciones administrativas han vuelto ingobernable esta área que, además, carece de sistemas de codificación, sistematización, informatización y difusión.<sup>35</sup> El último y único esfuerzo en esta línea data de 1983.

---

34 Solo las dos leyes básicas de la educación y sus respectivos reglamentos suman alrededor 637 artículos, 16 disposiciones transitorias y una final.

35 El último y único trabajo que se ha realizado en este sentido es el de Pérez y Asociados, Consultores, Cía. Ltda, que durante 1983 recopilaron e informatizaron las normas educativas que hasta esa fecha se encontraban dispersas en 32 volúmenes. La clasificación siguió un orden alfabético y temático, trabajo que lastimosamente no fue ni continuado ni difundido.

- Además, aunque la ignorancia de la ley no exime de culpa, su desconocimiento en los mandos altos, medios y bajos entorpece su real aplicación. No existe un sistema de actualización y capacitación a los funcionarios, y no resulta extraño que, “algún oscuro funcionario pueda ser, en determinado momento, más poderoso que la Constitución, la Ley o el Ministro, cuando se decide entorpecer un procedimiento o conculcar un derecho”.<sup>36</sup> La carencia de entrenamiento sistemático y capacitación y una tradición poco respetuosa del régimen de derecho hace que, en la práctica, campee la arbitrariedad y las normas se queden en el papel.
- La modernización tradicionalista del derecho. Aunque parezca paradójico, buena parte de nuestra legislación educativa presenta los más avanzados principios pero sin cuestionar el orden tradicional. En otras palabras, se asegura la vigencia del orden constituido e intereses vergonzantes, a través precisamente de las declaraciones retóricas y la mención a los principios más de avanzada: modernización superficial. Además, en tal escenario, la manipulación, el eclecticismo, las resistencias al cambio, comprensiones defectuosas, intereses ideológicos, se reproducen en la legislación educativa alterando su contenido y función e imponiendo más bien el juego del poder. Hasta las transformaciones deseadas se quedan, por regla general, a mitad de camino.<sup>37</sup>
- Además, es conocida la distancia que media entre el mundo de las libertades y principios formales y la realidad. En otros términos, dado el predominio del nivel de las meras “declaraciones de principios” y “buenas intenciones” -ámbito de las libertades formales- brillan por su ausencia tanto los mecanismos al interior de la Constitución y sus leyes, que permitan su protección y su concreción, como también las garantías o mediaciones insoslayables para conformar un orden económico y social que favorezca el acatamiento a la ley. La carencia de este tipo de mediaciones o garantías favorece la violación continua no solo de reglamentos o leyes sino incluso de los mismos preceptos constitucionales, lo cual va en desmedro de la credibilidad que merece una norma de tan alta jerarquía jurídica.<sup>38</sup> En definitiva, campea el desfase entre la vigencia formal de la ley y su vigencia práctica en la vida diaria de las instituciones, en los actos y decisiones que deben estar sometidos a esa ley.
- El tradicional sistema de control interno. El carácter centralizado, reglamentado y poco flexible del gobierno y la administración educativa, también ha convertido a la abundante legislación en instrumento de

---

36 Ernesto Albán, art. cit.

37 Cfr. Fernando Trazegnis G, “Preocupaciones en torno a la idea de Derecho en el Perú Republicano del siglo XIX”, en Revista de Historia de las Ideas, Nro. 7, Quito, Ed. Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1986.

38 Conocida es la reiterada violación al precepto constitucional del 30% del presupuesto del Estado para la educación, principio violado a los pocos días de aprobada la nueva carta constitucional.

beneficio particular, en ocasiones hasta de persecución y chantaje. En otras palabras, en educación, al igual que en otras realidades, se han establecido tradicionales sistemas de control interno y supervisión, en provecho más de los responsables de la ejecución del control que de los mismos usuarios, a partir del supuesto de que lo más probable es que el ciudadano actúe irresponsablemente y tienda a ser corrupto, negligente, deshonesto y culpable. Se ha invertido y pervertido el clásico principio por el cual todo ciudadano es inocente mientras no se pruebe lo contrario, para hacer prevalecer más bien la tesis de que todos somos culpables mientras no demostremos nuestra inocencia.

- La tendencia al control y supervisión minuciosa también ha incidido en la ancestral astucia y sagacidad utilizada para burlar, torcer o evitar el cumplimiento de la ley. Es conocido el adagio: *la ley se hizo para los de poncho*. A lo cual aún habría que sumar la reconocida viveza criolla, la habilidad para burlar las normas y eludir dificultades y problemas.
- La obsolescencia de la normativa jurídica en educación, sea porque algunas de las leyes y reglamentos fueron expedidos hace varias décadas, sea por que no se ha logrado asumir las innovaciones y nuevos parámetros con que se debería abordar realidades, sea porque el espíritu de la nueva Constitución no ha podido aún cuajar en las leyes pertinentes, el resultado final es que continúa en vigencia una normativa que nació para legislar realidades de hace ya más de dos décadas. La ley última de educación data de 1983 y se han dado más de dieciséis intentos fallidos por emitir una nueva ley.

Este escaso sustento, en la vida diaria, de la normativa jurídica, en parte por efecto de patrones culturales que llevan a los ecuatorianos a no respetar y a no acatar y cumplir los mandatos de la ley, hace del Régimen o Estado de Derecho una entelequia sin vigencia en la realidad. La población no está convencida de la importancia de respetar las normas de convivencia; no constituye para la mayoría de los ecuatorianos una experiencia positiva el acatar normas y leyes que ven aplicarse tan solo a “los de poncho”, que no coadyuvan a mejorar sus condiciones de vida y que no hacen que los ciudadanos sean iguales ante la ley y que todos tengan similares oportunidades. Bajo este escenario poco propicio para la vida bajo el imperio del Estado de derecho, es que se debate nuestra ya trajinada vida constitucional y nuestras leyes.

## El nivel constitucional<sup>39</sup>.

Son diversas las posibilidades de lectura o de visualización de la historia del sistema educativo. Entre estas mediaciones es importante para la re-construcción de dicho sistema recurrir al ámbito constitucional y a las leyes que suelen desprenderse a partir de cada constitución. Bajo esta perspectiva: p. ej., las constituciones expresarían no solo fórmulas jurídicas que habría que acatar, sino también valores republicanos e ideales ciudadanos, pero además pactos o acuerdos insoslayables para arribar a puerto seguro. En tal sentido, los discursos constitucionales a los que hemos sido tan proclives, antes que intentos de concretar un orden teórico, universal y a histórico de “principios” o “ideales” han de ser vistos como el programa o convenio que acordaron o pactaron diversos actores para concretar determinados proyectos e intereses. <sup>40</sup> Esto presupone que las relaciones que se entretengan entre teoría y práctica son más ricas que la visión tradicional que privilegia más a la teoría en desmedro de la práctica e incluso desconoce el peso que la práctica tiene para la formulación y reformulación de la teoría. Además, la perspectiva constitucional permite visualizar en mejor forma tanto el juego de intereses, el carácter ideológico de los discursos y el contraste entre los textos constitucionales y la realidad, como los esfuerzos y acciones que se implementaron, en las diferentes fases del proceso para consolidar pero también para cambiar o al menos cuestionar la estructura de poder vigente y por eso en forma reiterada se ha recurrido a los textos constitucionales, recurso al cual nuestra tradición política ha sido propensa en grado exagerado. Son ya más de veinte las constituciones que han sido aprobadas. <sup>41</sup>

En cualquier caso, fue en la Constitución de 1945 cuando la educación se convirtió en una sección con tratamiento específico. Recién entonces, ella tomó cuerpo e importancia al interior del desarrollo constitucional ecuatoriano. En otros términos, desde la Constitución quiteña de 1812 hasta la de 1945, la educación fue una especie de Cenicienta a la cual se aludió someramente, en uno que otro artículo. En unas ocasiones se encargaba al ejecutivo y en otras al legislativo, la tarea de *Promover y fomentar la educación*

39 Cfr. mi trabajo: “Asamblea Nacional y Educación: notas para su debate”, documento preparado para la Comisión de Redacción de una “Propuesta de reformas a la Constitución, área educación”, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Ciencias de la Educación de la PUCE, dic. 1997.

40 . Sobre el uso de ‘pauta’, bajo esta segunda acepción, puede verse Arturo Roig, “Algunas pautas del pensamiento latinoamericano”, En: Metodología y Filosofía del Pensamiento latinoamericano, (2013), Quito, Ed. Academia Nacional de Historia, p. 108.

41 La lectura sobre la evolución del sistema educativo a partir de las constituciones y sus leyes ha sido aún poco explotada por la historiografía educativa. Al momento no se pretende ofrecer un análisis exhaustivo sino tan solo algunas líneas maestras que abran el debate sobre esta importante vía de acceso a la historia de la educación.

*pública, el progreso de las ciencias y de las artes; y en el otro, la de Formar planes generales de enseñanza para todo establecimiento educativo. En el campo de las Garantías Constitucionales, lo que se determinaba era el carácter obligatorio, gratuito y libre de la educación. A partir de la Constitución de 1906 se insistió además en el carácter laico de la educación ecuatoriana. En pocas palabras, las constituciones que van de 1830 a 1945, y que fueron nada menos que catorce, redujeron la temática educativa a esa doble genérica tarea: fomentar la educación y formular planes de enseñanza, en un marco de gratuidad y obligatoriedad.*

Bajo estas «ideas - fuerza», por simples que parezcan, se desarrollaron los planteamientos educativos en nuestras primeras catorce constituciones; y, a este doble dictamen constitucional, unos gobiernos más que otros trataron de responder algunos con relativo éxito. Así, por ejemplo, a los presidentes Vicente Rocafuerte, García Moreno y Eloy Alfaro<sup>42</sup> se les ha reconocido la capacidad que tuvieron para fomentar la educación y concretar planes de desarrollo de esta área. A través de su comportamiento implantaron en el Ecuador un principio constitucional básico, cuya vigencia se ha prolongado hasta el presente: La educación es responsabilidad del Estado, principio que sirvió de fundamento a la obligatoriedad, gratuidad y al carácter laico de la educación oficial.

En la Constitución de marzo de 1979, la décimo octava, en la Primera Parte, Título Segundo, sobre los Derechos, Deberes y Garantías, se dedica una Sección especial, la IV, a la Educación y la Cultura: artículos 39 al 41. En estos artículos se trazan las metas, principios, derechos y obligaciones de un «ideario educativo», relativamente más amplio que los anteriores e inscrito en el área de los derechos fundamentales de la persona. También la índole declarativa de estos artículos permitió señalar los principios que debían guiar la política cultural del Estado; los aspectos fundamentales que debían ser tomados en cuenta en la formulación y en la marcha del sistema educativo nacional, y los principios que regularían las actividades de las universidades y escuelas politécnicas. En cuanto a lo primero, la educación como *Derecho Fundamental de las Personas*, esta ha sido y es la tónica de diversas Constituciones de diferentes países.<sup>43</sup> Esta perspectiva asume la Constitución del 79, en los artículos

---

42 Según algunos autores, más que el mismo E. Alfaro, habrían sido algunos de sus ministros, como por ejemplo José Peralta, y en buena medida en el gobierno de Leonidas Plaza, cuando se habría desarrollado en forma más intensa la legislación educativa del laicismo.

43 Así, por ejemplo, la Constitución última de Colombia, de octubre de 1991, trata la temática educativa al interior del acápite dedicado a los derechos fundamentales: Título II: De los derechos, las garantías y los deberes, cuyo Capítulo 2 versa sobre “Los derechos sociales, económicos y culturales”, en donde se dedica tres artículos a la educación (Art. 67 a 69) y tres a la cultura (Art. 70 a 72). La constitución chilena de septiembre de 1980, también utiliza similar esquema y, por ende, aborda la temática educativa al interior del capítulo dedicado a los derechos fundamentales, Art. 19, que en su inciso 1ro señala que “La Constitución asegura a todas las personas”, los derechos que luego enumera: Derecho a la vida y a la integridad física y

dedicados a la educación: Arts. 39 y 40. Fácil es descubrir sus principios constitucionales básicos, algunos de ellos conservados en la Constitución de junio de 1998, que además ubicó el tratamiento de la educación no tanto en el campo de los derechos humanos y civiles, sino más bien en el de los derechos económicos, sociales y culturales, Sección octava, Art. 66 y siguientes, y además integró algunos nuevos temas y conquistas.<sup>44</sup>

La Constitución de junio del 98 trajo aportes especiales, particularmente en el campo de los derechos sociales y colectivos, que generalmente no disfrutaban la mayoría de los ecuatorianos, sea por el atraso económico del país, la pobreza en que vive un alto porcentaje de la población y la existencia de relaciones económicas y sociales injustas.<sup>45</sup> Además, abrió las puertas y reconoce el derecho de los grupos étnicos a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural; la necesidad de que el Estado fortalezca la investigación científica y ofrezca condiciones especiales para su desarrollo; la obligación de que los empresarios y el Estado participen en la formación y habilitación profesional y técnica; se respete la propiedad intelectual; se desconcentre y descentralice la gestión y administración de la educación; se garantice la educación gratuita, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos; se establezcan sistemas de rendición de cuentas y medición de logros a nivel nacional a fin de mejorar la calidad de este servicio; se permita que los gobiernos seccionales, la comunidad o los padres de familia puedan participar en la administración y gestión de los servicios educativos; se favorezca el desarrollo de la educación especial, la autonomía escolar, etc. Luego de una vigencia relativamente corta de la Constitución de 1998, alrededor de una década, la mayoría de la población ecuatoriana juzgó procedente elaborar una Nueva Constitución, la misma que se elaboró en Montecristi. Constitución número veintiuno, llevada a Consulta Popular o Referéndum en septiembre del 2008.

Diversos defensores del nuevo ordenamiento Constitucional, entre sus méritos suelen destacar que: “La nueva Constitución de Ecuador establece un ‘Estado de derechos’ que se fundamenta en los denominados DESCAs o

---

psíquica, Derecho de propiedad, Derecho de autor y de propiedad industrial, Derecho a la educación, Derecho a la protección de la salud, Derecho a la seguridad social, Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, etc. En la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, sancionada en mayo de 1949, a inicios de la reconstrucción de este país luego de la II Guerra Mundial, pero aún vigente, la educación también se trata en el acápite I, referente a los Derechos Fundamentales. Cabe resaltar que según esta Ley, los derechos fundamentales son concebidos como derechos de defensa frente al Estado. La esfera de libertad de los individuos que aquellos garantizan es, en principio, concebida como ilimitada, mientras que las intervenciones del Estado deben ser justificadas.

44 El presente análisis excluye, expresamente, al área de la cultura y los deportes. El análisis se ciñe exclusivamente al campo educativo.

45 Cfr. Osvaldo Hurtado, *Nuestro deberes y responsabilidades*, Quito, Ed. CORDES, 2002.

derechos colectivos y ambientales, donde el Estado se convierte en garante y actor de tales, desplazando la prioridad dada a las garantías individuales de la anterior constitución".<sup>46</sup> También, según algunos analistas, la nueva Constitución permitiría desarticular el modelo de Estado de Derecho y Economía Social de Mercado y pasar de una "constitución de libertades" a una "constitución del bienestar" fundada en la cosmovisión del "buen vivir" de los anti-guos indígenas, sintetizada emblemáticamente en la *fórmula sumak kawsay*.<sup>47</sup>

Más de todas las virtudes de la nueva Constitución, la que suele destacarse como la de mayor novedad es la visión inédita que ella introduce sobre los *Derechos de la Naturaleza*, con lo cual generó una nueva articulación con los saberes tradicionales, al referirse a la Naturaleza como a Pachamama, y además al intentar ofrecer garantías para la concreción de las políticas y la gestión ambiental basada en la "buena vida" y en nuevas estrategias de desarrollo. Esta orientación plantearía una alternativa a la modernidad y a los procesos de modernización. En otros términos, la nueva Constitución establece por primera vez en el constitucionalismo mundial el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza no solo en cuanto a su conservación en condiciones necesarias para su reproducción y la de los seres vivos que dependen de ella, sino también en relación a su derecho a la restauración y reparación de los daños que le causen las actividades humanas, lo cual implica evitar, mitigar y reparar los impactos ambientales graves y permanentes que se hubiese cometido contra los recursos naturales.<sup>48</sup>

Por supuesto, no ha faltado el señalamiento de sus limitaciones. Según Enrique Ayala: "la Constitución terminó siendo un texto enorme, farragoso, y contradictorio; con artículos declarativos, definiciones inapropiadas, errores y ambigüedades. Muchas de sus disposiciones tuvieron motivaciones coyunturales. (...) Fue tan mal hecha que sus redactores privaron al país de un Carta Política que pudiera ser referente del siglo XXI". Las críticas arreciaron especialmente en relación al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, órgano en el que se mezclan entidades de control y la participación ciudadana, "bajo una concepción y una estructura antidemocráticas, regresivas y violatorias del principio de representación".<sup>49</sup>

---

46 [http://es.wikipedia.org/wiki/Constitucional\\_2008](http://es.wikipedia.org/wiki/Constitucional_2008)

47 Para algunos autores: *sumak kawsay* no es tanto un llamado al "buen vivir", sino más bien un llamado a que entre todos: "vivamos bien". Es un llamado a un trabajo comunitario.

48 Ver Eduardo Guynas, "La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador", en *Revista de Estudios Sociales*, No. 32, abril de 2009, p. 272. También ver: <http://www.monografias.com/trabajos69/constitucion-republica-ecuador/>

49 Enrique Ayala, *Diario El Comercio*, 19 de marzo y 9 de abril del 2010, Sección Opinión.

Para el ámbito de la educación, en un escenario en que prima lo declarativo y retórico, se podrían rescatar tres conquistas: la una con referencia a la apertura a la *participación ciudadana* en el quehacer educativo, especialmente en la rendición de cuentas a que tienen derecho los ciudadanos; la segunda en relación con la gratuidad de la educación en todos los niveles, lo que posibilitaría una mayor democratización de la educación gracias a la asignación de recursos para superar los problemas de acceso y cobertura al mayor número posible de estudiantes de escasos recursos, y la tercera tiene que ver con el mejoramiento de la calidad de la educación, referida ésta a la formación y evaluación de los maestros. (Ver Anexo: Constituciones del Ecuador).

Para lo relativo a la calidad de la educación se ordena *realizar una evaluación integral de las instituciones educativas y crear un instituto superior con el objetivo de fomentar el ejercicio de la docencia y de cargos directivos, administrativos y de apoyo al sistema nacional de educación. (Disposiciones transitorias Décimo Novena y Vigésima). Para el efecto Existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral y externa, que promueva la calidad de la educación. (Art. 346).* También se legisla sobre la jubilación de los maestros, elemento este que favorecería la renovación del cuerpo docente y administrativo que cuentan con un elevado porcentaje de maestros de edad avanzada. Estas son las tres mediaciones básicas para enfrentar los aspectos de calidad de la educación, tan venida a menos en las últimas décadas.

Pocas áreas del sistema educativo se habían visto tan afectadas, en las últimas décadas, como la de sus recursos económicos y financieros. Paros y huelgas reiteradas, con un promedio de suspensión de clases de un mes por año escolar; bajas remuneraciones de los maestros; concentración del gasto en sueldos: 94% - 97% del presupuesto total; pagos retrasados; corrupción y manejo caótico de los ingentes recursos provenientes de los proyectos internacionales; descenso en el Presupuesto del Estado del 29% que a inicios de los ochenta se dedicaba a educación, al 10 y hasta al 9%, a finales de los noventa, fueron manifestaciones de una crisis estructural. En la perspectiva de superar estos y otros graves problemas, la política neoliberal de los noventa impulsó la privatización de la educación y desmantelamiento del Estado Educador, por un lado; y, por otro, la escasa atención a las políticas públicas de inclusión, equidad, participación y calidad. Quienes quisieron garantizar el acceso del mayor número de niñas y niños, la igualdad de oportunidades, la inclusión social y hasta la calidad, todas ellas condiciones indispensables para el buen vivir, propusieron dos medidas:

- Asignar de forma progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial, básica y bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interior Bruto hasta alcanzar un mínimo de seis por ciento del Producto Interior

Bruto. (Disposición transitoria decimoctava)

- La falta de transferencias de recursos en las condiciones señaladas y sancionar con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación. (Art. 348).

A futuro tocará en la ley y sus reglamentos implementar formas mayores de concreción a través, por ejemplo, de la determinación de indicadores: sociales, poblacionales, territoriales, entre otros, que permitan formular porcentajes que transparenten los criterios de equidad en cuanto a la distribución de los recursos destinados a los diversos niveles, regiones y estratos sociales de la educación; el establecimiento de la instancia pertinente encargada de velar, en forma permanente, por la mejoría de las remuneraciones de los maestros y de establecer un sistema justo de remuneración de los mismos; integrar todos los proyectos internacionales al Ministerio de Educación y establecer un Plan de Desarrollo de dichos proyectos, con las pautas de control y seguimiento del caso; asignar un porcentaje para inversión en calidad educativa, porcentaje que ascendería gradualmente cada año hasta llegar al 10-12% del presupuesto global del MEC. Con relación a la participación ciudadana (Art. 347, Nral. 11) el texto constitucional en educación es demasiado genérico y contrasta con los avances logrados en otras áreas. Sin lugar a dudas, en vista de que el sistema educativo ecuatoriano había cerrado las puertas a la participación ciudadana (los gobiernos seccionales cubren menos del 3% de la educación; los comités de padres de familia no tienen representación alguna en los organismos de dirección de los establecimientos educativos; no existe un sistema de rendición de cuentas sobre la gestión de las autoridades de gobierno y de las autoridades de los centros educativos, etc.) era hora ya de ampliar la participación ciudadana, de la comunidad, del mismo magisterio y de los padres de familia en el quehacer educativo.

## Observaciones generales

Según Ernesto Albán, las normas constitucionales, por regla general en Ecuador encarnan propósitos que deberían ciertamente dirigir la política del Estado en la educación. Buena parte de estas normas constitucionales provienen del ideario ilustrado de inicios de la república y otras del ideario liberal. Pero hay que reconocer, así mismo, que aunque la Ley y el Reglamento las recogen y las amplían, no han podido ser cumplidas a cabalidad. Razones de la más diversa índole transforman a los textos constitucionales en declaraciones sin sustento mayor en la realidad, sin las mediaciones institucionales debidas, pese a los esfuerzos realizados y que al tiempo han consumido los propósitos de implementación.<sup>50</sup>

---

50 En estos aspectos básicamente seguimos a Ernesto Albán, "El sistema jurídico de la educación", en

Al no lograr materializarse muchos de estos principios, su incumplimiento se ha transformado en síntoma de graves desequilibrios estructurales que van en desmedro de la credibilidad que merece una norma de tan alta jerarquía jurídica. En otras palabras, al predominar en el texto constitucional normas de índole declarativa de principios y objetivos generales, en el mal sentido de estos términos, un tanto grandilocuentes o de corte utópico o retórico, el texto constitucional pierde valor y no se acata a cabalidad. Por otra parte, aún se ha dejado pendientes aspectos de especial relevancia en un mundo signado por los avances de la ultra ciencia y meta tecnología, la globalización de la economía y las finanzas, la mundialización de la información, los crecientes desniveles entre países y al interior de los mismos, por citar algunas mega tendencias. En el último texto constitucional, no fue considerada en forma suficiente la redistribución del personal que abandona el área rural y los sectores urbano marginales; la actualización de los maestros en relación al avance científico y tecnológico; la implementación de nueva tecnología o tecnología inteligente,... aspectos estos y otros más del contexto internacional y futuro que reclaman atención.

Finalmente, en los nuevos “referentes” o “ideas - fuerza” que consideró la última constitución, aún predominan las meras “declaraciones de principios” y “buenas intenciones” -ámbito de las libertades formales-; no se prestó la debida atención a las instancias y mecanismos necesarios para su concreción, para pasar del discurso a los hechos -ámbito de las libertades reales.

## El nivel de las leyes

Con frecuencia se ha señalado que nuestros países son propensos a una abundante producción de leyes que se *“acatan pero no se cumplen”*. A este desfase entre lo que se propone en derecho y lo que se ejecuta de facto no fue ajena la legislación sobre materia educativa, que fue abundante e intensa a lo largo de estas décadas, si bien su vigencia no logró pasar en muchas de sus propuestas del papel a los hechos. Bajo esta perspectiva, las leyes de educación podrían ser fácilmente minusvaloradas, por tratarse de documentos sin respaldo mayor. Sin desconocer que en nuestro país el poder de facto no ha logrado transformarse o someterse a una dominación *“de iure”*, tampoco se puede desconocer que el componente idealista y axiológico que encierran las leyes, en alguna medida no ha dejado de incidir en los procesos, sea porque sus postulados actuaban en calidad de ideas-fuerzas, sea porque acalorados debates sobre determinados artículos hicieron patente a los defensores o críti-

---

Educación entre la utopía y la realidad, diagnóstico y perspectivas de la educación ecuatoriana, Quito, Ed. CORDES, 1988.

cos de determinadas propuestas, sea porque ellas incidieron tarde o temprano en la transformación de la realidad educativa. Dio inicios este siglo al desarrollo jurídico en educación, con el ejecútese puesto por Eloy Alfaro, el 24 de Septiembre de 1906, a la Ley Orgánica de Instrucción Pública, cuyo Art. 3ro. dictaminó que “La Instrucción Pública oficial, será laica, y además, gratuita y obligatoria la que se refiere a la enseñanza primaria”. Este postulado de la revolución liberal puso fin al dominio confesional, aceleró un amplio proceso de democratización de la enseñanza, de participación de la mujer, de asenso social y robustecimiento de los sectores medios, y a tantos otros aportes que la historiografía tradicional ha dejado de resaltar.

Quien revise la Carta Magna del laicismo, también quedará sorprendido por el amplio campo de acción que otorgó a la sociedad civil, especialmente a los padres de familia, tanto en el Consejo Superior de Educación cuanto en los Consejos Escolares Provinciales e incluso en las Juntas Inspectoras de las Parroquias. Así, por ejemplo, en el Consejo Superior participaban delegados de las universidades, que se reunían asiduamente, una vez por semana, y tenían especiales facultades, que más que un cuerpo consultivo lo convirtió en un cuerpo deliberante y ejecutor.

En provincias, Art. 20: “Se establece en la cabecera de cada provincia un Consejo Escolar compuesto del Director de Estudios, de dos profesores del Colegio de enseñanza secundaria de la capital de la provincia y de dos ciudadanos, elegidos por la Municipalidad del mismo Cantón cabecera de la provincia”. Lo sorprendente no es solo la participación ciudadana en el máximo organismo educativo de cada provincia, sino también las funciones que se concedió a dicho cuerpo colegiado. Los padres de familia, a través de sus representantes ante el Consejo Escolar podían:

Oír los reclamos de los padres de familia; nombrar y remover a los preceptores (maestros); conceder licencias; establecer escuelas para adultos; velar por el cumplimiento de las leyes decretos y reglamentos de Instrucción Pública (...) El Consejo Escolar también tenía atribuciones en el orden económico: formulaba anualmente el presupuesto; aprobaba cuentas mensuales; examinaba la cuenta anual del Colector y nombraba al Colector.<sup>51</sup> Las Juntas Inspectoras de Parroquias estaban integradas, Art. 37, por el Teniente Político y dos vecinos del lugar. Entre sus funciones consta: Informar acerca de la conducta observada por los preceptores y su asistencia a la escuela; hacer todas las observaciones que estimaren conveniente para el adelanto de la Instrucción primaria; indicar la clase de escuelas que debían establecerse en la parroquia, según el número de sus habitantes y habida

---

51 No existe aún investigación empírica que nos permita certificar si en la práctica se hizo realidad la participación de los padres de familia o de la comunidad, o si todo ello no quedó más que en el papel y los reglamentos.

cuenta de sus necesidades y condiciones; cumplir las comisiones que les encargare el Consejo Escolar o el Director de Estudios.

Como se puede apreciar, la participación que a inicios de la revolución liberal se otorgaba a la sociedad civil, a las universidades y a los padres de familia, en el quehacer educativo, no tiene parangón con las reducidas facultades de que gozan hoy en día. Además, la presencia de la sociedad civil era tan activa que incluso participaba en acciones de administración y gobierno educativo. También se refleja la presencia de la sociedad civil en esta época, en los elevados porcentajes de participación de los gobiernos municipales al interior del sistema educativo nacional. A inicios de la década de los cincuenta, la participación era aún significativa, llegaba al 20%. Algunas décadas después, para mediados de los noventa, la educación municipal casi había desaparecido y ya solo cubría menos del 1%.<sup>52</sup>

Mas la Ley de Instrucción Pública de 1906 que legisló para todos los niveles, desde el primario, pasando por el medio, hasta alcanzar al superior, no solo amplió la participación de los padres de familia en los niveles señalados y otros más, también fue innovadora esta ley en cuanto a objetivos, organización y administración del hecho educativo. Legisló, por vez primera, la organización y formación en los Normales, la Educación Predial, la Enseñanza Libre y la Particular, estableció Juntas Administrativas para la gestión económica de los colegios y universidades y dio los primeros pasos para la organización de la carrera y escalafón docente, Arts. 96-ss. También mantuvo especial apertura a la participación de los municipios al menos en lo que tenía que ver con desarrollo de infraestructura.

Para complementar y perfeccionar la legislación del año 1906, se expidió en noviembre de 1912, siendo Ministro de Educación Luis N. Dillon, una nueva Ley Orgánica de Instrucción Pública, que dio mayor viabilidad a muchos postulados, ya que supo encontrar mecanismos de concreción y en forma pormenorizada, 309 artículos, legisló sobre la totalidad del sistema, sobre sus tres niveles: primario, secundario y superior, como también sobre la enseñanza libre, las escuelas normales, las de artes y oficios, las bibliotecas, los sueldos de los empleados, las jubilaciones, las faltas y sus penas y los fondos de instrucción pública... Con esto se consolidaron aún más los avances de 1906.

En 1932, siendo Ministro de Educación Manuel Cabeza de Vaca, una nueva Ley Orgánica de Educación introdujo reformas más bien de corte centralista. Así, por ejemplo, se suprimieron los Consejos Escolares y se concentró sus funciones en manos de los Directores Provinciales; se prohibió que las municipalidades o institución oficial alguna recibieran fondos públicos a

---

52 Ver cuadro No. 100

fin de atender otra enseñanza que no sea la del Estado, y se establecieron dispensas a la asistencia regular a clases, con resultados más bien negativos. Con el ascenso al poder del General Alberto Enríquez, en calidad de Jefe Supremo de la República, una nueva dimensión cobró cuerpo en la legislación educativa: la dimensión social. En abril de 1938, expresamente se dictaminó apoyar la organización sindical de los maestros, Art. 8, Nral. 25; establecer un impuesto para el fomento de las escuelas rurales e industriales; extender a los profesores particulares las garantías alcanzadas por los profesores fiscales, y establecer una Ley de Escalafón para nombramientos, ascensos, suspensiones y separaciones y la determinación de los sueldos. En esta ley también se legisló, por vez primera, sobre el nivel pre-escolar o parvulario. Los Jardines de Infantes pasaron a ser considerados como Centros de observación e investigación de las primeras manifestaciones de la personalidad infantil y del proceso de su desarrollo y se prescribió pasarlos a cargo de un personal especialmente preparado (Arts. 28-34). La clara orientación a los grupos menos favorecidos por el sistema educativo tradicional también se reflejó en la facultad otorgada para la creación de Escuelas Complementarias, Prediales y Escuelas Normales Rurales, cuyo propósito era preparar en artes manuales e industriales y favorecer la capacitación práctica para la explotación de la tierra, el mejoramiento de los sistemas agrícolas y el fomento de la industria adecuada a las necesidades rurales. También legisló sobre la formación profesional y técnica.<sup>53</sup>

Meses antes, en enero de 1938, el gobierno del General Alberto Enríquez había expedido la Ley de Educación Superior. En el Art. 66 se facultó a los egresados de los normales a matricularse en las universidades a fin de obtener el título de Profesor de Enseñanza Secundaria y Normal, con lo cual se facilitó la profesionalización del magisterio. En noviembre de 1944, alcanzó su aprobación la Ley de escalafón y sueldos del magisterio nacional. “El proyecto inicial fue estudiado por el Congreso Nacional de Unificación del Magisterio y luego por el Consejo Nacional de Educación creado por la revolución de mayo e integrado por Gonzalo Abad, Nelson Torres, Gonzalo Rubio, Francisco Terán, Emilio Uzcátegui y Estuardo Orbe. La Comisión Legislativa de Emergencia y la Asamblea Constituyente, lo aprobaron por unanimidad. El Dr. Velasco que debía promulgarlo se negó a hacerlo por oposición a un artículo substancial: el que garantizaba la inamovilidad de los educadores en sus cargos mientras cumplieran sus deberes”. Superado ese contratempo, se aprobó una ley que, por vez primera, legislaba sobre los títulos y categorías (Cap. I); sobre el mejoramiento profesional (Cap. II); sobre las designaciones, ascensos y apelaciones (Cap. III), y sobre las licencias, pases, suspensiones y separaciones del magisterio (Cap. IV).<sup>54</sup>

53 Cfr. Emilio Uzcátegui, *Medio siglo a través de mis gafas*, Ob. Cit., p. 243.

54 Ídem.

En julio de 1946, en el gobierno de Velasco Ibarra, se reforma la Ley de Educación Universitaria y en agosto del mismo año se expidió, como cuerpo independiente, una Ley Orgánica de Segunda Educación y posteriormente, en diciembre del 46, una Ley de Gracia en Materia de Estudios y Reformas a la Ley de Educación Secundaria y Planes de Estudio para los Colegios de Bachillerato, que en diversos aspectos significó un retroceso en relación a las conquistas alcanzadas en la Constitución de 1945, una de las más de avanzada, a criterio de algunos entendidos, pero también una de las constituciones de más corta vida, pues el Dr. Velasco la quebrantó a menos de dos años de su promulgación. También estableció con mayor detalle los aspectos de la educación particular, sus costos y pagos, etc. Posteriormente, en junio de 1947, se emitió un Decreto que autorizó al ministerio de educación conceder títulos de profesores de segunda enseñanza, y en noviembre de 1955 el Congreso de la República del Ecuador emitió un Decreto que autorizó al ministerio de educación conceder títulos de profesores de música y canto.

Con otras reformas de menor importancia, según Ernesto Albán, e incorporando algunas disposiciones de la Constitución de 1946, se realiza la codificación de 1959 de la Ley Orgánica de Educación, la misma que estará en vigencia hasta 1977. Esta Ley Orgánica se caracteriza fundamentalmente por su carácter reglamentario, que la convirtió en un texto excesivamente amplio y rígido, pues cualquier cambio exigía obviamente todo el complejo trámite propio de la expedición de una ley. En noviembre de 1977, el Consejo Supremo de Gobierno expidió la denominada Ley de Educación y Cultura, aunque su contenido se refiere casi exclusivamente a lo primero, pues en lo segundo simplemente se remite a la Ley Nacional de Cultura. Meses más tarde, en septiembre de 1978, el Ministerio de Educación promulgó el Reglamento General de aplicación de dicha Ley.<sup>55</sup>

Con el retorno a la democracia, el entonces ministro de educación, Claudio Malo, impulsó la promulgación de la Ley de Educación, Cultura y Deportes, aprobada en abril de 1983 y que aún está en vigencia. Más allá de su permanencia de más de dos décadas cabe resaltar algunos méritos: fue un instrumento legal más que reglamentario, constó de no más de 69 artículos, incluidas la disposiciones generales y transitorias; estableció el Consejo Nacional de Educación; legisló sobre la supervisión educativa; dio prioridad a la educación del sector rural y de las zonas fronterizas; trató de robustecer a la planificación, régimen escolar e infraestructura educativa. Para inicios del nuevo siglo, más allá de los aportes que pudo haber generado la ley del 83, se hizo presente la necesidad no solo de introducir reformas sino avanzar hacia nuevas zonas y problemáticas generadas por las realidades recientes y por las mismas dimensiones que alcanzó el mundo educativo a lo largo de estos años en que se ha duplicado y triplicado el número de maestros, de centros educativos y estudiantes.

---

55 Cfr. Ernesto Albán, art. cit., p. 105.

## El colapso jurídico

Pese a las demandas por actualizar o reformar la ley de abril de 1983; a la necesidad de adaptar las leyes y reglamentos de educación a lo propuesto en la nueva Constitución, junio de 1998; a los requerimientos que ha incoado el sistema educativo a lo largo de las últimas décadas; a los reclamos de la sociedad civil, y a pesar de disponerse de diferentes proyectos de ley que estudió la Comisión de Educación del Congreso, no fue posible alcanzar la aprobación de la tan ansiada nueva ley de educación.

A lo largo de más de cinco años de trabajo e ingentes gastos de diversas comisiones del Congreso, seminarios nacionales, reuniones, talleres y mesas redondas; la formulación de más de 17 anteproyectos, algunos de los cuales alcanzaron la discusión y debate necesario, solo a mediados del 2001, el 4 de julio, se alcanzó a presentar al Congreso Nacional el proyecto de Ley Orgánica General de Educación para su primer debate y solo a fines del 2003 se remitió para su segundo y definitivo debate el Proyecto en mención, acompañado de dos informes: el informe de mayoría fue presentado el 11 de diciembre del 2003 y el de minoría el 20 de enero del 2004. El Proyecto se pensó que entraría a segundo y definitivo debate, en el nuevo período legislativo, a partir de enero del 2004.

Lastimosamente, a lo largo de todos estos años la aprobación de una nueva ley de educación terminó por tornarse en un vía crucis y no se pudo alcanzar, al interior del Congreso, el acuerdo requerido para su aprobación. Más aún, los informes de mayoría y minoría reflejaron marcadas diferencias o puntos de vista al parecer irreconciliables. En buena medida, más que argumentos de carácter técnico predominaron posiciones ideológicas que se amparaban en “principios” y “buenas intenciones” que tornaron imposible establecer puntos de encuentro. Al centrarse el debate en aspectos de ideología fue difícil incluso señalar los desacuerdos. En definitiva, como de costumbre, el marco constitucional fue ineficiente a la hora de conseguir acuerdos. Los puntos de desavenencia básicamente se presentaron en dos áreas: la de participación ciudadana y la de recursos para la educación privada. Según unos, el Informe de Mayoría había puesto demasiado énfasis en los aspectos de participación. Se podría afirmar que dicho Proyecto de Ley apostó básicamente a la participación de la comunidad, a través de su presencia en diferentes tipos de consejos, como instrumento capital para la transformación del sistema educativo, para mejorar su calidad, establecer sistemas de rendición de cuentas, como también para resolver otros problemas que le aquejaban.<sup>56</sup>

---

56 La propuesta del 2001 y del 2003 implicaba: Crear Consejos Educativos, organismos responsables de la marcha académica, administrativa y financiera de los establecimientos (Art. 76 y 77); Crear un Consejo Nacional de Conciliación (Art. 33);

La posibilidad de mejorar el sistema educativo ampliando la participación ciudadana, también se fundamentó a través de los principios en que ella se respaldaba:

- El derecho de la familia a participar activamente en el proceso educativo (Art. 5);
- La responsabilidad de la comunidad en la gestión de los establecimientos y unidades educativas, en el mejoramiento de la educación y en la rendición social de cuentas (Arts. 16 y 17);
- La necesidad de la autogestión en los establecimientos y la conformación de cooperativas de producción (Arts. 186 - ss).

Al final, esta importante área de propuestas se vio empañada por la falta de claridad en las funciones que debían cumplir estos cuerpos colegiados que, en más de un caso, se diseñaron como órganos de legislación, de decisión y gobierno; de gestión técnica, administrativa y financiera, y de control y evaluación, etc. No se supo delimitar con precisión las funciones que cada uno de estos consejos debía asumir.

Además, al conformar Directorios de Redes, Consejos Administrativos, Consejos Escolares, Consejos Provinciales y Cantonales, Centros de Conciliación, Organismos técnico – académicos y más instancias de gestión y administración de la educación, bajo criterios de dirección colegiada, similares al sistema de “cogobierno” que imperó en las universidades años antes, se realizó una extrapolación de funciones, lo cual atentaba contra la naturaleza misma de tales instancias. Así, por ejemplo, el nivel de dirección y ejecución ministerial, provincial y cantonal, especialmente este último, se vería entorpecido en la toma de decisiones; aspecto aún más grave al tratarse de las instancias técnicas que quedaban sometidas a la dinámica de generación de consensos y acuerdos políticos para su desarrollo académico.

- 
- Crear Organismos Técnico Académicos, de carácter nacional y provincial, integrados por diversos delegados (Arts. 42 y ss);
  - Crear Consejos Provinciales de Educación (Art. 44 y ss);
  - Crear Directorios Cantonales de Educación (Arts. 51 - ss) y la Comisión Cantonal de Estímulos y Sanciones (Art. 55);
  - Ampliar el número de integrantes del Consejo Nacional de Educación (Art. 41 - ss);
  - Crear un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación dirigido por el CONEV (Art. 109) y Consejos provinciales y Comités Rotativos de Evaluación Externa (Arts. 116 y 120);
  - Crear los Consejos de Administración y Evaluación de las Redes (Arts. 118 – ss);
  - Crear Centros de Conciliación y Mediación (Art. 46);
  - Crear una Comisión Ejecutiva del Fondo de Desarrollo social (Arts. 172 – ss);
  - Crear Comités de Apoyo, integrados por profesores, alumnos, miembros de la comunidad y otros organismos afines para impulsar programas de atención a los educandos (Art. 90); mantener el Comité de padres de familia (Art. 92).

En otros casos se amplió tanto el número de participantes en estos cuerpos colegiados que se los transformó en asambleas, sometidas a la dinámica de las mayorías e intereses gremiales o sectoriales. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Educación, los Consejos provinciales y cantonales de evaluación,... El crecimiento burocrático que implicaría la conformación de estos consejos y comités tampoco se tomó en cuenta.<sup>57</sup>

En definitiva, si era loable y necesaria la participación de padres de familia, de la comunidad y de otras instancias de la sociedad civil en el quehacer educativo, esta debía delimitarse con precisión, respetar la separación de funciones de las diversas instancias educativas e incentivarse en las áreas en que era necesaria, esto es, básicamente, en las áreas de legislación y control, más no en las de especialización educativa o académica, ejecución, gestión, gobierno y, menos aún, en la de administración financiera de los recursos del Estado. Asumir funciones ejecutivas no corresponde a un cuerpo colegiado; tampoco es recomendable en democracia concentrar el poder ejecutivo, legislativo y el judicial o de control en un solo organismo (“Centralismo absorbente”). Valga recordar que la “democratización”, el cogobierno, la participación colegiada y la descentralización no necesaria ni automáticamente, en el campo de la educación, conducen a mejorar su calidad, si bien en el campo social o político esta estrategia puede arrojar resultados positivos. En educación, el cogobierno paritario generó una serie de dificultades para el desarrollo del quehacer universitario, en las dos últimas décadas y algunos autores achacan a tal tipo de organización gran parte del descenso académico de la universidad en dichas décadas.

El otro frente de posiciones irreconciliables tuvo que ver con la propuesta, de parte del Informe de Minoría, de establecer instituciones educativas particulares, con fines de lucro (Art. 73) y un nuevo tipo de establecimientos: las “instituciones educativas paritarias”, “sin fines de lucro”, de carácter gratuito o que cobraban pensiones inferiores al 50% del costo – alumno en el presupuesto estatal y a las cuales el Estado destinaría recursos económicos (Art. 83 y 87). También privó al MEC de recursos para inversión en obras de infraestructura y lo transformó al Fondo de Solidaridad en la mediación institucional llamada a solventar las ingentes necesidades de infraestructura de los planteles.

---

57 La Propuesta creaba: 9 Consejos Técnicos Nacionales; 1 Consejo de Conciliación; 21 Consejos Provinciales de Educación; 220 Consejos Cantonales de Educación; 21 Centros de Conciliación y Mediación; 1 Consejo Nacional de Evaluación; 21 Consejos Provinciales de Evaluación; 1 Consejo Ejecutivo del Fondo de Desarrollo Social del Magisterio Nacional, por citar los principales. Algunos de ellos requerirán de personal a tiempo completo.

Con la facultad otorgada a los establecimientos de régimen particular para obtener “lucro”, no solo se abrían puertas a la iniciativa privada para la búsqueda de recursos económicos o de inversión y hasta para la posibilidad de alcanzar máximas utilidades; no solo se daba rienda suelta al afán de lucro característico del ámbito comercial y financiero; se generaba una nueva concepción de la educación como una actividad o negocio más, y se aceptaba una práctica cada vez más común en muchos centros educativos transformados en empresas lucrativas, sino que también se reconocía y robustecía la tendencia hacia la privatización de la educación, que en los últimos años, especialmente en las grandes ciudades, había cobrado un ímpetu de desarrollo sorprendente.

Por supuesto, en ambos informes hubo múltiples puntos de coincidencia y acuerdo. Más allá de las diferencias de matices o adjetivas, ambos proyectos de ley y diversas versiones como las de diciembre del 2000, abril y julio del 2001, etc., tuvieron el mérito de afrontar algunos de los más graves problemas que aquejaban a la educación ecuatoriana y el de proponer las mediaciones necesarias para concretar la resolución de los mismos. Así, por ejemplo, se legisló sobre “calidad de la educación”, “modernización” del MEC, “recursos para la educación”, “rendición de cuentas”, “reforma de la administración central, provincial y cantonal”, etc., y se propuso interesantes medidas e iniciativas institucionales para materializar y dar sustento real al proceso de mejoramiento de la educación en diferentes ámbitos.

En esta perspectiva, se superó una inveterada tradición jurídica ecuatoriana que privilegia la declaración de “principios” y “buenas intenciones” -*ámbito de las libertades formales*- y descuida las mediaciones requeridas para que los principios no se queden en letra muerta - *ámbito de las libertades reales*. También ambos proyectos de ley enfrentaron aspectos específicos que habían complicado, en las últimas décadas, la gestión y administración educativa, como es el caso de la Conformación del Consejo Nacional de Educación, las formas de elección y el tiempo de duración de los rectores, los interminables procesos sin resolución de la Comisión de Estímulos y Sanciones, los reiterados paros y huelgas, el ingreso al magisterio, etc.

## Los recursos económicos y financieros para la educación

Pero el talón de Aquiles, de ambos informes, fue el ámbito económico y financiero que tuvo un tratamiento muy limitado. En área tan importante, afectada agudamente en las dos últimas décadas del siglo XX, se propusieron loables pero insuficientes medidas.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> La participación porcentual de los réditos del Fondo de Solidaridad (Art. 94), sin determinar con precisión su porcentaje;

Pero dado el deterioro de esta área, las medidas eran insuficientes y se requería más bien de una ley especial que cubra las múltiples aristas de este problema y sea capaz de encontrar fórmulas de solución. Algunas medidas, por supuesto necesarias, no eran suficientes y a finales e inicios de siglo, el discurso educativo, en esta área, no hizo más que repetir fórmulas trilladas y soluciones parciales<sup>59</sup>.

Sin embargo, pese a innumerables coincidencias, el resultado final fue negativo. Se inició el nuevo siglo sin poder emitir una nueva legislación para el área de la educación y lo que es peor sin las fuerzas requeridas para el efecto. Una postración generalizada y la pérdida o suspensión de las iniciativas jurídicas se impuso.

Con la entrada en vigencia de la Constitución del 2008, a pesar de que en la Disposición Transitoria Primera, Nral. 5, constaba expresamente que en el plazo máximo de 360 días, se aprobaría la nueva Ley de Educación, transcurrió más del tiempo debido, y recién en marzo del 2011 entrará en vigencia la nueva ley.

- 
- El establecimiento del CONAREM como la instancia encargada de velar por la mejora de sus remuneraciones y de establecer un sistema justo remuneración de los educadores (Art. 37-);
  - La exoneración del pago por los servicios de energía eléctrica y agua potable a las instituciones fiscales y particulares gratuitas (Art. 95);
  - La obligatoriedad de que los Consejos Educativos definan las prioridades de gasto y elaboren su presupuesto (Art. 77 – j y 98);
  - La obligatoriedad de dedicar al menos un 20% del presupuesto anual de cada establecimiento para financiar gastos operativos y de mejoramiento de la educación (Art. 99).

59 Cabe señalar las siguientes propuestas:

- Integrar todos los proyectos internacionales al Ministerio de Educación y establecer un Plan de Desarrollo de dichos proyectos, con las pautas de control y seguimiento del caso;
- Integrar los recursos generados por los Comités de Padres de Familia para su administración a la colecturía del plantel y evitar así una serie de abusos;
- A fin de cumplir con el mandato Constitucional de otorgar el “30% de los ingresos corrientes totales del gobierno central a la educación”, hacer constar una cláusula que señale la obligatoriedad de que anualmente se suba, en al menos el 2%, el presupuesto de la educación, a partir del porcentaje que se le hubiese asignado el año 2000;
- Establecer un sistema de protección contra la inflación, como puede ser el de indexación de los sueldos del magisterio, a fin de romper con el eterno círculo vicioso: paros y huelgas, alza de sueldos, inflación, depreciación de las remuneraciones, paros y huelgas, suspensión de clases,...
- Establecer un sistema de remuneraciones que simplifique el engorroso trámite vigente: 15 remuneraciones, compensaciones, bonificaciones, subsidios, transporte, etc.;
- Facultar las tutorías institucionales, a través de las cuales la empresa privada, las comunidades, las centrales sindicales y los gobiernos seccionales se hagan cargo de determinados centros escolares públicos. Para el efecto habrá que reglamentar el sistema tributario, tendiente a facilitar la inversión privada en educación pública (Art. 102).

Algunos de los aspectos discutidos a lo largo de más de una década han sido asumidos por la nueva Ley de Educación de marzo del 2011.<sup>60</sup> Por vez primera la Educación Intercultural Bilingüe logra reconocimiento especial a partir del Título IV. Art. 77 y ss. Para la revisión de la formación de los maestros se propone la creación de una Universidad Pedagógica (Art. 76); para enfrentar los problemas de calidad, la creación de un Instituto Nacional de Evaluación Educativa, (Art. 74); para superar los problemas de gestión y administración del cuerpo docente, cercano ya a los doscientos mil maestros, un nuevo escalafón docente, con unificación y homologación salarial, de conformidad con la escala salarial de funcionarios públicos. También los procesos de desconcentración (Art. 27), más que los de descentralización son tomados en cuenta a través de la creación de los niveles zonales, distritales y los circuitos educativos. Igualmente, las instancias tradicionales de resolución de conflictos son reemplazadas por las Juntas Distritales Interculturales de Resolución de Conflictos, integradas por una psicóloga, un abogado y una trabajadora social (Art. 65).

Todos estos y otros avances contrastan con la marcada orientación centralista y autoritaria de la nueva ley, que deposita en manos de la Autoridad Educativa Nacional innumerables competencias, más de treinta, y reduce las funciones del Consejo Nacional de Educación a la consulta y a la aprobación del Plan Nacional de Educación. En cuanto a los aspectos referentes a recursos económicos para la educación y remuneración de los maestros los cambios no logran alterar la situación vigente. Un doctor en ciencias de la educación con 26 años de servicio gana menos que un cabo de policía. Su sueldo básico es de \$ 235,79, más subsidio de antigüedad, décimo sexto, funcional, adicional a la décima categoría, costo de vida, bono pedagógico, subsidio familiar, subsidio educacional, comisariato y fondo de reserva llega a la suma de \$ 865,75. Un cabo 1ro. de policía, recibe \$ 987. Similar situación atraviesa un maestro que inicia su carrera con título de licenciado. En pocas palabras, la nueva escala de remuneración favorece tan solo a los maestros de las categorías iniciales. A estas limitaciones aún habría que añadir el posible incremento burocrático que demandará la conformación de instancias zonales, distritales, circuitos educativos hispanos e interculturales bilingües.<sup>61</sup>

60 Ver Proyecto de Ley Orgánica General de Educación, Documento para Segundo Debate, Quito, Edt. Congreso Nacional, Comisión Legislativa de Educación Cultura y Deportes, 2003.

61 La estructura básica de la ley es la siguiente: Considerandos o marco doctrinal – teórico y político. Título I: De los Principios Generales (Ámbito – Principios y Fines. Título II: De los derechos y obligaciones. De las Obligaciones del estado respecto al Derecho a la educación. Título III: del Sistema Educativo. Título IV: Educación Intercultural Bilingüe. Título V: Carrera y Escalafón. Título VI: Regulaciones, Control, Infracciones y Sanciones. Título VII: Disposiciones generales y transitorias.

## El nivel reglamentario El Reglamento a la Ley de Educación

En julio de 1983, al finalizar el gobierno de Osvaldo Hurtado, se expidió un nuevo Reglamento General a la Ley, que estuvo en vigencia por muy poco tiempo. Al ascender al poder el Ingeniero Febres Cordero, a los tres días de su instalación, lo derogó sin mayores razones. Tuvieron que pasar más de dos años para que se expida el nuevo reglamento, que constituye el instrumento jurídico de mayor detalle de que se tenga memoria: 333 artículos, 2 disposiciones generales, 4 disposiciones transitorias y 1 final. La abundancia y heterogeneidad de campos que abarca, lo ha convertido en un cuerpo jurídico poco ágil, sin mayor actualidad y vigencia, dados los cambios que a finales de siglo se exige a la educación y que el reglamento no supo prever.

Igual sucede con otros reglamentos, como el Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional o el Reglamento de Supervisión Educativa. De la obsolescencia del conjunto de la reglamentación jurídica del área de educación, es del caso salvar al Reglamento Orgánico Estructural y Funcional de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, que entró en vigencia en mayo de 1990. La dinámica de esta área repercutió también en una legislación más adecuada y pertinente a sus necesidades. Sin embargo, subyace aún el problema de la integración entre esta área con el resto del sistema. Fue publicado en el Registro Oficial en agosto de 1990, y reformado mediante ley No. 119, promulgada en abril de 1991. También se trata de un cuerpo jurídico voluminoso: 183 artículos, 7 disposiciones transitorias y 1 final. Su estructura está organizada a través de ocho acápite o títulos. El primero y segundo tienen que ver con los objetivos, derechos y deberes; el tercero, que ocupa el mayor número de capítulos y artículos, está dedicado a la carrera docente; el cuarto, al escalafón; el quinto a los estímulos, sanciones y apelaciones; el sexto a las vacaciones, licencias, permisos y comisiones de servicios; el séptimo a la capacitación y mejoramiento profesional, y el octavo a disposiciones generales.

Entre sus limitaciones básicas cabe señalar las siguientes: la abundancia y dispersión de sus normas; los complejos sistemas de ingreso al magisterio y de promociones (Título III), la jerarquización de funciones (Cap. IV), remuneraciones (Cap. V) y asignaciones complementarias (Cap. VI); el engorroso trámite a que quedan sometidos los ascensos de categoría (Cap II) y la habilitación del tiempo de servicio (Cap. III); los interminables trámites en relación a estímulos y sanciones, apelaciones, cese de funciones, comisiones de servicio y licencias (Título V). También en este caso la necesidad de actualización y reforma se encuentra postergada por décadas.

El último Reglamento Orgánico Funcional, expedido el 27 de junio de 1996 y publicado en el Registro Oficial, el 8 de julio, (R. O. Nro. 983), se sumó a la inveterada costumbre de los ministros de turno por legislar y adecuar especialmente la estructura del Ministerio de Educación a sus intereses y proyectos, bajo la fundamentación de “actualización” para estar de acuerdo con las “disposiciones determinadas en las Leyes de Educación, Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional y de sus Respectivos Reglamentos” y teniendo además como amparo la Ley de Modernización del Estado y su Reglamento.<sup>62</sup>

Si analizamos esta propuesta de organización de la educación encontraremos las mismas limitaciones de siempre: una forma de organización piramidal o vertical, por una parte; y, por otra, el establecimiento de la estructura ministerial por funciones, aspectos ambos que hacen que la administración sea concentradora y centralista, con innumerables procesos burocráticos, ocupada en trámites rutinarios y sin mediaciones para su control y evaluación de rendimiento.

Las fortalezas de este modelo pueden ser: la especialización en el trabajo para cada función; la centralización de los procesos de planificación, coordinación y control; una clara definición de responsabilidades, elementos estos que producen un ambiente de estabilidad, a nivel de los funcionarios. Pero también este modelo de organización tradicional genera la pérdida de la comprensión general de los procesos ya que cada función es desempeñada como un “feudo”, sin relación ni cooperación entre departamentos; dificultades para el cambio, debido a la rigidez con que se delimitan las funciones y el poder de decisión que se concentra en los niveles superiores.

Sumado a ello, se aprecia que sus fortalezas se ven afectadas por un excesivo número de direcciones, divisiones, etc., que duplican las funciones, actividades y recursos entre las diferentes direcciones y divisiones y la fragmentación innecesaria del trabajo en varios departamentos, a fin de justificar puestos y jefaturas; una integración limitada que entorpece la coordinación al interior del Ministerio y que produce, entre otros, el incremento del tiempo de atención de trámites rutinarios, la no disposición de información inmediata y actualizada para los niveles medios y altos, entorpeciendo la toma de decisiones; el desconocimiento de los procesos por parte de la alta dirección debido a la proliferación de jefaturas; elementos éstos y otros más que dificultan una respuesta rápida y precisa a los cambios permanentes y sostenidos del entorno actual, nacional e internacional.

---

62 Actualizada el 21 de abril de 1995 (R. O. No. 699 de 19 de 1995), expedido con acuerdo ministerial 2088, y las reformas que sobre él se realizaron, en acuerdo ministerial 5334, de 16 de octubre del mismo año (R.O. No. 843, de 15 de diciembre de 1995).

Por todo ello, la historia de los Orgánicos Estructurales del MEC no solo ilustra sobre el desarrollo de la administración educativa, tanto de la planta central como provincial, sino también da muestras claras de su tendencia al sobredimensionamiento o crecimiento burocrático y a la organización piramidal, acompañadas de una visión simplista de la organización y políticas de personal obsoletas, que confunden el nivel directivo propio de toda institución con el de ejecución, sobrevaloran al nivel asesor y minusvaloran al nivel operativo. (Cfr. Anexo No. 3. Diagramas del Ministerio de Educación de 1931 - 1935 - 1962 - 1969 - 1993 - 1996 y 2002).

En definitiva, modernizar la organización del Ministerio, revisar su orgánico funcional, reemplazar la organización departamental por una mejor, utilizar herramientas de administración y gestión como son la planificación estratégica, el enfoque sistémico, la reingeniería de procesos, los círculos de calidad, si bien ha sido parte del discurso modernizador que por décadas se ha esgrimido de parte de los gobiernos de turno, no ha podido hacerse realidad en ninguna de las administraciones, y por ende sigue siendo una exigencia insoslayable. Parciales procesos de modernización, en una que otra área, no fueron capaces de generar la reestructuración global tan mentada.

## Conclusión

Como se habrá apreciado, sea en el nivel de la práctica cotidiana, en el constitucional, en el legal o en el reglamentario los vacíos y las limitaciones son múltiples y de la más diversa naturaleza, dada la abundancia, dispersión y heterogeneidad de la legislación educativa, como su débil práctica y aplicación. La vigencia del Estado de Derecho no tiene aún raigambre en nuestras débiles democracias ni siquiera en el campo educativo.

## CAPÍTULO VII

### EL NUEVO SIGLO

#### EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA EN UN ESCENARIO MUNDIAL



Yuanfang magazine, Ideas, Andres Herrera Feligreras, 2016

*Atravesamos una época de cambios  
o un "cambio de época.*

## El escenario mundial

Cada vez cobra más fuerza la tesis de que atravesamos no solo una época de cambios vertiginosos e incesantes sino además un "cambio de época"; ubicados en la frontera de la edad moderna, al mismo tiempo se estaría dando los primeros pasos de marcha hacia una época diferente, incluso una nueva "etapa civilizatoria" que, a falta aún de nombre propio, se le ha bautizado con el calificativo de post moderna, que no designa una cualidad o característica específica sino que hace referencia vagamente, a falta de nombre adecuado, a lo que ha comenzado ya a expandirse por todo el planeta y ocasionará la superación o hundimiento de la modernidad y el surgimiento de otra etapa, de carácter diferente y a la vez mundial.

En otras palabras, asistimos al hundimiento de un orden y al surgimiento de otro; nos hallamos en un momento de inflexión histórica que afecta profundamente a todas las estructuras y procesos contemporáneos. Por una parte, al colapso de las principales estructuras de la modernidad y por otra, al surgimiento de hondas modificaciones que generan una reubicación del hombre en el cosmos y un nuevo punto de partida en la historia de la humanidad. Sería este pasaje del "viejo mundo" al "nuevo mundo" el que se ha vuelto crítico y torna difícil descubrir tanto los elementos que habrá que abandonar en esta travesía cuanto los que tocará construir o, al menos, reconstruir.

Esta mutación histórica a la que asistimos desde fines del siglo XX e inicios del nuevo milenio estaría emergiendo y conformándose entre otros factores por la emergencia de macro tendencias que ocasionan transformaciones profundas a nivel mundial en:

- Los sistemas de información y comunicación;
- El desarrollo de la ultra-ciencia y meta-tecnología;
- La globalización del comercio, la economía y las finanzas;
- El vertiginoso proceso de urbanización y hasta de planetización;
- La descentralización y desconcentración de los aparatos de gestión y administración de los Estado y de las empresas;
- La cada vez mayor interdependencia entre los pueblos y sus culturas, con la correspondiente conformación de bloques regionales, ...

Sin embargo, junto a oportunidades sorprendentes que abren las puertas a la reprogramación de códigos genéticos que disminuirán la necesidad de la cirugía y de la quimioterapia; de desalinizadores de agua de

mar que alterarán el paradigma del agotamiento de los recursos hídricos; de energía fotovoltaica y eólica alternativa que acabará con la era del petróleo; de las aplicaciones celulares para diagnosticar enfermedades; de la robótica y la nanotecnología... coexisten innumerables deficiencias y limitaciones que no permiten una justa distribución de todo tipo de riqueza, desde la material, como la educativa y cultural y que reducen las ventajas y las nuevas posibilidades al disfrute concentrado en pocas manos.

En otras palabras, junto a macro tendencias al parecer positivas también coexisten fuerzas como las crecientes desigualdades de todo orden, la ingobernabilidad del sistema, la ola de privatizaciones, la inequitativa distribución de los recursos entre los países y al interior de los mismos. Llama cada vez más la atención la creciente la polarización entre minorías que acumulan todo tipo de riquezas y una mayoría que vive bajo niveles de pobreza y hasta de miseria, proceso de globalización que homogeniza y consolida la desintegración.

La globalización económica y financiera oculta la conducción del proceso que ejercen los grupos de poder hacia un capitalismo salvaje en que priman los intereses del sector financiero, el imperio del mercado y del consumo que dobliga a todo otro tipo de intereses o dimensiones humanas, el control que ejercen las firmas transnacionales, la exclusión y más formas de marginación que se llevan a cabo mediante presiones y recursos de todo tipo, todo lo cual afecta a la construcción de una identidad colectiva y profundiza aún más las crecientes desigualdades de todo orden, aumentando la fragmentación o atomización de las relaciones de comunidad y de solidaridad al igual que la ingobernabilidad de un sistema que ya no puede resolver los problemas del nivel productivo, militar, energético. A todo lo cual aún cabría añadir el deterioro del medio ambiente, el debilitamiento de la capa de ozono y en extensas regiones del globo la destrucción de la naturaleza. En pocas palabras, la globalización también trae consigo macro-tendencias que amenazan seriamente la supervivencia de la especie humana.

Como reacción a los efectos negativos de la globalización también se ha generado una fuerte tendencia de repudio y crece a nivel mundial el rechazo y la indignación a los males que ella ha ocasionado, ya que algunos de ellos no solo atentan contra derechos fundamentales de las personas, como el derecho a vivir en un medio saludable sino también a las generaciones futuras que recibirían como "herencia" un fardo de males difíciles de cargar.

En este escenario de logros y éxitos pero también de inequidad y destrucción -América Latina es el continente con mayores desigualdades- a que hemos hecho referencia también se han hecho presente nuevos procesos de percepción, cognición y producción de la realidad; desconocidas formas de identificación y acercamiento a ella y a su dominio; diferentes relaciones

e imaginarios entre las personas y de estas con el mundo del trabajo y del descanso; desconocidos accesos y ejercicio del poder... En definitiva, un nuevo “comportamiento”, un nuevo “logos” o pensar meta-humano, cuyas consecuencias son radicales modificaciones en todas y cada una de las principales estructuras de la realidad toda; una profunda mutación, que demanda una nueva visión de la realidad y es preludio de frescas cosmovisiones e incluso de una nueva etapa civilizatoria.<sup>1</sup>

También esta mutación en las formas y mecanismos de acceso a la realidad y en las relaciones humanas estaría a la base de una profunda crisis de valores. La incertidumbre y el escepticismo que afloran cotidianamente en el debate sobre cuestiones éticas y políticas, por una parte; y, por otra, el escenario mundial sujeto a una variedad sorprendente de formas de vida, cosmovisiones, hábitos, acciones y costumbres mina la confianza en la legitimidad de determinadas prácticas y valores aparentemente bien asentados en las sociedades tradicionales y modernas.

La UNESCO describe esta crítica situación a partir de las siguientes variables:

- *Síntomas inquietantes de desaliento social, derivado de situaciones de extrema pobreza.*
- *Una nueva forma de miseria, de dimensiones múltiples, en la que se acelera el efecto de factores multiplicadores de la pauperización, en los planos cultural, material, espiritual, afectivo o cívico.*
- *La importancia cada vez menor del capital social en una sociedad que cultiva el riesgo y en la que predominan las pulsiones individualistas, destructoras de toda confianza en las relaciones interpersonales.*
- *El carácter conflictivo y vertical de las relaciones sociales, determinadas por una lógica que se ejerce en múltiples sentidos y corresponde a la acción de diversos grupos de interés, así como la sustitución gradual de la lucha de clases por conflictos étnicos o religiosos/culturales que anuncian el surgimiento de movimientos tribales de gran magnitud.*
- *El abandono del espacio cívico, fuente de civilización, a un mercantilismo exacerbado, generador de dualismos y de exclusión.<sup>2</sup>*

---

1 Para la definición de una nueva política universitaria dentro de la civilización tecnológica, nos ha sido de especial utilidad los trabajos de Ernesto Mays Vallenilla, *Conceptos Prospectivos de la Educación Superior*, Caracas, Ed. Universidad Simón Bolívar, 1986, y de Hanns Albert Steger, *Universidad e independencia tecnológica*, Planeación Universitaria Alternativa, México, Universidad Nacional Autónoma, Cuadernos de Planeación Universitaria, 1980. También Massimo Desiato, «Implicaciones éticas y antropológicas de la meta-técnica», en *Revista Venezolana de Filosofía*, No. 33, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1996.

2 UNESCO, *La educación encierra un tesoro*, España, Santillana - UNESCO, 1996, pp. 241-242.

A nivel de los jóvenes estudiantes estas limitaciones cobran inusitada fuerza. Si bien ellos son la primera generación que ha crecido bajo el dominio de la televisión, los videos, el control remoto, los celulares, las computadoras y el Internet,... ellos también son la primera generación con el más amplio acceso a la abundancia inabarcable de información y entretenimiento y al mismo tiempo de sometimiento a un mundo de información fragmentada, desintegrada y atomizada, en que es difícil o casi imposible establecer las relaciones de orden o prioridades propias de una visión sistemática, histórica y organizada de la realidad. La fragmentación y la discontinuidad de la información, el entretenimiento y el contexto percibido en forma atomizada o fraccionada inciden en los procesos de conocimiento y formación de los jóvenes.<sup>3</sup>

A estas notas: positivas y negativas, comunes a la mayoría de los países del globo habrá que añadir aquellas que son específicas del entorno ecuatoriano. Por ejemplo, hoy no es posible imaginar ni la cohesión de la sociedad ecuatoriana ni la construcción de su identidad sin una base mínima de respuesta a sentidas aspiraciones o demandas de la población en cuanto a la satisfacción de sus necesidades básicas.<sup>4</sup>

Cada vez más deseamos que la mayoría 'Vivamos Bien', en una sociedad que sea capaz de garantizar igualdad de oportunidades, respetar múltiples proyectos emancipatorios, generar puestos de trabajo, reducir la distribución inequitativa de los recursos, mejorar los servicios de salud, educación, seguridad, vivienda... También anhelamos recobrar el valor de la comunidad frente a lo público y lo privado, respetar los derechos ciudadanos y los de la naturaleza, asegurar la autosuficiencia alimentaria y el futuro de la tierra y del agua, al igual que respetar las diferencias étnicas, regionales o de género.

En otras palabras, en el complejo y problemático escenario mundial con fuerzas centrífugas y a su vez con macro tendencias centrípetas, que no están ni alrededor del país ni fuera de sus fronteras sino que penetran en todas sus estructuras y espacios, hay que ocuparse de estas condiciones subjetivas y objetivas que repercuten en la problemática identitaria. Cada vez más personas de las más diferentes regiones y culturas del globo llegan al país, al igual que muchos ecuatorianos visitan, trabajan, estudian y viven en

3 Néstor García Canclini, *Diferentes, desiguales y desconectados, Mapas de la interculturalidad*, Argentina, Gedisa Editorial, 2004, pp. 167-ss.

4 En el caso ecuatoriano, en los primeros años del s. XXI, los indicadores de pobreza eran alarmantes, señalaban que el 71.4% de la población no alcanzaba a cubrir el valor de la canasta básica familiar, que era de 151.7 dólares; que la fuerza laboral desempleada llegó al 16% y 18%, la subempleada al 49,8%, afectando a cerca de tres millones de activos; que los egresos públicos asignados a educación, cultura y otros similares bajaron del 2,5 % del PIB, porcentaje similar al conseguido al comenzar el decenio de los ochenta: menos del 3%, y los de vivienda y ordenamiento urbano y rural, fluctuaron entre el 1% y el 2% del PIB. Para el 2016, luego de la caída de los precios del petróleo, el descenso de la inversión en educación se repitió.

diferentes continentes. En las últimas décadas nuestras ciudades han dejado de ser “franciscanas” y el país ya no es una “isla” sin conexión mayor con las macro tendencias de carácter mundial que se han asentado en nuestro territorio y nos sorprenden a la vuelta de cada esquina ya que penetran por todo el tejido ecuatoriano. Por ejemplo, más de un millón de ecuatoriano migraron a otras regiones del globo en la década de los noventa y han vivido la internacionalización de sus vidas; de igual modo más de un millón de colombianos y peruanos en la primera década del s. XXI han ingresado al Ecuador y han aportado con su presencia a la internacionalización del país. Si a todo esto se añade el turismo internacional, la penetración de las firmas y marcas transnacionales, el personal de otros países que trabaja en el sector petrolero, bancario, de bienes y servicios,... el proceso de internacionalización es ya parte del escenario o contexto en que se construye la identidad del Ecuador, en que se formulan las propuestas o modelos tanto para la cohesión y unificación del país como para la construcción de la imagen de nación que reclaman los nuevos tiempos.

Ante este vasto proceso de internacionalización, globalización y mundialización que repercute en el escenario nacional nos toca actuar a los maestros en la actualidad. El escenario ya no está delimitado solo por “fronteras nacionales” sino más bien por una red mundial de vinculaciones que reclama tanto una <<ética mundial>> como una <<identidad mundial>>, mundial (Küng Hans, Proyecto de una ética mundial 1998), en que se conjuguen los lazos cosmopolitas en que muchos ciudadano ya se ven envuelto por su vinculación por negocios, estudios, viajes, amistades, relaciones familiares con personas de otras regiones y países; y, a la vez, su pertenencia al país y los compromisos con su patria y sus vecinos. La dimensión nacional y la dimensión cosmopolita no se excluyen necesariamente más bien se reclaman e integran. Más aún, en el escenario contemporáneo en que la confrontación entre culturas, religiones y países alcanza en determinados lugares niveles de enfrentamiento alimentados por el terrorismo y la guerra, no será posible sobrevivir sin una identidad mundial capaz de realizar la superación –Aufhebung– de las tendencias entrópicas que no faltan. Indispensable será encontrar la estrategia que nos permita navegar en un mar además de complejo, encrespado. Como toda buena estrategia exigirá conocer no solo las debilidades o defectos que encierra el nuevo escenario mundial sino también sus fortalezas y posibles aportes, al menos los principales. Caso contrario, corremos el riesgo de calcular mal la fuerza de esas macro tendencias que nos envuelven, no tomarlas en serio y asumirlas como fantásticas o mágicas, lo que sería un gran error, de graves consecuencias. Es insoslayable estudiar cuidadosamente el origen, la estructura, los métodos, los procesos, las fortalezas y las debilidades del mundo que nos rodea. *“Tenemos que mirar al adversario cara a cara, para saber cómo combatirlo”* (Cassirer 1993: 351). No es propósito de esta sección descender al análisis pormenorizado ni del sistema económico y financiero global ni de otras macro tendencias que determinan al mundo actual. El interés es presen-

tar algunas tendencias de la sociedad contemporánea en su vinculación con la problemática de la educación y de la identidad. Se concentrará la atención en los efectos e impactos que ellas generan a favor o en contra de la educación y de la identidad de los pueblos y de las naciones. Por acción de los procesos mundiales de información y comunicación, por la expansión de la economía, las finanzas y el capital especulativo o “economía del papel” (Dierckxsens Wim 2011), los “éxitos” alcanzados por la ‘racionalidad de tipo instrumental’ y las tecnologías de carácter inteligente o virtual que cubren el planeta cada vez más, por la polarización y enfrentamiento a nivel interno y externo entre países y regiones,... la construcción de identidades se ha visto profundamente afectada por la nueva constelación de valores de la sociedad contemporánea. En pocas palabras, a través del análisis de estas macro tendencias se aspira facilitar a los maestros su acercamiento al escenario mundial en que nos tocará construir y reconstruir nuestra educación u nuestras identidades.

## LAS MACRO TENDENCIAS MUNDIALES Y SU IMPACTO EN LA EDUCACIÓN

Pero no solo los cambios a nivel del sistema productivo o del mundo de los valores y la comunicación están alterando profundamente las sociedades contemporáneas; igualmente intensas son las modificaciones y transformaciones específicas o propias que, al interior del quehacer educativo en general y de la docencia en particular, han comenzado a cobrar vigencia.

Más de un educador se pregunta hoy si

*“¿La educación universitaria debe anticipar con realismo las características que probablemente tomará el mundo del futuro y, a la vez, dar una visión del mundo del pasado que explique la evolución social y sirva como un antecedente al planteamiento del futuro?; o si la educación, por ejemplo, “debe enfrentar las contradicciones entre viejos valores, como la solidaridad y la austeridad, y algunos de los valores que han alcanzado primacía por ser consubstanciales al desarrollo capitalista de Occidente: individualismo, ánimo de lucro, espíritu competitivo, afán de consumo, etc.”.*<sup>5</sup>

Si no es hora ya de reaccionar contra las tendencias a la competitividad, al egoísmo, a considerar la primacía de la rentabilidad y el dinero que imponen su hegemonía y dan la razón, una vez más, a las célebres críticas de Marx sobre el “fetichismo” de las mercancías y el capital, transformados en dioses a

---

<sup>5</sup> Cfr. Germánico Salgado, “Los escenarios de la educación ecuatoriana”, Quito, Edt. Instituto de Capacitación Municipal, en la colección sobre Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos, en el Vol. 7.

los que todos rinden pleitesía, se someten y sacrifican. Para algunos autores, la disolución de los parámetros vigentes que organizaban, por ejemplo, la división del saber en facultades, escuelas y cátedras o disciplinas cerradas, obliga a superar estas formas obsoletas y artificiales de establecer fronteras en el mundo del saber y abrirse más bien a “programas interdisciplinarios” que son hoy, cada vez más, una exigencia del saber contemporáneo. De igual modo, las profesiones ofrecidas por el sistema de educación superior ya no pueden ser las tradicionales carreras liberales. *“El carácter monofacético y cerrado de éstas –tal como hoy se conciben- no está de acuerdo con la creciente interdependencia de las necesidades sociales y la paralela interconexión e interdisciplinaridad que exige el saber de nuestro tiempo”*. Se impone un nuevo espectro de especialidades organizadas en distintos niveles y que se ajusten al perfil de la labor científica y profesional requerida.<sup>6</sup>

Más el debate sobre modernidad-postmodernidad y educación, salvo excepciones, aún no ha sido recogido suficientemente por los centros educativos a pesar de su importancia. La postmodernidad se ha hecho ya presente en la vida cotidiana como a nivel de la teoría y es posible que sus mísiles estén alcanzando a la capital misma de la modernidad y afectando a su instrumento básico de implantación: el sistema educativo, que como ninguna otra realidad fue el canal decisivo para la consolidación del *Proyecto de Modernidad* en que se hallan envueltos nuestros países desde finales de la época colonial e inicios de la república, en que hicieron entrada triunfal en estas tierras los, hasta hoy, ininterrumpidos programas de «modernización» impulsados por la Ilustración, el Liberalismo, el Positivismo, el Neo-liberalismo, el Socialismo del s. XXI...<sup>7</sup>

En definitiva, el sistema de formación docente, con las excepciones del caso, no ha sido aún capaz de asumir, en el currículum, en los textos, en la docencia, en la teoría y en la práctica, esas nuevas realidades; su praxis continuaría inmutable, como si el contexto histórico de finales de siglo no hubiese sufrido modificación alguna por efecto del surgimiento de macro tendencias de cambio a nivel mundial. No se consigue aún generar una respuesta Al escenario post moderno, a pesar de que él ya afecta radicalmente a la escuela moderna, que fue diseñada para responder a realidades harto diferentes de las actuales y de las cuales estaríamos alejándonos cada día más velozmente. Continuamos enseñando, en el presente, lo que aprendimos en el pasado a estudiantes que habrán de vivir en el futuro.

---

6 Cfr. Ernesto Mayz Vallenilla, Art. Cit. p. 3.

7 Sobre la institucionalización de los ideales modernos ilustrados a través de la Escuela, puede verse mi trabajo: “El movimiento ilustrado y la educación”, ponencia presentada en el Congreso Ecuatoriano de Historia 95, Quito, Universidad Andina, 20 a 24 de noviembre de 1995.

Para un análisis más detallado sobre el impacto de la post modernidad en el sistema educativo y especialmente en el quehacer docente se describen algunas zonas o áreas de especial relevancia, tanto por sus efectos positivos como negativos. En cada una de ellas ha surgido una constelación de innovaciones que afectan profundamente al mundo de la educación. Por ejemplo, cambios en medio de los cuales se juegan para los estudiantes inéditos procesos de percepción, cognición, identificación, captación y producción de saberes, comportamientos e identidades. Los actuales usuarios del sistema educativo viven ya bajo los parámetros de una nueva cosmovisión y más formas de acercamiento a la realidad y a su «estar en el mundo»,<sup>8</sup> ámbito en el que se generan las formas de cooperación e integración, como también los procesos de formación o de desintegración de la identidad de los jóvenes, los pueblos y sus culturas.

### Los estudios en sociedades de la información y la comunicación

A fin de profundizar en las nuevas realidades y sus efectos en la educación, iniciaremos el análisis por aquellos que son generados por la intensificación del intercambio de informaciones bajo formas y tecnologías de comunicación inteligente; por la simultaneidad de la crónica televisiva en directo de sus noticieros e informativos; en pocas palabras, por la generación de una *aldea global*, en palabras de McLuhan, con que se caracteriza el diario escenario de nuestra existencia. Vivimos de cara a una sociedad 'de la comunicación'.

Por eso, no menos grave que el colapso producido en el escenario político y social es el generado por cientos y miles de programas de radio, T.V y cine, y otras formas de discurso, en los cuales, una y mil veces, a través de un sistema bipolar asimétrico o desigual, se divide el mundo en blanco y negro, en actores buenos o malos, en soluciones irreales pero que concitan el aplauso de las mayorías y las reales cada vez más difíciles de conseguir apoyo y de concretar.

En el un lado se ubican los malos de la película: individuos e instituciones, mafias y organizaciones ineficientes y corruptas que hacen gala de las más abominables fechorías, robos, asesinatos y todo tipo de delitos dada su pasión sin límites por el dinero, el poder, el sexo o cualquier otro tipo de bienes. Incluso las organizaciones llamadas a controlar los abusos, arbitrariedades y delitos se dibujan por demás incompetentes sea porque sus

<sup>8</sup> Tanto la palabra ciencia como técnica, será utilizado en un sentido filosófico amplio. Cfr. Peter Hünnerman, "Sociedad, técnica e iglesia", p. 453, En: Racionalidad técnica y cultura latinoamericana, Santiago de Chile, Ed. Stipendienwerkes Lateinamerika-Deutschland, 1981.

cabezas son corruptas y han tranzado o se reparten el botín con los jefes de las mafias, la partidocracia o el sindicalismo, sea por la torpeza e ineficacia de que dan muestras las instituciones llamadas a implantar la justicia, la seguridad, el control de los fondos públicos, la administración correcta de las empresas o de los bancos, sea por el exceso de personal o burocracia sobredimensionada. Buena parte de las entidades públicas no brindan buenos servicios y son descritas como nichos de corrupción y obsolescencia, tan nocivas como los carteles, las mafias y más organizaciones que controlan la otra parte de la sociedad.

De cara a las limitaciones y vacíos de la más diversa índole y gravedad que pintan cada día los medios de comunicación sobre la sociedad, sobre sus instituciones públicas y privadas, el ciudadano estaría en situación de extrema indefensión, inerme ante el poder de quienes detentan y controlan los recursos, los medios de comunicación, los partidos políticos, la banca, la prensa y más instituciones de la sociedad en general.

Ante escenario negativo y a la vez tan descomunal, ante la desproporción y el desequilibrio entre las fuerzas del mal y del bien, los medios de comunicación, por regla general, presentan una posible salida encarnada en héroes individuales, superhombres, ídolos o personajes capaces de realizar o concretar de la noche a la mañana las acciones o programas que por décadas no se han podido ejecutar. Solo muy pocos individuos extraordinarios tendrían la entereza para triunfar o encontrar sentido en medio del caos reinante.

A estos héroes hasta se les perdona o pasa por alto el que utilicen para cumplir su tarea los medios más reprobables, inclusive los que son prohibidos al común de los mortales. Por ejemplo, ellos pueden violar la ley, quitarles los bienes y hasta la vida a los malos, irrespetar las instituciones,... A esta especie de semi dioses, comandos o chullitas nada les está prohibido en su lucha por imponer el bien; no tienen ni dios ni ley para exterminar al enemigo. En su lucha contra la pobreza, la injusticia o el mal su criterio es infalible y cual Robin Hood ejecutan las hazañas más increíbles a favor de los desposeídos, la solidaridad o cualquier tipo de valor ellos legitiman todo con sus buenas intenciones y encarnan lo mejor del género humano frente a sus enemigos que representan la corrupción y el mal.

Las consecuencias de esta visión simplista y mágica de la realidad y de las soluciones son múltiples: por un lado se abona a la crítica y destrucción de las instituciones que dadas sus falencias y limitaciones parecen justificar su aniquilación; por otro, se sobrevalora el mundo de los sentimientos y buenas intenciones, el análisis sentimental o retórico al mismo tiempo que se minusvalora el mundo de la racionalidad, el esfuerzo, el cálculo,... Además, se deposita las esperanzas en soluciones individuales, aportes atomizados en que el trabajo en equipo o la participación de la comunidad, generalmente,

brillan por su ausencia. También se da preferencia a soluciones inmediatas a problemas acumulados por generaciones y cuya resolución demandará un trabajo sostenido. Las tareas de planificación, organización y trabajo continuo son postpuestas. En este escenario decadente, desconsolador y gris; sin estrategias, políticas y proyectos alternativos, sin gobiernos que se orienten hacia el bien común, en escenarios de demagogia y magia, en medio de la inestabilidad y la carencia de legitimación del Estado el país ha entrado al nuevo milenio. En este paso, hasta el discurso reformista ha quedado agotado. ¿Habremos llegado al punto de afirmar que el enfermo es incurable y no queda ya nada por hacer?. ¿No podremos en los próximos años mejorar la calidad de la educación; desarrollar los valores cívicos, reformar la legislación educativa vigente; propender al desarrollo del Ministerio; establecer relaciones entre el sistema productivo y el educativo que coadyuven a educar para el trabajo, ampliar la participación ciudadana y ejecutar proyectos para estudiantes en situaciones de desventaja?.<sup>9</sup>

Mas tal despliegue ilimitado de información e imágenes, constituyen no solo el escenario que en forma insoslayable rodea a nuestra vida cotidiana, profesional o de negocios sino que también se orienta a lo que Vattimo, de un modo aproximado, denomina "*fabulación del mundo*", entendiendo por tal el carácter plural de los "relatos" que actuarían como elemento liberador de la rigidez de los discursos omnicomprensivos, muy propios de los sistemas dogmáticos modernos.<sup>10</sup> En efecto, la multiplicidad de imágenes que nos ofrecen los medios de comunicación, las ciencias humanas y últimamente la informática: págs. www, Internet, redes de comunicación,... nos conduce, en último término, no solo a coexistir con interpretaciones diversas de la realidad, sino también a nuevas formas de constitución de la objetividad misma del mundo. La objetividad es, en parte, el modo como construimos el mundo, pero es y será siempre una aproximación, cuyo símbolo está dado por una perenne línea asintótica a la que la curva de lo real siempre se le escapa. <sup>11</sup> Una radio de la Capital ha hecho suyo este eslogan: 'La verdad tiene varias voces'.

La pluralidad de voces plantea al sistema educativo el requerimiento de que no se asuste ante la pluralidad de ofertas y posibilidades, tolere la incertidumbre y acepte la naturaleza provisional de las explicaciones incluso científicas. Más aún, explicitar el carácter plural de las interpretaciones al interior de las ciencias humanas o de la educación, si bien nos coloca en un mundo menos unitario, menos cierto y absoluto y por tanto bastante menos tranquilizador, también nos ubica ante una lógica hermenéutica que busca la

<sup>9</sup> Una descripción más detallada puede consultarse en mi obra: RUTAS AL SIGLO XXI, Aproximaciones a la historia de la educación en el Ecuador, Quito, Ed. Santillana, 1998.

<sup>10</sup> Vattimo, La sociedad transparente, Barcelona, Ed. Páidos, 1990, p. 110.

<sup>11</sup> Cfr.. Arturo Roig, Caminos de la filosofía latinoamericana, Venezuela, Ed. Universidad de Zulia, 2001, p.163.

verdad como continuidad, diálogo y creatividad, y no solo como conformidad del enunciado a un mítico estado “objetivo” o cierto de las cosas. Además, en países como el nuestro diferentes etnias, cosmovisiones y planteos, también en el campo de la educación luchan por un lugar, con igualdad de derechos, en el concierto de propuestas. El desarrollo de la educación bilingüe en los países andinos es un buen ejemplo.

El fenómeno mundial de la comunicación también guarda estrecha relación con el mundo de la imagen, campo este propicio para esclarecer las diferencias entre un sistema educativo de corte tradicional y las exigencias futuras. Los nuevos instrumentos meta – tecnológicos: electrónica, la cibernética, informática y robótica y la intensificación de los medios de comunicación masiva nos enfrenta a una doble presencia: la de una tradición educativa centrada en la «*palabra escrita*» y otra flamante que hace su entrada y confiere cada vez más peso a la «*imagen*» y a las actuales formas de *comunicación* generadas por el cine, la TV y las computadoras, texto al que más tiempo le dedican y dedicarán nuestros niños y jóvenes, y a través del cual construyen su mundo, reconocen el país por medio de los noticieros y acceden a la literatura mediante los clásicos de nuestra letras llevados a la pantalla chica.<sup>12</sup>

Esta presencia cada vez mayor fuera del aula de lenguajes de carácter visual y cibernético y de modalidades de enseñanza – aprendizaje antes desconocidas: redes de distribución -autopistas telemáticas- enseñanza on line o e-learning, aulas y tutoría virtuales, dejarían a la escuela tradicional cuyo saber se expresa a través de libro, sin la fuerza hegemónica que el libro tuvo en la historia moderna; y, forzosamente, esta transformación afectará a la ciencia y al saber en un mundo plagado de información y comunicación, que convierte en prioritario y urgente aprender a navegar en estos nuevos sistemas; más aún, en sociedades en que gana terreno considerar el saber en sentido funcional o utilitario más que como valor en sí mismo.

La introducción de estos nuevos sistemas de comunicación por imagen también obligará a revisar nuestro sistema de producción de material educativo, tarea esta tanto más urgente, por cuanto los materiales de que

---

12 Para más de un autor, la epistemología o procesos de conocimiento generados por la televisión no solo son inferiores a los basados en la imprenta, sino que son peligrosos y absurdos por su capacidad para socavar el discurso racional e imponer la tiranía de la sensibilidad y la atomización o fraccionamiento de la realidad; tampoco cabe duda, que este medio electrónico ha cambiado de manera decisiva e irreversible el carácter de nuestro entorno simbólico y que cada vez más somos una cultura en la que la información, las ideas y la epistemología están determinadas por la imagen más que por la palabra impresa, y en consecuencia, “A medida que la influencia de la imprenta disminuye, el contenido de la política, la religión, la educación y todo aquello que comprenda las cuestiones públicas debe cambiar y refundirse en los términos más apropiados a la televisión”. Cfr. Neil Postman, *Divertirse hasta morir, el discurso público en la era del “show business”*, Barcelona, Edc. de la Tempestad, 1991, pp. 32-33.

dispone el estudiante son por regla general inadecuados a estas nuevas formas de comunicación y lenguaje. Por ejemplo, los textos escolares, presentan los temas de manera tradicional: el autor desarrolla, pregunta, responde, concluye, formula un aspecto y lo resuelve o realiza ejercicios de aplicación de las reglas dadas. El autor “enseña”, no ayuda a aprender, no orienta al grupo escolar hacia la construcción del aprendizaje.

Además, en nuestros países, especialmente en establecimientos fiscales y los ubicados en el sector rural, la carencia tanto de materiales que permitan construir el conocimiento como de aulas de informática y el uso del Internet es notable y cada día se agranda aún más la brecha digital que separa a las élites y a los países que producen, comercializan y aprovechan la tecnología, de aquellos que carecen de ella.<sup>13</sup> Ecuador ocupa uno de los últimos lugares de América Latina en el uso de estas tecnologías.

### El conocimiento desde la ultra ciencia y la meta tecnología

Tal vez lo que más sacude y cuestiona al sistema docente sean los nuevos procesos de producción de ultra ciencia y meta tecnología, términos con los cuales queremos referirnos y diferenciar a los desarrollos generados a partir del Renacimiento, de los iniciados por Einstein, quien marcó un cambio substancial en esta área.

A futuro, dado el papel cada vez más importante de la ultra-ciencia y meta - tecnología, los bienes fundamentales de una nación se verán cada vez más determinados por el nivel de conocimientos y la capacidad, destreza y formación de sus ciudadanos para generar y vivir en ‘sociedades del conocimiento’. Si en siglos o décadas pasadas uno de los elementos integradores de los pueblos fue la religión, el territorio o la lengua, recuérdese el modelo nacional del S. XIX y gran parte del XX, en las sociedades actuales uno de los principales elementos integradores es el desarrollo generado por las ciencias y tecnologías de punta que ha conquistado nuestro mundo, se ha convertido en una de sus principales fuerzas productivas y es parámetro de referencia de la mayoría de las actividades.

Cabe preguntarse por cuáles serán las futuras tareas de la educación superior ante las nuevas posibilidades de un saber dominado por la ultra - ciencia y la meta -tecnología, cuya aurora comenzamos a vivir y el saber moderno caracterizado por notas de carácter antropomórfico, antropocéntrico y hasta geocéntrico, que cada vez más toca sobrepasar. Parafraseando a

13 PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, Ecuador 2001, pp. VII - VIII.

un autor, se puede afirmar que se ha creado una “visión” artificial y una realidad “virtual”; que ha transmutado o transformado la ingénita o natural estructura del conocimiento humano y de su funcionamiento espontáneo; que se ha construido una supra – naturaleza que, ciertamente, es producto del hombre pero no imita ni reproduce, como un modelo, la constitución, índole o naturaleza de sus sensorios, ni el funcionamiento de los mismos. En pocas palabras, asistimos a partir de la tecnología ‘inteligente’ a una ‘trasmutación’ de la corporalidad del hombre y de los sensorios humanos que posibilitan una diferente forma de acercamiento a la realidad, y otra, nueva manera de intelegir y transformar el mundo.<sup>14</sup>

Pero también en esta área el sistema educativo tampoco arroja buenos resultados. Según Robert Reich,

*«Para la mayoría de los jóvenes en todo el mundo, la educación formal significa exactamente lo contrario de aprender. En vez de desarrollar ideas, estas les son impuestas. Todo lo que debe ser aprendido se inscribe dentro de programas, clases, libros de texto. La realidad ya ha sido simplificada; el mismo estudiante solo tiene que registrarla en la memoria (...) Este concepto solo consigue retrasar la habilidad de los estudiantes para prosperar en un mundo rebosante de posibilidades».*

## La construcción y producción del conocimiento en el siglo XXI

Uno de los hechos más relevantes y llamativos de las últimas décadas, en lo que a teorías del conocimiento y aprendizaje se refiere, sea la emergencia de nuevas formas de estudio, trabajo e interrelación entre las personas. Las macro tendencias post modernas no solo cuestionan a los canales tradicionales de trasmisión del conocimiento y a las tecnologías modernas sino también a las mismas relaciones humanas que se entretajan entre las personas y conllevan inéditas formas de estudio, trabajo y descanso como al mismo ejercicio escolar, fenómeno que comenzó a ser señalado hace ya varias décadas.

---

14 Ernesto Mayz Vallenilla, Art. Cit. “La percepción sensorial (oler, tocar, ver, oír, gustar) es considerada 14.continuación: nuestra vía de acceso al mundo exterior. (...) De manera que la percepción sensorial es lo que nos pone en contacto con el mundo exterior, y es a través de los sensorios naturales que nos conectamos con las cosas y podemos conocerlas. Desde Galileo, el uso de instrumentos es admitido como un medio para agudizar nuestra percepción. Sin embargo tal uso de los sentidos, hoy en día, no parece ser el mejor camino a la realidad, al menos tal como lo concibe la ciencia hoy. El desarrollo de la técnica hoy permite una “modificación, variación o alteración” de nuestras capacidades sensoriales que daría lugar a un logos o pensar meta-humano o trans-humano inédito” pp. 9 y ss.

En palabras de Paulo Freire, que aún no pierden actualidad, hay que desplazar el verticalismo tradicional de los métodos de enseñanza hacia un mayor horizontalismo y participacionismo; hay que superar una etapa signada por una enseñanza estanca, meramente acumulativa de conocimientos, al servicio del individualismo utilitario y ajeno a los problemas nacionales. Según Freire, en la escuela *“Existe una especie de enfermedad de la narración (información o enseñanza). La tónica de la educación es, preponderantemente, ésta, narrar, siempre narrar, enseñar, y precisamente la suprema ineptitud de tal sistema educativo provendría de esta narración o disertación que implica un sujeto -el que narra- y objetos pacientes, oyentes -los educandos”*.<sup>15</sup>

Junto al carácter predominantemente narrativo o informativo de la enseñanza tradicional, centrada en la “cátedra magistral”, también Freire destacó las relaciones de pasividad que supone tal tipo de ejercicio. La clase magistral, por regla general en nuestro medio vaciada de su riqueza, terminó por transformar tanto al docente como al discente en elementos pasivos, pues a los unos convierte en “vasijas”, en recipientes o depósitos, que solo les permite ser coleccionistas o fichadores de cosas a “memorizar” y archivar; pero igualmente a los otros, los docentes, especialmente por la carencia de investigación y desarrollo creativo de los contenidos, en “papagayos” o transmisores repetitivos de mensajes. La “clase magistral”, importante metodología de trabajo en otros lares, es así desvirtuada y reducida a la trasmisión mecánica de conocimientos, al uso repetitivo de consagrados “manuales” e incluso al mero “dictado”<sup>16</sup>

Igualmente grave es que mientras más se impone esta pasividad, mayor es la tendencia del alumno y del profesor a adaptarse al mundo en lugar de transformarlo, por una parte; y, por otra, a mirar a los fenómenos de la realidad en forma aislada o atomizada pese a que la vida es un sistema estructurado y funcional, una totalidad de sentido y relaciones.

En definitiva, las formas y canales de trasmisión cultural en el pasado centraban su interés más en la trasmisión de valores “recibidos”, que en la ‘producción’ de cultura e identidades colectivas. Predominaba la referencia al pasado, a las tradiciones y a los productos culturales (recepción pasiva); mientras que la época contemporánea ha dejado de ser tributaria de los ejemplares y modelos pretéritos, para redefinirse de cara a la construcción del futuro y sus valores (recepción activa). Hoy ya no se valora tanto lo que ha sido o la herencia de generaciones pasadas; lo que interesa o condiciona la cultura y la identidad es lo que se quiere y se puede llegar a ser, lo que toca

15 Roberto Reich, *El trabajo de las naciones: hacia el capitalismo del siglo XXI*. Madrid, Ed. Javier Vergara 1993.

16 Ídem. p. 79.

construir. Esto no supone abolir el pasado y la tradición, pero si impone su recreación.<sup>17</sup>

## La conquista de calidad, aprendizaje y competencias

Otro campo de batalla entre modernidad y post modernidad guarda relación con aspectos de calidad. La exigencia por calidad y más específicamente por calidad total, tuvo sus inicios en el mundo empresarial, particularmente en el japonés, preocupado por incrementar la competitividad de sus bienes y servicios, dar mejor respuesta a las necesidades del mercado, brindar mayor atención a sus clientes, reducir los procesos y modernizar la gestión y organización de sus empresas e instituciones. A partir de la experiencia y éxitos de los japoneses ha crecido a nivel mundial el interés empresarial por mejorar la calidad de sus procesos, de sus productos y servicios. El impacto de la industria japonesa obligó, a finales de los ochenta y a lo largo de los noventa, a nivel mundial, a preocuparse por disminuir el número de productos defectuosos, retrasos injustificados, servicios incompletos, a fin de garantizar la calidad del producto, del servicio y la satisfacción de los clientes.<sup>18</sup>

No es por tanto de extrañar que la preocupación por la calidad, en alguna medida, también haya comenzado a golpear las puertas de la educación. En las últimas décadas ha crecido el interés de las instituciones educativas, especialmente de las universidades, por analizar y evaluar si el servicio que ofrecen: los procesos de enseñanza – aprendizaje que practican, las obras que editan, la labor de sus docentes, la organización y administración que rige su vida institucional, está o no cumpliendo satisfactoriamente su misión. Por supuesto, no se puede trasladar mecánicamente, sin derecho de inventario, elementos del mundo empresarial, exitosos en dicha área, al quehacer docente que tiene su propia dinámica y objetivos. Un centro educativo no es una empresa, ni un estudiante puede ser equiparado a un cliente, ni la eficacia y eficiencia de un centro de educación superior pueden reducirse al aumento de las utilidades. Sin embargo, con las salvedades del caso, la docencia, la difusión cultural y la investigación pueden verse como productos de un centro educativo; los laboratorios, las bibliotecas, los espacios deportivos o sociales como ejemplo de buenos o malos servicios, y la dirección, la administración de personal, las finanzas, la organización docentes como áreas con gestión exitosa o deficiente.

---

17 Cfr. José Sánchez Parga, "Para una teoría analítica del campo de la cultura", En: Los nuevos escenarios de la educación, Quito, Fundación de Estudios Sociales FESO, 1994.

18 En Ecuador, es cada vez mayor el número de empresas preocupadas por garantizar la calidad de sus productos y acceder a las certificaciones de calidad, tanto de productos y servicios como ISO 9000.

Pero la conquista de la calidad ha de ser vista en otras dimensiones más. En primer lugar, no debe ser reducida solo a la estrecha vinculación tanto con el campo de la producción como con el de los servicios volcados cada vez más al control y seguimiento de índices de eficacia y eficiencia. También ella tiene relación con las metas nacionales y culturales del país; con nuevos sistemas de creación de información e investigación de alto grado; con niveles cada vez más profundos tanto de conocimientos científico - tecnológico y medio ambiental cuanto de supervisión informatizada; con nuevas formas de producción del conocimiento que privilegian los aprendizajes y competencias que ocupan cada vez más el centro de las preocupaciones de los sistemas escolares. En pocas palabras, "Si no se produce e intercambia conocimiento, no se crea riqueza".<sup>19</sup>

También la calidad está ligada al paso de la *enseñanza al aprendizaje*. Si en épocas pasadas el peso se puso en la enseñanza, hoy en día el interés se concentra en el aprendizaje que adquiere una relativa autonomía, interdependencia y singularidad. En efecto, en el mundo escolar actual, la preocupación por los aprendizajes está al orden del día. No es sorprendente ver que el término que más se utiliza en los recintos escolares es precisamente el de aprendizaje. En la sociedad escolar, este irrumpe con las teorías pedagógicas de avanzada, encontrando su punto de apoyo en ciencias humanas como la psicología del aprendizaje, la sociología de los saberes, la propia pedagogía. El niño y la niña devienen el centro de los sistemas escolares, ocupando un lugar primordial en el acto pedagógico. Así, la medida de todas las cosas escolares es el niño y sus aprendizajes.<sup>20</sup>

Como la ha señalado el Prof. Armando Zambrano: Cita

*"La cultura del aprendizaje supone el dominio de unas destrezas y de unas competencias. Estas son la medida de los aprendizajes. Justamente, un individuo tendrá mejores oportunidades de aprendizaje escolar, si su capacidad de inclusión y de dominio sobre las destrezas, competencias y habilidades es fuerte. Caso contrario, su debilitamiento frente al aprendizaje podría constituir el germen de un fracaso escolar y social anunciado. La escuela, como un mundo de vida, donde se valoran los procesos de inclusión en el mundo, se generan y se construyen estrategias de enseñanza acorde con las capacidades de aprendizaje de los individuos, tiene como tarea fundamental, permitir el desarrollo de las competencias y de las capacidades. Estos dos elementos necesarios para el aprendizaje de los saberes y los conocimientos, exigen la puesta en marcha*

19 Cfr. Alvin Toffler, El Cambio del Poder, España, Plaza - Jones Editores, 7ma. Edc., 1998, La riqueza del mañana, pp. 282 - ss.

20 Armando Zambrano, Enseñanza y Aprendizaje, documento de trabajo, Quito, 2000. Para la revisión de conceptos claves de la ciencias de la educación como Pedagogía" y "Didáctica" puede consultarse sus obras: La Mirada del Sujeto Educable, Colombia, Artes Gráficas del Valle, 2000; Los hilos de la palabras: Pedagogía y Didáctica, Colombia, Artes Gráficas del Valle, 2002.

*de procedimientos pedagógicos avanzados, instrumentos de acompañamiento pedagógico fuertemente arraigados en las mismas competencias y destrezas”.*<sup>21</sup>

Con el arribo al sistema educativo de la cultura del aprendizaje, también advino la crisis de los sistemas vigentes de evaluación, dada su marcada orientación hacia el examen tradicional, el individualismo y el desarrollo de la memoria, lo cual no da una visión clara y veraz sobre lo que los estudiantes pueden hacer. El reto está en desarrollar nuevas estrategias de evaluación y seguimiento –evaluación alternativa- que respondan tanto a la integración e interpretación del conocimiento cuanto a la transferencia de dicho conocimiento a otros contextos.<sup>22</sup>

En síntesis, en múltiples zonas del quehacer docente se ha hecho presente el enfrentamiento entre modernidad y post modernidad, generando agudos cambios en el campo de las relaciones interpersonales, en la noción y percepción del espacio y el tiempo, en inéditas formas de acceso a la realidad que el sistema educativo requiere tomar en cuenta. Toca tender puentes a realidades nuevas, que la escuela moderna desatiende o desconoce, como por ejemplo: un currículo centrado más en el aprendizaje que en la enseñanza; la valoración de la corporeidad y de lo estético; los límites de la razón y de la ciencia; el valor del presente y del instante; el respeto a la diferencia y la diversidad, la multiplicidad y la pluralidad; la desmitificación de los “principios” y del macro-discurso, el desarrollo del pensamiento, aspectos estos y otros más que apuntan a las tareas que el futuro parece reservarle a la educación. Pero si ya no cabe esperar certezas absolutas ni de las ciencias, ni de las artes, ni de la filosofía y si nos toca vivir en medio de la angustia que generan contradicciones, diferencias y hasta la arbitrariedad en todos los órdenes, puede ser recomendable, una vez más, recurrir al ancestral talante filosófico que recomienda depositar la confianza en el desarrollo de la reflexión y la crítica, mediaciones estas que está llamada a cumplir la Escuela a fin de conseguir sujetos capaces de reflexión y análisis sobre sí mismo y sobre su contexto. En pocas palabras, en el nuevo, cambiante y contradictorio escenario mundial, objetivo prioritario de la docencia ha de ser el enriquecimiento de la persona a través de potenciar la reflexión y consolidar de este modo la emergencia y constitución de sujetos capaces de cuestionar lo consolidado, diseñar y crear nuevas alternativas y convertirse así en agentes conscientes y críticos de su hora y de sus propias elaboraciones y conductas. Como lo señalara Kant: “la razón solamente acuerda aquello que ha podido sostener su libre y público examen” (... Eine frei und öffentliche Prüfung).<sup>23</sup>

---

21 Ídem.

22 Cfr. Blanca López y Elsa Hinojosa, Evaluación del aprendizaje: alternativas y nuevos desarrollos, México, Ed. Trillas, 2002, pp.88-ss.

23 Citado por Arturo Roig, “Una meditación a propósito del Alcibiades de Platón”, Mendoza-Argen-

## Hábitat y formación ciudadana<sup>24</sup>

Digno de resaltar también ha sido el impacto de las macro tendencias que se han expandido en el mundo contemporáneo afectando a la concepción y a la praxis que sobre el medio ambiente o ecosistema se ha generado en los últimos tiempos. Cada vez más biólogos y ecólogos al igual que arquitectos y urbanistas consideran el <<hábitat>> como el espacio que estamos llamados a construir a fin de que se reúnan todas las condiciones y mediaciones adecuadas para que la especie pueda residir y reproducirse, perpetuando su presencia.

El hábitat o habitación de una especie, *lebensraum* en alemán, no solo hace referencia al emplazamiento geográfico o espacial donde se encuentra determinada especie y a su área de distribución, tampoco se reduce a las características físicas y biológicas necesarias para la supervivencia y reproducción de una especie, también apunta al control del entorno y a la creación de las condiciones adecuadas a sus necesidades y al desarrollo de sus actividades, cuestiones que el hombre ha creado y recreado permanentemente y que en la actualidad demandan su reformulación o replanteo dadas las nuevas fuerzas y amenazas que se ciernen sobre nuestro hábitat, en nuestro entorno cada vez más castigado por factores adversos tales como la polución, los cambios climáticos abruptos, las inundaciones y sequías... que exigen nuevas formas de comportamiento y trato con la naturaleza.

La escuela y el colegio en tal sentido son una oportunidad para re-conceptualizar y re-programar nuestros comportamientos de cara a la naturaleza, la nación, las regiones y el lugar natal, categorías que en el pasado nos sirvieron para enfrentar nuestro entorno y que en la actualidad es indispensable reformularlas. En conclusión, los vertiginosos cambios de fin de siglo nos han dejado un cúmulo de retos, particularmente en la escuela, ámbito importante de la realidad. Parecería que la educación/formación tendrá que enfrentar no solo las nuevas formas de presencia del espacio urbano, las comunicaciones, el desarrollo científico – técnico, los nuevos ámbitos de producción o el quehacer intercultural, el hábitat sino que, además, formar a sus estudiantes en las destrezas y competencias que exigen las *sociedades del conocimiento*. El sistema educativo requiere profundos cambios si quiere construir tanto la identidad personal de sus estudiantes como la de su sociedad, en un escenario de nuevas dimensiones planetarias.

---

tina, 1964, p.5

24 Hábitat III fue la Conferencia de la ONU sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible realizada en Quito Ecuador, del 17 al 20 de Octubre 2016. Para su documentación ver: Conferencia Hábitat III Naciones Unidas: Sección Documentos, América Latina: sitio web Minurvi.

Cuadro No. 74: Enseñanza moderna o tradicional y enseñanza contemporánea

Enseñanza moderna	Enseñanza contemporánea
Predominio del texto escrito.	Predominio de la imagen.
Tecnologías tradicionales.	Tecnologías inteligentes: Informática - Robótica - Internet.
Docente excluyente.	Docente incluyente.
Métodos pasivos – activos.	Métodos virtuales - de simulación y construcción.
Predominio del “sistema de cátedra”.	Apertura al “Sistema de áreas”, la “dinámica de grupos”, el “método de casos”, las “unidades productivas”, el “enfoque modular”, la “simulación de situaciones”, ...
Transmisión de información – cantidad.	Procesamiento de la información – calidad.
Lectura de objetos sensibles y personajes.	Lectura de símbolos y actantes.
Concentración en la ENSEÑANZA.	Concentración en el APRENDIZAJE.
Evaluación cuantitativa, vertical, sobre contenidos.	Evaluación cualitativa, participativa, sobre situaciones.
Relación con el contexto, estructuras y funciones sociales y nacionales.	Relación con los temas del texto, sin referencia directa con el entorno social o la vida e historia.
Responde a un sistema productivo proveedor de materias primas y agro – exportador.	Responde a un diferente sistema productivo orientado a la generación de valor agregado o de servicios y a la fortificación de nuevas cadenas y agrupaciones productivas complementarias o similares ( <i>clusters</i> ).
Aula como escenario cerrado.	Escuela espacio abierto. Aulas virtuales.

## LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EN EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL<sup>25</sup>

Los estados nacionales – latinoamericanos hoy en día están avocados a ser parte de una “agenda mundial”<sup>26</sup>, que universaliza los problemas económicos, sociales y políticos y organiza a los estados para su atención. Entre los componentes de esta agenda tenemos: problemas de migración, medio ambiente, corrupción, terrorismo, racismo, narcotráfico, nueva cultura científico-técnica, los movimientos del capital ‘golondrina’ y los mercados financieros mundiales. Es decir, el nuevo escenario borró las fronteras nacionales y demanda nuevas relaciones de poder e intercambio con actores cada vez más poderosos.

En este escenario, los estados nacionales y sus sociedades pasan a depender de la dinámica mundial y, en este sentido, es que se puede hablar de internacionalización del Estado y la regionalización del mundo, vista esta última como una estrategia para lograr mejores condiciones de competencia.

¿Cómo los estados nacionales pueden realizar tal tarea y, a la vez, responder a la dinámica del desarrollo de un sistema universal? Parecería que pueden y, es más, deben hacerlo. Las condiciones para ello se plantean en el cómo redefinir el papel del Estado para que recoja el espíritu de su versión original: “representante de los intereses de la sociedad”.

Para el efecto, será indispensable, desde el Estado, desarrollar mecanismos para la incorporación de la sociedad civil en la instancia política de la que fue excluida debido, precisamente, a la delegación o absorción de su “representación” en el Estado, que condujo a que éste sea considerado un ente omnipresente y omnipotente “sobre” la sociedad.<sup>27</sup>

25 El presente acápite contó con la colaboración especial de la Soc. Alicia Loaiza, en el marco de una consultoría que tuve que realizar para el CONAM, Proyecto de Modernización del Estado, área educación, julio 1998.

26 Según Oslak (1997:43) la agenda resume el nivel político, en tanto concentra los ejes problemáticos de la sociedad, para la reproducción del sistema vigente o del orden social vigente y supone la movilización de poder y recursos para enfrentarlos y resolverlos.

27 Sobre el concepto de “sociedad civil” existen varias acepciones y definiciones: Nuria Cubill (1997), describe así la “sociedad civil”: “constituye un ‘tercer sector’ distinto no solo al Estado sino al mercado (la empresa privada) que identifica al espacio de las asociaciones humanas que se no basan en la coerción, sino en la interacción comunicativa para su reproducción”, (p. 44); Warren Ilchman (1997) propone que dentro de la sociedad, por lo menos se pueden distinguir cuatro sectores: el lucrativo, que coincide con el mercado, el coercitivo, es decir el sector público estatal; el voluntario o no lucrativo, que es propiamente la sociedad civil y el del hogar, constituido por la familia y el vecindario. Ambos autores coinciden en ubicar a la sociedad civil como un tercer componente de las relaciones sociales.

En esta nueva etapa, se cuestiona el “desarrollo económico”, como política prioritaria del Estado, ya que ha quedado demostrado que tal propuesta solo tiene sentido si permite el “desarrollo social” y el “desarrollo humano”, formas con las que se alude principalmente a la “sociedad civil”. En una fórmula simple: si no existe fuerza de trabajo saludable y capacitada para la producción y competencia y si ella no tiene capacidad de consumo (reproducción del capital), el sostenimiento del propio sistema quedará cuestionado a no muy largo plazo.

¿Cómo la sociedad civil puede incidir para asegurar su sobrevivencia? Mediante su incorporación activa a la política, entendida como el acceso a las instancias de poder y por tanto de decisión. De esta forma, el actual proceso de democratización no tiene relación solo con la ampliación de la cobertura de servicios, sino que cuestiona en sus bases la representatividad del Estado para solucionar los graves problemas sociales de salud, educación, empleo, mejores condiciones de vida, acceso al consumo, acceso a la calidad, entre otros.

¿Cómo lograrlo, dentro de una dinámica de globalización, regionalización? La solución parece obvia: garantizando la sobrevivencia de la sociedad civil en condiciones tales que pueda producir y consumir; en otros términos, resolviendo el problema de la distribución de la riqueza o excedente social.

## EL FIN DE SIGLO Y SUS RETOS EN EDUCACIÓN

No se recuerda, en los últimos cincuenta años, crisis más aguda que la sufrida por el país en la última década del s. XX. En aquel entonces se hizo patente una serie de descalabros que pusieron de manifiesto la vulnerabilidad de importantes estructuras en claro proceso de obsolescencia y deterioro, sea en el área política, la económico-financiera, la judicial, la productiva, de seguridad, ... y por ende lo social. Pero si el país ha padecido en los últimos años una de sus más agudas crisis, también en el área educativa no dejaron de hacerse presente una serie de secuelas y demandas, las mismas que también han sacudido este añejo tronco, necesitado de profundas transformaciones.

En este escenario, a partir de los datos establecidos por el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas, SINEC, se vislumbran desafíos o retos en algunas áreas del sistema, básicamente en relación con las inversiones en educación, la presencia de género, el crecimiento de la matrícula del bachillerato especialmente en el sector rural, la educación municipal, la educación bilingüe intercultural, la calidad de la educación y en cuanto a diversos actores del

sistema, como son las ONG's y la organización ciudadana preocupados por los procesos educativos ya sea en calidad de veedores o como de actores con capacidad para generar un Contrato Social por la Educación, tanto más que la expansión del sistema es uno de sus logros que contrasta con la debilidad del desarrollo de otras áreas. Especialmente la de calidad.

Cuadro No. 75: Serie histórica 1972 - 2005

Años Escola- res	Zona	Pre-primario			Primario		
		Planteles	Profe- sores	Alumnos	Plante- les	Profe- sores	Alumnos
1972- 1973		172	504	15.592	8.093	28.510	1'100.284
1973- 1974		189	540	17.531	8.521	29.732	1'166.994
1974- 1975		231	643	20.415	9.148	32.049	1'202.333
1975- 1976		254	778	23.864	9.641	33.297	1'254.850
1976- 1977		322	878	28.168	9.875	35.648	1'294.587
1977- 1978		395	1.004	32.347	10.304	36.783	1'344.068
1979- 1980		483	1.299	38.861	10.692	38.749	1'404.021
1980- 1981		539	1.390	42.855	11.036	39.825	1'427.627
1981- 1982		691	1.613	46.970	11.451	42.415	1'529.974
1982- 1983		793	2.034	57.830	12.012	44.905	1'572.566
1983- 1984		975	2.334	65.059	12.316	45.225	1'610.722
1984- 1985		1.234	2.777	80.079	13.011	50.347	1'677.364
1985- 1986		1.575	3.596	86.535	13.569	52.733	1'700.755
1986- 1987		1.602	3.602	89.898	13.734	52.470	1'741.967
1987- 1988		1.956	4.174	96.128	14.190	55.646	1'775.159

1988-1989		2.123	4.462	101.754	15.001	56.956	1'843.186
1989-1990		2.284	4.957	108.524	15.256	60.025	1.897.829
1990-1991		2.371	5.473	114.182	14.945	60.608	1'842.953
1991-1992		2.449	5.799	123.079	15.980	61.039	1'846.338
1992-1993	Urba- na	2.449	6.301	115.024	15.507	63.845	1'899.850
		2.015	5.722	101.933	4.081	35.805	995.908
1993-1994	Rural	1.041	1.258	22.503	12.757	27.695	755 215
	Total	3.056	6.980	124.436	16.838	63.500	1'751 123
1994-1995	Urba- na	2.204	6.748	110.554	4.167	38.493	1'013 254
	Rural	1.131	1.498	25.604	13.027	28.953	764.050
	Total	3.335	8.246	136.158	17.194	67.446	1'777.304
1995-1996	Urba- na	2.314	7.594	116.977	4.193	40.093	1'039.888
	Rural	1.173	1.702	28.881	12.781	30.069	772.367
	Total	3.487	9.296	145.858	16.974	70.162	1'812.255
1996-1997	Urba- na	2.539	8.167	126.342	4.464	42.616	1'086.235
	Rural	1.184	1.813	30.430	12.903	31.985	801.937
	Total	3.723	9.980	156.772	17.367	74.601	1'888.172
1997-1998	Urba- na	2.767	8.915	134.274	4.584	44.240	1'098.044
	Rural	1.285	2.114	33.854	12.970	32.530	784.901
	Total	4.052	11.029	168.128	17.554	76.770	1'882.945
1998-1999	Urba- na	2.960	9.434	142.094	4.741	46.401	1'118.079
	Rural	1.460	2.477	39.053	13.037	33.775	781.387
	Total	4.420	11.911	181.147	17.778	80.176	1'899.466

1999-2000	Urbana	3.287	10.315	147.834	4.955	48.346	1'128.497
	Rural	1.569	2.693	41.573	13.078	34.463	796.923
	Total	4.856	13.008	189.407	18.033	82.809	1'925.420
2000-2001	Urbana	3.435	10.866	155.411	5.083	49.828	1'150.241
	Rural	1.664	2.889	44.177	12.931	34.930	804.819
	Total	5.099	13.755	199.588	18.014	84.758	1'955.060
2001-2002	Urbana	3.540	11.603	163.085	5.179	51.161	1'163.619
	Rural	1.704	3.083	46.249	13.024	35.437	819.017
	Total	5.244	14.686	209.334	18.203	86.598	1'982.636
2002-2003	Urbana	3.783	12.287	166.247	5.400	53.272	1'178.513
	Rural	1.816	3.366	46.691	13.223	36.274	808.952
	Total	5.599	15.653	212.938	18.623	89.546	1'987.465
2003-2004	Urbana	3.983	13.114	172.805	5.554	55.024	1'180.717
	Rural	1.934	3.542	48.392	13.418	36.955	808.948
	Total	5.917	16.656	221.197	18.972	91.979	1'989.665
2004-2005	Urbana	4.155	13.369	180.943	5.709	55.497	1'191.133
	Rural	2.009	3.683	50.596	13.565	37.799	806.491
	Total	6.164	17.052	231.539	19.274	93.296	1'997.624

Ministerio Educación, SINEC y Estadísticas Educativas.

Cuadro No. 76: Proyección de matrícula por nivel, sostenimiento y zona

NIVEL NACIONAL			
AÑO	ESTATAL	PARTICULAR	TOTAL
2010-11	2.764.519	992.338	3.756.857
2011-12	2.821.268	1.010.148	3.831.416
2012-13	2.878.017	1.027.956	3.905.973
2013-14	2.934.766	1.045.764	3.980.530
2014-15	2.991.514	1.063.573	4.055.087

NIVEL PRE-PRIMARIO			
AÑO	ESTATAL	PARTICULAR	TOTAL
2010-11	241.175	117.743	358.918
2011-12	257.333	120.874	378.207
2012-13	273.491	124.004	397.495
2013-14	289.649	127.135	416.789
2014-15	305.807	130.266	436.073

NIVEL PRIMARIO			
AÑO	ESTATAL	PARTICULAR	TOTAL
2010-11	1.550.116	526.057	2.076.173
2011-12	1.557.006	531.184	2.088.190
2012-13	1.563.896	536.311	2.100.207
2013-14	1.570.786	541.438	2.112.224
2014-15	1.577.676	546.565	2.124.241

NIVEL MEDIO			
AÑO	ESTATAL	PARTICULAR	TOTAL
2010-11	973.228	348.539	1.321.767
2011-12	1.006.929	358.090	1.365.019
2012-13	1.040.630	367.640	1.408.270
2013-14	1.074.330	337.192	1.451.522
2014-15	1.108.031	386.742	1.494.773

NIVEL NACIONAL			
AÑO	URBANA	RURAL	TOTAL
2010-11	2.583.551	1.173.307	3.756.858
2011-12	2.636.463	1.194.953	3.831.416
2012-13	2.689.374	1.216.599	3.905.973
2013-14	2.742.285	1.238.245	3.980.530
2014-15	2.795.196	1.259.891	3.055.087

NIVEL PRE-PRIMARIO			
AÑO	URBANA	RURAL	TOTAL
2010-11	243.823	115.096	358.918
2011- 12	253.799	124.408	378.207
2012-13	263.774	133.721	397.495
2013- 14	273.750	143.034	416.784
2014-15	283.726	152.346	436.072

NIVEL PRIMARIO			
AÑO	URBANA	RURAL	TOTAL
2010-11	1.273.312	802.861	2.076.173
2011- 12	1.286.027	802.163	2.088.190
2012-13	1.298.741	801.466	2.100.207
2013- 14	1.311.456	800.768	2.112.224
2014-15	1.324.170	800.071	2.124.241

NIVEL MEDIO			
AÑO	URBANA	RURAL	TOTAL
2010-11	1.066.416	255.351	1.321.767
2011-12	1.096.637	268.382	1.365.019
2012-13	1.126.858	281.412	1.408.270
2013-14	1.157.079	294.443	1.451.522
2014-15	1.187.300	307.473	1.494.773

Ministerio Educación, Estadísticas educativas: 2002-2007.

desarrollo de infraestructura, producción de textos escolares, implantación de sistemas de control de calidad, contratación de partidas para nuevos docentes, ampliación de la colación escolar... Para colmo de males, en escenario tan deprimente no faltó a través de los proyectos llamados "internacionales", el dispendio y hasta la corrupción en la administración de ingentes recursos provenientes del endeudamiento externo contraído con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento.

Mas este discurso sobre la crisis económica y financiera del área educativa fue ciego a las nuevas formas de inversión que surgieron precisamente como reacción a la incapacidad del Estado neoliberal para invertir en educación.

No existe aún investigación pormenorizada sobre los monto de estas nuevas formas de inversión en educación, en cuya base está el vertiginoso crecimiento de los establecimientos particulares: laicos, religiosos, fisco misionales y municipales, que dio pie a la orientación de ingentes recursos a la creación de infraestructura, generación de puestos de trabajo, dotación de laboratorios, producción de textos y más insumos que requerían los nuevos establecimientos privados. La micro empresa educativa, término con que he bautizado a este fenómeno, relativamente nuevo, cobró inusitada fuerza, sin desconocer que en más de un caso los establecimientos particulares no fueron creados bajo las exigencias pedagógicas y legales que determina la normativa.

En las dos últimas décadas del s. XX, un número cada vez mayor de padres de familia depositó su confianza en la educación particular y la consideraron una mejor opción educativa para sus hijos, aproximadamente 437.325 en 1980; 557.312 en 1989; 904.031 el año 2002 y para el 2007 superó el millón de estudiantes. El año lectivo 2009-2010 atendió a 1'094.644 estudiantes a pesar del esfuerzo económico que implica para muchos padres de familia el ingreso de sus hijos a tal tipo de educación.

A nivel nacional, entre la última década del s. XX y la primera del s. XXI: 1991-2009 se crearon 5.596 centros educativos. 1.334 correspondió a la iniciativa fiscal (23,83%), 471 a la iniciativa municipal (8,41%), y 3.791 a la particular (67,74%).

Hasta el año 2006 hay crecimiento en la educación privada en cuanto al número de planteles, estudiantes y profesores. A partir de 2006 se inicia un leve descenso que contrasta con la recuperación de la educación fiscal en claro descenso hasta el 2006.

En la perspectiva de establecer transformaciones en algunas áreas del sistema, básicamente por sus tendencias de crecimiento, estas se pueden vislumbrar en los siguientes campos o ámbitos:

### Inversiones en educación

El discurso educativo de finales de siglo remarcó, hasta el cansancio, la caída del presupuesto dedicado a educación: 29.4% del Presupuesto General del Estado (PGE), a inicios de la década de los ochenta, al 9,8 % a finales de los noventa (ver Cuadros No. 44, 45 y 46); la dedicación cada vez mayor de los recursos del sector de educación al gasto corriente, que llegó a cerca del 98%; la reducción de fondos para inversión en capacitación docente, investigación,

Gráfico No. 19: Distribución del número de planteles (1975-2009)

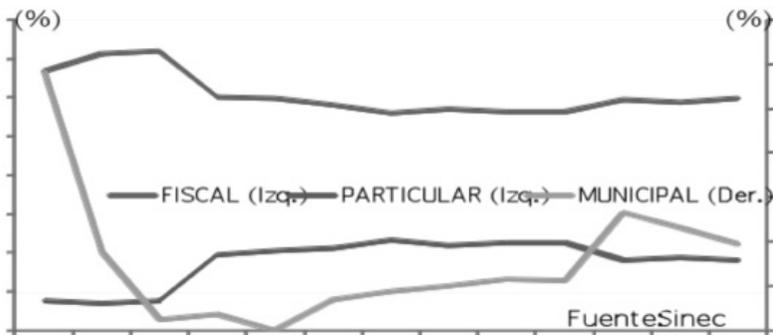


Gráfico No. 20: Distribución del número de profesores (1975-2009)

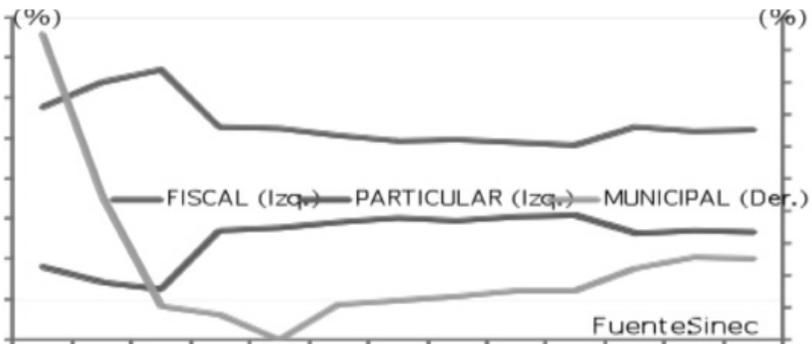
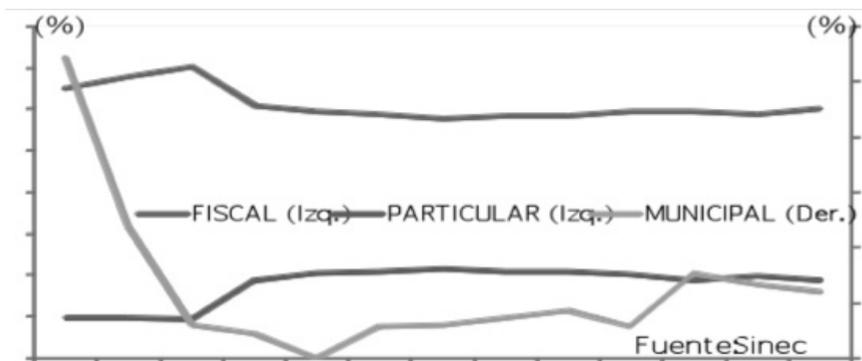


Gráfico No. 21: Distribución del número de estudiantes (1975-2009)



Sin embargo, la acelerada expansión de la educación privada y su rendimiento en cuanto a calidad no marcó una diferencia sensible con la educación fiscal y puede visualizarse mejor a través de los siguientes cuadros:

Cuadro No. 77: Calidad educación fiscal y particular Informe técnico del cuarto operativo nacional de las pruebas APRENDO, 2000

Área	3er. Año			7mo. Año			10mo. Año			Promoción
	Fiscal Urbana	Partic. Urbana	Rural	Fiscal Urbana	Partic. Urbana	Rural	Fiscal Urbana	Partic. Urbana	Rural	
Lenguaje	9,84	10,95	8,43	10,07	11,52	8,73	11,27	13,63	10,92	10,52
Matema.	8,9	9,7	7,53	6,15	7,04	5,46	5,9	7,18	5,31	7,02

Dirección Nacional de Currículo, MEC. Con sombra las calificaciones inferiores a diez.

Más las diferencias y desigualdades entre la educación privada y la fiscal también reposan en el hecho de hay más estudiantes por maestro en las áreas urbanas que en las rurales; más estudiantes por maestro en los colegios públicos que en los privados y más en la primaria que en los otros niveles. El bajo número de estudiantes por maestro en los establecimientos particulares, ayuda a que los rendimientos en las pruebas nacionales sean mejor que los de los públicos.<sup>1</sup>

1 Ver: Oficina Regional Internacional de la Educación para América Latina: "Ecuador: Balance de la Educación". Correo electrónico: america.latina@ei-ie-al.org, p. 55.

Cuadro No. 78: Relación – Alumnos / Maestros por Zonas y Niveles Educativos 2000

Nivel	Zona	Profesores			Alumnos			Relación Alumno/Maestro			
		Fiscal	Munc	Partic	Fiscal	Munc	Partic	Fiscal	Munc	Partic	
Pre escolar	Urbano	3.764	47	7145	83.353	664		72.394	22,4	14,1	10,1
	Rural	1.698	11	1.180	34.418	251		9.508	20,2	22,8	8,05
	Total	5.372	58	8.325	116.771	915		81.902	21,7	15,7	9,8
Primaria	Urbano	27.973	330	21.525	766.270	7.325		376.646	27,3	22,1	17,4
	Rural	30.453	125	4.352	735.550	2.738		66.531	24,1	21,9	15,2
	Total	58.426	455	25.877	1.501820	10.063		443.177	25,7	22,1	17,1
Media	Urbano	43.492	170	20.905	597.412	3.073		213.964	13,7	18,0	10,2
	Rural	13.528	8	3.238	116.675	61		26.876	8,8	7,6	8,3
	Total	56.750	178	24.143	714.087	3.134		240.840	12,5	17,6	9,9
Total	Urbano	75.139	547	49.575	1.446035	11.062		663.004	19,2	20,2	13,3
	Rural	45.409	144	8.770	886.643	3.050		102.915	19,5	21,1	11,7
	Total	120.548	691	58.345	2.332678	14.112		765.919	19,3	20,4	13,1

Oficina Regional para América Latina. [www.ei-ie-al.org](http://www.ei-ie-al.org)

Los alarmantes resultados en cuanto a calidad de la educación se refiere, pusieron de manifiesto que el sistema educativo había perdido fuerza en relación a los procesos de democratización y supresión de desigualdades e inequidades; y, a su vez podía ser visto en la actualidad más como un mecanismo o instrumento de consolidación de las diferencias y la exclusión que de lucha contra las inequidades. Superada la fase de modernización de corte liberal y democrática, se habría caído en una modernización neo liberal selectiva y excluyente, bajo nuevas fórmulas y parámetros de dominación.\_

### Expansión de la educación privada en las grandes ciudades

Mas el boom de la educación privada no fue similar a lo largo y ancho del país. Se concentró en las grandes ciudades, en donde los establecimientos de educación particular o privada superaron, al menos en porcentaje, a la educación fiscal, en todos los niveles. A inicios de los noventa la educación privada a nivel nacional, en preprimaria representaba el 46%; en primaria el 22%, y en secundaria el 44%; pero en las grandes ciudades los porcentajes fueron mucho mayores. Nótese que si se descuenta en el nivel primario a las escuelas unidocentes, aproximadamente más de 6.000, el porcentaje de escuelas privadas asciende significativamente, hasta ubicarse en más del 50%.

Cuadro No.79: Expansión de la educación en Quito\_

2000 – 2001					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	879	37	16	1514	2.507
Profesores	13.298	694	448	16444	30.660
Estudiantes	258.799	10.303	9.295	181.676	459.753
2001 – 2002					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	888	41	16	1562	2507
Profesores	13.280	644	542	16194	30884
Estudiantes	253.213	10.784	8.290	187.466	460.073
2002 – 2003					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	887	44	16	1.691	2.638

Profesores	13.247	654	537	17.395	31.843
Estudiantes	254.244	11.144	11.144	195.547	460.961
2003 – 2004					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	892	44	17	1826	2.779
Profesores	13.339	692	566	18.671	33.268
Estudiantes	251.624	10.530	9.026	201.450	472.630
2004 – 2005					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	877	42	17	1873	2.809
Profesores	13.168	512	566	18.881	33.127
Estudiantes	253.011	9.921	8.962	198.981	470.875
2005 – 2006					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	891	42	19	2067	3019
Profesores	13038	582	584	20037	34241
Estudiantes	258554	10362	11728	204953	485597
2006 – 2007					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	936	41	19	2201	3197
Profesores	13161	597	584	20599	34941
Estudiantes	274376	11195	481	205025	491077
2007 – 2008					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	790	42	24	1.216	2.072
Profesores	11.834	783	603	14.768	27.988
Estudiantes	274.466	16.943	14.588	211.863	517.860
2008 – 2009					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	757	47	24	1191	2.019
Profesores	12.733	886	771	16.017	30.407
Estudiantes	286.905	18.387	13.584	217.635	536.511
2009 – 2010					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total

Planteles	810	50	26	1.338	2.224
Profesores	13.696	897	777	17.420	32.774
Estudiantes	298.206	20.038	13.786	211.810	543.840

Cuadro No. 80: Expansión de la educación en Guayaquil.

2000 – 2001					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	1.008	21		1.691	2.720
Profesores	11.802	311		14.610	26.723
Estudian-tes	282.220	9.387		212.934	50.4541
2001 – 2002					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	1.027	22		1.818	2.867
Profesores	11.685	320		15.618	27.623
Estudian-tes	27.1742	8.920			520.992
2002 – 2003					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	1.044	21		1.924	2.989
Profesores	11.591	335		16.491	28.417
Estudian-tes	261.803	9.034		250.187	524.024
2003 – 2004					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	1.052	21		2.005	3.078
Profesores	11.603	350		17.242	29.195
Estudian-tes	265.625	9.043		256.632	531.300
2004 – 2005					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	1.063	26		2.085	3.174
Profesores	11.623	368		16.994	28.985
Estudian-tes	267.615	9.579		265.315	542.509
2005 – 2006					

	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	1.186	27		2.235	3.448
Profesores	11.824	371		17.844	30.039
Estudian-tes	285.660	9.392		267.204	562.256
<b>2006 – 2007</b>					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	1.246	27		2.394	3.667
Profesores	11.903	371		18.542	30.816
Estudian-tes	295.552	9.381		267.827	572.760
<b>2007 – 2008</b>					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	819	31	13	1.829	2.692
Profesores	10.077	390	79	14.782	25.328
Estudian-tes	280.025	11.835	1.393	253.908	547.161
<b>2008 – 2009</b>					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	798	34	13	1.914	2.665
Profesores	11.862	628	82	16.723	29.295
Estudian-tes	309.651	13.449	1308	244.631	560.039
<b>2009 – 2010</b>					
	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Planteles	814	32	113	1.914	2.773
Profesores	13.001	657	67	18.870	32.595
Estudian-tes	312.595	13.101	280	235.295	561.271

Mas el predominio de establecimientos y de docentes privados sobre los laicos no fue parejo en relación al número de alumnos. En el cantón Quito (1999 - 2000), p. ej. en la educación privada el promedio de alumnos por profesor fue de 11; en la educación fiscal de 20. El profesor de la educación fiscal prestó sus servicios a cerca del doble de alumnos de los que atiende el docente privado. Pese al número mayor de centros educativos bajo responsabilidad de la educación privada, ella atendía a 180.727 alumnos (39,65%), con 16.260 profesores y la educación fiscal a 266.023 estudiantes (58,34 %), con 13.157 profesores. A esto hay que sumar el incremento en los últimos años de los profesores en los colegios particulares.

A finales de esta primera década del s. XXI la tendencia avanzó en la misma dirección. A nivel nacional el promedio de alumnos por profesor en la educación privada fue de 13; en la educación fiscal de 19. En Quito el profesor fiscal atiende a un promedio de 26,18 alumnos y en Guayaquil a 24,04. En 18.678 establecimientos fiscales se atendía a 2'637.397 estudiantes; en 7.999 establecimientos privados a 1'140.736.

Similar proceso de privatización padecieron las universidades. Las universidades del Estado, por ejemplo, entre 1982 y el 2000, pasaron de 16 universidades y 4 escuelas politécnicas estatales a 17 universidades y 5 escuelas politécnicas; mientras que a nivel privado, de 14 centros universitarios se pasó a 30. Del total de universidades, las privadas representan el 57,69%<sup>2</sup>. Al presente estos porcentajes son aún mayores. Baste recordar que en dos meses, entre diciembre de 1999 y enero del 2000 se aprobaron 11 universidades, en su mayoría privadas, con la venia y aprobación del Congreso de la República y del Consejo Nacional de Educación Superior CONESUP.

Cuadro No. 81. Crecimiento universidades

Década	Fechas de creación										Total	%
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
Antes de la década de los cincuenta: Universidad Central del Ecuador: 1826; Escuela Politécnica Nacional: 1869; Universidad de Guayaquil y Universidad de Cuenca: 1897; Universidad de Loja: 1943; Pontificia Universidad Católica del Ecuador: 1946.											6	
50			2						2		4	66,6
60			1				1			2	4	28,5
70	2	2	1	1	1			1			8	36,6
80					1	1	2			1	5	15,15
90	1		2	2	2	5	1	4	3	6	25	43,10
2.000	5	3	3		3	2	4				20	25,64
Universidades extranjeras en convenio											2	
Total (1)											74	

2 Mentor Sánchez, Maestría en docencia Universitaria, Quito, PUCE, 2003.

## Ingovernabilidad e inestabilidad del sistema educativo

También el discurso educativo de las últimas décadas del s. XX marcó, hasta el cansancio, los severos límites a que se encontraba sometida la gestión y administración del sistema educativo por parte del Estado. Caso extremo era el ir y venir de autoridades educativas: ministros, subsecretarios, directores provinciales que eran remplazados continuamente. En la última década, por vez primera, una Ministra de Educación, no duró más de seis meses y otra tuvo que suscribir un acta de compromiso para poder ingresar a las oficinas del MEC.

Mas el discurso sobre la inestabilidad e ingovernabilidad de la educación fiscal y nacional fue ciego a las corrientes subterráneas que permanecían por sobre el vaivén político del día a día. Pese a todo y seguramente con muy altos costos e ingentes esfuerzos, en medio de las peores circunstancias, se logró avanzar, en varios frentes, a lo largo de diferentes gobiernos:

### Educación municipal

La suerte corrida por la educación municipal a lo largo de las últimas décadas del s. XX pasó por momentos de auge y de caída. En la década de los cincuenta gozó de esplendor y llegó a cubrir aproximadamente el 20% de la educación nacional, transformándose en la segunda fuerza hegemónica; luego perdió paulatinamente presencia.

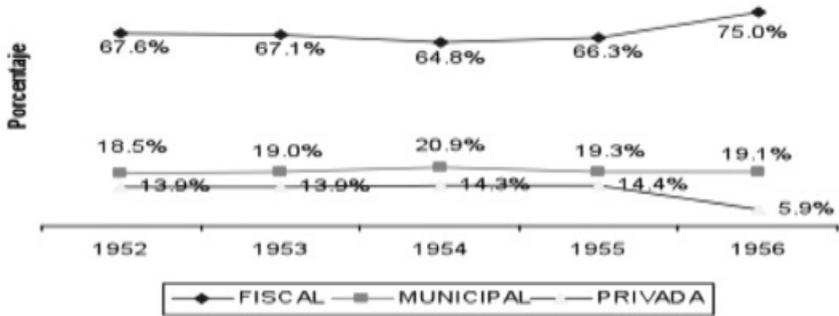
A finales de los ochenta, en 1988, la mayoría de los municipios transfirieron sus planteles al Estado y para finales de la década de los noventa llegó a cubrir menos del 1%. Sin desconocer que en los últimos tiempos recobra fuerza y cada vez es mayor el número de municipios que invierten en educación. Cantones como Alausí, Cayambe, Chunchi, Gualaceo, Loja, Oña, Pimampiro, Quito, Sigsig, Pucará, Jama, San Vicente, Guayaquil y Otavalo han reiniciado acciones en educación de diversa índole.

Cuadro No. 82: Estadística educativa del país:  
pre-escolar, primaria, secundaria: 1952 – 1956

Año	Fiscal	%	Municipal	%	Particular	%
1952	2.779	67,59	761	18,51	574	13,9
1953	2.796	67,08	792	19	580	13,92
1954	2.877	64,81	927	20,88	635	14,31
1955	3.067	66,27	895	19,33	666	14,4
1956	4.686	75,02	895	19,09	665	5,89

Informes Ministeriales. Elaboración: Carlos Paladines

Gráfico No. 22: Crecimiento  
educación municipal (1975 – 2008)



**Cuadro No. 83: Crecimiento  
educación municipal (1975 – 2008)**

<b>Años</b>	<b>Establecimiento</b>	<b>Profesores</b>	<b>Alumnos</b>
<b>1975-76</b>	<b>636</b>	<b>2,665</b>	<b>99,524</b>
<b>1982-83</b>	<b>264</b>	<b>1,924</b>	<b>56,063</b>
<b>1991-92</b>	<b>47</b>	<b>678</b>	<b>17,686</b>
<b>1996-97</b>	<b>53</b>	<b>475</b>	<b>10,378</b>
<b>1998-99</b>	<b>68</b>	<b>566</b>	<b>11,328</b>
<b>2000-01</b>	<b>98</b>	<b>907</b>	<b>14,112</b>
<b>2001-02</b>	<b>120</b>	<b>844</b>	<b>15,003</b>
<b>2002-03</b>	<b>195</b>	<b>1,007</b>	<b>17,822</b>
<b>2003-04</b>	<b>253</b>	<b>1,148</b>	<b>19,184</b>
<b>2004-05</b>	<b>291</b>	<b>1,300</b>	<b>23,160</b>
<b>2005-06</b>	<b>360</b>	<b>1,518</b>	<b>29,497</b>
<b>2006-07</b>	<b>383</b>	<b>1,571</b>	<b>20,168</b>
<b>2007-08</b>	<b>755</b>	<b>1,904</b>	<b>53,785</b>
<b>2008-09</b>	<b>606</b>	<b>2,428</b>	<b>49,133</b>
<b>2009-10</b>	<b>518</b>	<b>2,742</b>	<b>46,092</b>

Esta lenta recuperación era tanto más urgente dado el número significativo de municipios cuyo Índice de Desarrollo Educativo (IDE) aún dejaba mucho que desear. Más de 50 municipios, en 1999 pusieron de manifiesto carencias severas en Educación Básica, como se desprende de la tipología de desarrollo educativo utilizada en una investigación sobre municipios y educación, a través de seis indicadores: porcentaje de analfabetismo; nivel de escolaridad; porcentaje de población de 24 o más años con instrucción superior; tasas netas de asistencia en los niveles primario, secundario y superior.<sup>3</sup>

Los municipios afectados con carencias críticas integraron los casos con mayores deficiencias y estaban conformados por 12 áreas rurales de cantones localizados principalmente en las zonas indígenas de la sierra. El analfabetismo alcanzó niveles alarmantes (41%), siendo aún mayor entre las mujeres (50%). La escolaridad llegó únicamente a 2,4 años, mientras que las tasas de asistencia muestran que uno de cada cinco niños no va a la escuela, que los colegios apenas reciben a un sexto de los jóvenes y que la matrícula universitaria era casi inexistente, así como el acceso de la población adulta a la instrucción superior.

Con carencias severas se presentaron los cantones con un nivel alto de analfabetismo (21%), una baja escolaridad (3,8), y una insuficiente cobertura inclusive en la instrucción primaria (79%). Obviamente el desarrollo de la instrucción secundaria y el acceso a la instrucción superior fueron incipientes. Para el análisis del estado de la infraestructura educativa fue de utilidad el Informe sobre el Estado de Situación de la Infraestructura Educativa elaborado por la Dirección Nacional de Servicios Educativos, Unidad Ejecutora y los datos que al respecto proporciona el SINEC, en sus Boletines de los últimos años.<sup>4</sup>

3 Para esta parte nos ha sido de especial utilidad el trabajo de Carlos Larrea, Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología, Quito, Ed. ODSEPLAN, 1999.

4 Recomendaciones del Informe:

- Superar el analfabetismo y ampliar la cobertura de la Educación Primaria y Básica.
- Atención preferente debería darse a las personas, aproximadamente unas 320.000, que padecen de deficiencias crónicas y críticas, en cantones como Suscal, Sigchos, Alausí, Guamate, Cotacachi, Guaranda, Otavalo, Pujilí y Cayambe en la sierra y Palestina en la costa.
- Las prioridades educacionales en los cantones con carencias severas son similares a las del primer caso y entre los cantones de este grupo están áreas rurales a las cuales se debe otorgar preferente atención, como San Lorenzo, Manta, Balzar, Palenque y Muisne y algunos cantones rurales del Oriente como Cuyabeno y Putumayo. Este grupo aglutina el 16,8% de población nacional.
- En cuanto a infraestructura y sus aún imponderables demandas, se recomienda priorizar aquellas zonas a las que no ha llegado atención alguna o las intervenciones han sido mínimas, en los últimos años: 1999-2003.
- Los Municipios que tomen conciencia de la crítica y severa situación educativa de sus cantones podrán convertirse en el punto de apoyo y arranque de programas de mejoramiento

## Cuadro No. 84: Índice de desarrollo educativo de los Municipios

Provincia	Cantón	Índice Educación	Provincia	Cantón	Índice Educación
Azuay	Gualaceo	84,77	Guayas	Urbina Jado	83,98
Azuay	Oña	77,98	Guayas	Palestina	81,87
Azuay	Nabón	76,24	Guayas	Santa Lucía	81,07
Bolívar	Chillanes	82,38	Guayas	Lomas de Sargentillo	80,28
Bolívar	Guaranda	76,69	Guayas	Colimes	79,67
Cañar	Biblián	81,25	Guayas	Pedro Carbo	79,38
Cañar	El Tambo	80,86	Guayas	Isidro Ayora	79,27
Cañar	Cañar	79,42	Imbabura	Cotacachi	77,61
Cañar	Deleg	76,22	Imbabura	Otavalo	77,55
Cañar	Suscal	60,54	Loja	Quilanga	84,60
Chimborazo	Chambo	82,35	Loja	Pindal	84,31
Chimborazo	Pallatanga	79,79	Loja	Saraguro	81,25
Chimborazo	Alausí	67,93	Los Ríos	Baba	82,32
Chimborazo	Chunchi	74,92	Los Ríos	Mocache	81,57
Chimborazo	Guamote	66,94	Los Ríos	Palenque	77,63
Chimborazo	Colta	62,73	Manabí	Jipijapa	84,74
Cotopaxi	Salcedo	84,06	Manabí	Flavio Alfaro	83,69
Cotopaxi	Pangua	82,90	Manabí	Pichincha	80,40
Cotopaxi	Saquisilí	77,86	Manabí	Santa Ana	80,21
Cotopaxi	Pujilí	70,25	Manabí	Pedernales	78,89
Cotopaxi	Sigchos	68,94	Manabí	Olmedo	77,80
Esmeraldas	Río Verde	83,52	Manabí	24 de Mayo	77,63
Esmeraldas	San Lorenzo	83,12	Manabí	Paján	75,80
Esmeraldas	Eloy Alfaro	77,28	Pastaza	Arajuno	81,97
Guayas	Empalme	84,77	Zamora Chinchipe	Yacuambi	83,52

---

de la calidad y equidad de la Educación Básica.

En el desarrollo de la educación municipal, una excepción y al mismo tiempo un sitio emblemático ocupa el Municipio de Quito, que desde muy temprano expresó su interés por contribuir al quehacer educativo y de calidad, a pesar de las tendencias centralistas que en más de una ocasión han intentado cerrar las puertas a su acción.

Los primeros pasos datan de finales del s. XIX. Un informe de 1885 señala el número de niñas y niños que asistían a escuelas becados por la municipalidad. En esta forma el municipio no solo favorecía a los padres de familia o a los estudiantes sino además contribuía al sostenimiento a escuelas confesionales importantes y prestigiadas pero con escasos recursos económicos. En 1895, el Jefe Político del Cantón manifestó que: *Fomentar la Instrucción Pública deben ser los fines preferentes perseguidos por este Municipio.*<sup>5</sup>

Para 1898 se informa ya sobre la primera escuela de la que se hace cargo el municipio de Quito: la Escuela Municipal *Sucre*, con 545 niños. Las materias impartidas fueron: lectura, caligrafía y dibujo, instrucción moral y religiosa, historia sagrada y profana, geografía general y ecuatoriana, gramática castellana y redacción, aritmética y sistema métrico, álgebra y geometría, partida doble, francés y urbanidad, instrucción cívica, Constitución de la República y gimnasia (sin aparatos).<sup>6</sup>

Para 1910 en manos del Cabildo ya no estaba solo la Escuela *Sucre*, se sumó la Escuela Superior de Niñas No. 1 y No. 2. Estos establecimientos educativos tenían sus respectivas partidas presupuestarias anuales de S/. 7.856, S/. 7.416 y S/. 6.656, que cubrían los costos de los sueldos de directores y profesores. En octubre de 1915 se fundó la Escuela Municipal *Espejo* y para 1925 se tiene noticias de la creación de escuelas nocturnas municipales: una para varones y otra para mujeres. El mismo año se estableció una Escuela Municipal de Industrias y Oficios para mujeres, base de lo que sería años más tarde el Liceo *Fernández Madrid* (1930). En su nacimiento la dirección recayó en María Angélica Hidrobo. El énfasis se encaminó a formar a obreras. El colegio municipal *Sebastián de Benalcázar* se fundó en 1951. La Unidad Educativa *Quitumbe* data de 1992 y la última unidad educativa: *Milenio* inició sus actividades el 2008.

Al presente el sistema educativo municipal cuenta con más de cuarenta establecimientos educativos. De los 21 establecimientos primarios, catorce corresponden a centros de educación inicial; seis a escuelas primarias y un centro de recuperación pedagógica. De los 26 secundarios, 4 son colegios,

5 Cfr. Patricio Crespo y Cecilia Ortiz Batallas, "Aportes para una historia de la educación municipal", en *La educación Municipal*, Quito, Ed. ICAM-Quito, 1998, pp. 40-ss.

6 I. Concejo Municipal, *El Municipio*, Año 13, No. 676, diciembre 31 de 1897.

19 centros de educación popular permanentes, un centro de hotelería y turismo. En estos centros educativos trabajan 760 maestros, con alrededor de 15.000 alumnos, y una inversión anual de \$26'300.000.

En el año 2002, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, recibió del Ministerio de Educación la autorización o competencias requeridas para administrar y gestionar, en forma descentralizada, sus instituciones educativas, las mismas que pasaron a conformar el Subsistema Metropolitano de Educación, responsable de organizar y administrar el talento humano y recursos en función del mejoramiento continuo de las instituciones educativas que están bajo su responsabilidad.

Base esencial del Subsistema es la innovación y el desarrollo de prácticas de calidad, como un aporte a la educación al país. Sus metas son: coordinar y fortalecer a todas las instituciones que conforman el Subsistema Metropolitano de Educación; mantener los estándares alcanzados y mejorar la calidad del servicio; realizar investigación educativa y producción académica que promueva la innovación; aplicar el acompañamiento docente a partir del consenso y participación, y la promoción y difusión de innovaciones.

## Desarrollo de género

A partir de la revolución liberal la presencia de la mujer en la educación estuvo en permanente ascenso. En la década de los noventa ya el 93,98% de los maestros que laboran en el nivel pre-primario eran mujeres; en primaria el 66,41%, y en secundaria el 43,54 %.

Cuadro No. 85: Distribución por género de los maestros<sup>7</sup>

AÑOS	PRE-PRIMARIA						PRIMARIA						SECUNDARIA					
	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres	Ambos	Hombres	Mujeres
80-81	1.768	90	1.678	43.619	15.247	28.372	34.544	21.573	12.971									
Porcentajes	100%	5,09 %	94,9 %	100%	35,0%	65,0%	100%	62,4%	37,5%									
85-86	3.609	214	3.395	52.885	18.764	34.121	44.588	26.799	17.789									
Porcentajes	100%	5,9%	94,1%	100%	35,5%	64,5%	100%	60,1%	39,9%									
90-91	6.301	1.138	5.163	61.039	20.505	40.534	60.126	33.947	26.179									
Porcentajes	100%	18,1%	81,9%	100%	33,6%	66,4%	100%	56,5%	43,5%									
91-92	5.799	349	5.450	63.104	22.570	40.534	61.396	34.802	26.594									
Porcentajes	100%	6,0%	94,0%	99%	35,4%	63,5%	100*	56,68%	43,32%									
2000-01	13.755	1.773	11.918	84.758	27.217	57.541	81.071	43.076	37.995									
Porcentajes	100%	12,88	86,64	100%	32,11	67,88	100%	53,13	46,86									
2009-10	25.429	4.578	20.851	103.979	29.877	74.102	86.950	39.252	47.698									
Porcentajes	100%	18,00	82,00	100%	28,70	71,26	100%	45,14	54,85									

CECIM, *Diagnóstico de la situación de la mujer en el Ecuador, 1995*, y Archivo Maestro de Instituciones Educativas AMIE, 2009-10.

7 Actualmente Preprimaria = 1° de Educación Básica. Primaria = 2° a 7° de Educación Básica. Secundaria = 8° a 10° de Educación Básica y 1° a 3° de Bachillerato. Nuestro especial reconocimiento a José Ignacio Coral, del área de Gestión de la Información, del Ministerio de Educación por las facilidades brindadas para recabar información estadística.

A partir del 2007 el Ministerio de Educación estableció otro tipo de clasificación:

**Cuadro No. 86: Docentes de Instituciones Educativas Escolarizadas de Educación Regular por Nivel Educativo y Género**

Hombres	%	Mujeres	%		
Bachillerato	524	62.2	304	36,7	
	Educación Básica	24.882	28,0	63.711	71,9
	Educación Básica y Bachillerato	34.101	44,7	42.053	55,22
	Inicial	162	6,1	2.462	93,8
	Inicial Educación Básica y Bachillerato	6.412	33,7	12.561	66,2
	Inicial y Bachillerato	0		4	
	Inicial y Educación Básica	6.758	21,4	24.691	78,5
	TOTAL	72.839	33,3	145.786	66,6

AMIE 2009- 2010

El avance cuantitativo en cuanto a género, en educación, fue acompañado de una serie de logros en el ámbito legal: reconocimiento de los derechos de las mujeres en la Constitución, la Ley contra la Violencia, la Creación de Comisarias de la Mujer, la Ley de Cuotas, La Ley de Maternidad Gratuita, el Reglamento contra el Acoso Sexual en los centros educativos,...<sup>8</sup> Además, se registró aumento en los índices de matriculación de niñas en edad escolar, en los niveles de educación media mejores tasas de rendimiento y promoción, lo que no significa que sus calificaciones les hayan asegurado un puesto de trabajo o que en otros aspectos la discriminación no sea aún marcada.

La presencia cada día mayor de la mujer en la docencia, en todos los niveles, tampoco ha traído, especialmente en las facultades de ciencias de la educación, cambios significativos en cuanto a calidad se refiere, desarrollo de la investigación, producción de material educativo, edición de revistas, organización de encuentros y seminarios especializados,... aspectos estos y otros que podrían estar a la base de nuevos desarrollos educativos.

8 Raquel Rodas Morales, "La educación de las mujeres", en Revista Caracola, No. 12, abril 2004.

## Educación intercultural bilingüe

Fue en enero de 1982 que se oficializó la educación bilingüe intercultural y en noviembre de 1988 se creó La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB). Su desarrollo es relativamente reciente y en sus primeros pasos se puede apreciar un pequeño crecimiento sostenido, a pesar de la reducción del porcentaje de su participación en el presupuesto general de educación a lo largo de estos años.

Mas la institucionalización de la educación bilingüe, su crecimiento cuantitativo y la presencia de educadores indígenas cada vez mayor no significa ni la superación de la educación hispana en los establecimientos a cargo de la dirección de educación bilingüe, ni la formulación y práctica en el diario quehacer en el aula de lo intercultural. Por el contrario, las agudas exclusiones, enfrentamientos y conflictos vividos por el mundo indígena en los últimos años, en diversos ámbitos, se reproduce y agudiza en el educativo.

Si bien asistimos a una 'primavera', en esta área, no se debe desconocer las limitaciones, especialmente el hecho de que muchos de sus centros escolares aún conservan y repiten la organización curricular, los textos y el idioma del área hispana, por una parte, y, por otra, en el ámbito hispano las relaciones interculturales son en la teoría y en la práctica casi inexistentes, a pesar de que la relación intercultural en el mundo contemporáneo debe ser una de las relaciones más dinámicas de todo sistema, especie de 'reserva' cultural y educativa. El 'diálogo' intercultural va en una sola vía, especie de eufemismo con el que se oculta hasta los intentos de privar al mundo indígena de las conquistas y autonomía logradas en las últimas décadas. No es justo que solo unos tengan que adquirir y apropiarse de los valores y patrones de comportamiento de otras culturas. También la educación hispana requiere conocer, reconocer y respetar los valores, formas de expresión, tradiciones y producción del mundo indígena, ya que unos y otros son miembros o ciudadanos de un común Estado, con los mismos derechos y obligaciones. La perspectiva intercultural al interior del sistema educativo ecuatoriano está aún por construirse.

Cuadro No. 87: Crecimiento Educación Bilingüe Intercultural

Años	Planteles		Profesores		Alumnos		Administra		Servicio	
	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.
1996-7	22.344	1.890	151.585	5.095	2'858.682	81.973	13.714	196	12.354	193
1998-9	23.550	1.981	164.888	5.839	2'879.229	87.366	17.558	235	14.326	136
2001-2	24.816	2.117	175.177	6.339	3'067.272	104.911	17.774	228	14.402	203
2002-3	25.658	2.777	181.360	6.637	3'081.174	102.478	18.504	245	15.035	200
2003-4	26.353	2.230	186.042	6.806	3'109.182	108.618	19.309	256	15.401	212
2004-5	26.979	2.265	188.277	6.710	3'180.277	110.395	19.724	252	15.566	206
2005-6	28.839	2.316	193.381	6.715	3'268.672	108.955	20.137	236	16.004	216
2006-7	31.014	2.318	198.562	6.519	3'366.242	110.897	20.750	243	16.342	212
2007-8	28.048	2.283	200.712	7.510	3'551.046	130.782	29.141	1.092		
2008-9	26.358	2.439	190.823	9.011	3'719.717	161.504	34.337	1.341		
2009-10	29.215	2.439	200.712	9.242	3'931.637	157.541	34.373	988		

SINEC-, 2007-8-9-10: AMIE. A partir del 2007 se integró administrativos con servicios.

## Expansión del bachillerato

En las últimas dos décadas hemos asistido al explosivo desarrollo de la educación media. Cada vez más un mayor número de egresados del nivel primario concurre al nivel secundario, alrededor de un 60%, cuando hace 25 años tan solo lo hacía un 20%.

Cuadro No. 88: Expansión del bachillerato

Período	Establecimientos	Profesores	Estudiantes	Tasas de crecimiento (%)		
				Esta.	Prof.	Estu.
1975-6	1.041	23.316	382.711	----- ---	-----	-----
1980-1	1.472	34.544	581.854	41,4	48,2	52,0
1985-6	1.970	46.182	722.549	33,8	33,7	24,2
1990-1	2.551	60.126	785.844	29,5	30,2	8,8
1995-6	2.965	67.113	811.220	16,2	11,6	3,2
2000-1	3.474	81.071	958.061	17,2	20,8	18,1
1975-6	1.041	23.316	382.711	---	---	---
2000-1	3.474	81.071	958.061	233,7	247,7	150,3
2009-10	14.504	82.793	983.859	317,5	2,1	102,6

Total nacional y del bachillerato						
Periodo	Establecimientos	Profesores	Estudiantes	Porcentaje Secundaria		
				Esta.	Prof.	Estu.
1975-6	10.953	57.397	837.816			
Bach.	1.041	23.316	382.711	9,5%	40,6%	45,6%
2000-1	26.587	179.584	3'112.709.			
Bach	3.474	81.071	958.061	13,0%	45,1%	30,7%
2009-10	29.215	200.712	3'931.637			
Bach.	3.613	82.793	983.859	12,3%	41,2%	25,0%

Elaboración: Felipe Paladines Camacho

Cuadro No. 89: Relación alumnos 6to. Grado – 1er. Curso

Periodo	Alumnos		6to grado/ 1er. curso (%)
	6to. Grado	1er. Curso	
1975-6	139.292	27.200	19,59%
2000-1	277.751	164.138	59,0%
2002-3	280.246	212.664	75,88%
2009-10	302.445	316.811	104,70

AMIE, 2009-10. Alumnos de 7° y 8° año de Educación Básica

El crecimiento del bachillerato ha incidido e incidirá más, en los próximos años, en el crecimiento del nivel universitario, en inversiones en esta área y en fuente de trabajo para los cientos y miles de docentes que laborarán en este nivel. Al igual que en otras experiencias, su desarrollo cuantitativo no vendrá inevitablemente ligado al desarrollo de la calidad, más aún es posible que entre en crisis al igual que otras áreas de la realidad educativa reciente. Valga como un indicativo de este peligroso proceso, el hecho de que aún no se ha logrado actualizar los Planes y Programas del Bachillerato aún en vigencia, a pesar de que fueron aprobados hace ya más de tres décadas, a finales de 1978. Solo últimamente éstos están en proceso de revisión.

El análisis demográfico también confirma la importancia del crecimiento del grupo de 15 a 34 años, que es particularmente relevante, pues afectará a la educación media y la superior, que exigirán mayores recursos y personal para atender a la demanda en expansión.

Cuadro No. 90: Bases de la expansión del bachillerato

	1980		1985		1990		1995		2000		% 1980-1990		% 1990-2000	
	Mil.	%	Mil.	%	Mil.	%	Mil.	%	Mil.	%	Mil.	%	%	%
0-14	3.407	42,8	3.745	41,2	3.997	38,9	4.173	36,4	4.277	33,8	4.631	36,6	17,3	7,0
15-34	2.666	33,5	3.165	34,8	3.644	35,5	4.154	36,2	4.631	36,6	4.631	36,6	36,7	27,1
35-49	996	12,5	1.159	12,7	1.423	13,9	1.733	15,1	2.088	16,5	2.088	16,5	42,9	46,8
50-64	571	7,2	662	7,3	775	7,6	899	7,8	1.053	8,3	1.053	8,3	35,7	35,9
65 y +	319	4,0	364	4,0	423	4,1	500	4,4	594	4,7	594	4,7	32,4	40,4
Total	7.961	100	9.098	100	10.264	100	11.460	100	12.641	100	12.641	100	28,9	23,2

CEPAL, *Situación educativa de América Latina y El Caribe, 1980-2000*

Cuadro No. 91: Tasa neta de matrícula en secundaria (1998-2000)

PAIS	1998/1999		1999/2000		2000/2001	
	Total	H	M	Total	H	M
Chile	70,3	68,8	71,9	n.d.	n.d.	73,5
Colombia	n.d.	n.d.	n.d.	54,3	51,5	53,9
Ecuador	45,9	45,2	46,7	46,9	46,2	47,2
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	32,6
Perú	61,5	62,2	60,7	n.d.	n.d.	66,6
						75,6
						59,3
						48,9
						38,5
						64,2

Base de datos UIS, [www.unesco.org](http://www.unesco.org).

Cabe recordar que en Ecuador la tasa neta de matrícula es alta, sobre el 96%, a nivel primario, que contrasta con la tasa en secundaria, la misma que bordea el 60%. La tendencia de desarrollo de la primaria ha incidido en el crecimiento de la secundaria.

## Recursos Unión Nacional de Educadores, UNE

También resultaron favorecidos en estos años de crisis tanto la Unión Nacional de Educadores UNE, como su brazo político, el Movimiento Popular Democrático MPD. Los montos de recursos económicos que manejaba la UNE por efecto de la cotización mensual de sus miembros; la administración del Fondo de Cesantía del Magisterio, el traspaso al fondo de cesantía de los seguros adicionales de cesantía y de jubilación, anteriormente administrados por el IESS; los servicios de comisariato que ha instalado; los proyectos que con financiamiento del MEC y otros organismos implementa: El Proyecto Navegar, la Campaña de Alfabetización, los cursos de capacitación, son una muestra de su poder económico e institucional, a lo cual aún habría que añadir el peso que mantuvo en los concursos de ingresos, de méritos y oposición, en la comisión salarial del magisterio, en el Consejo Nacional de Educación, en las Consultas Nacionales Siglo XXI y en los gremios de funcionarios, técnicos docentes, administrativos y de servicios del magisterio a nivel ministerial y provincial.<sup>9</sup>

Con la conformación, en los años cuarenta, de la UNE se institucionalizó el gremio de los maestros y tomó carta de ciudadanía y el debido peso la defensa de los mismos, especialmente de sus remuneraciones, si bien con el correr de los años y los procesos de politización partidista, entre otras causas, el gremio de los maestros ha sido víctima de diversas críticas, en buena medida por la reducción de sus tareas al campo de los reclamos salariales como también debido a sus compromisos partidistas.<sup>10</sup> En los últimos años se realizan esfuerzos por corregir este reduccionismo en sus labores y su dependencia de un partido político, abriéndose a otras áreas y desarrollos institucionales: capacitación, vivienda y publicaciones, con las ventajas y desventajas que este tipo de desarrollo genera.

Por otra parte, la presencia de la UNE hizo visible el juego del poder e intereses que se presentaban al interior de la educación fiscal. También las organizaciones del magisterio fiscal detentan un capital educativo, ejercen

---

9 Cfr. Edgar Isch, "Formación y capacitación del magisterio en el Ecuador: situación y propuestas", en Carlos Paladines, (Editor), Problemas críticos de la educación ecuatoriana y alternativas, Instituto de Capacitación Municipal ICAM-Quito, 2000, pp. 123-ss.

una autoridad y adoptan las estrategias de conservación y desarrollo; también ellos aspiran a poseer y controlar los beneficios del poder. La historiografía ecuatoriana todavía no ha prestado la debida atención a los conflictos que tanto al interior de estos actores de la educación como de la educación particular y confesional necesariamente se suscitaron. Ya es hora de visibilizar y terminar con esa historia educativa un tanto ciega a la historia de esas luchas, tensiones y ventajas que a su interior no faltaron.

## Lectura de datos

Los números no hablan por sí solos, su interpretación cercana o alejada de la realidad es necesaria. Caben, por supuesto, diversas lecturas o discursos:

- En el discurso o explicaciones que genera la vida cotidiana, más de una persona y hasta editorialistas achacaron a los reiterados paros y huelgas del magisterio el florecimiento de la educación privada. Ironías de la vida: la propaganda más exitosa para el florecimiento de la educación particular habrían resultado ser las continuas interrupciones de clases, por regla general de más de un mes de duración, que solían organizar anualmente los dirigentes de la UNE. Según un Ministro de Educación, en los últimos diez años: 1993 - 2003, alrededor de 651 días de interrupción de clases, tres años escolares completos, perdieron los estudiantes y el país.
- Otra lectura del proceso tuvieron los dirigentes de la UNE y del MPD, para quienes los causantes últimos de todos los males de la educación fueron los gobiernos de turno y las políticas del Banco Mundial que obligaron, a fin de disponer de recursos para el pago de la deuda externa, a reducir los recursos para la educación del 30% que mandaba la Constitución al 9.8% en algún año y alrededor del 12% en los últimos años
- Hay quienes juzgaron que fue el modelo neo-liberal, tan elogiado a finales de la década de los ochenta y a lo largo de los noventa, el causante del florecimiento de la educación privada, por cuanto en la Ley orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal, de junio del 2002, se aprobó que "Los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementará anualmente en más del 2.5% en términos reales.
- A partir de esta fecha el Ministerio de Educación no pudo crear las suficientes partidas para atender la demanda de nuevos docentes dada la creciente necesidad de nuevos establecimientos educativos. Según el discurso neoliberal, triunfante en aquella época, había que detener la exorbitante expansión de la burocracia -crecimiento sobredimensionado, Estado adiposo- y la ley aprobada generalizó y metió en el mismo saco tanto

a la educación como a la salud. En esta forma la “responsabilidad”, la “estabilidad” y la “transparencia” impulsaron una política nefasta para la educación nacional y detrás del ‘loable’ propósito de “achicar” o “modernizar” los Ministerios y otros aparatos del Estado se impuso una política claramente favorable a la educación privada. Por los efectos que generó la vigencia de tales normas en el campo de la educación y salud, por sus efectos perversos, se transcriben a pie de página los dos artículos pertinentes.<sup>11</sup>

- Sin desconocer la alta incidencia que ha tenido la disminución de recursos para la educación de parte del Estado en el deterioro educativo, también se reconoció elementos como la inestabilidad de los directivos de la educación, la politización del gremio de maestros, la carencia de sistemas de rendición de cuentas, los bajos niveles de preparación de los maestros, la crisis de las facultades de educación, etc., áreas estas y otras más que requerían de profundas transformaciones que ni la UNE ni el MPD, ni instancias del gobierno o de la sociedad civil fueron capaces de encausar en aquellos tiempos.
- No han faltado lecturas del más negro pesimismo. Las tan ansiadas o requeridas reformas no fue posible implementar, en forma inmediata, dada la crisis del país en su conjunto. No hubo para algunos salida posible para la educación salvo algún milagro o terremoto. Mientras tanto, la educación, especialmente en manos fiscales, siguió disminuyendo en su importancia y gravitación a nivel nacional y casi terminó restringida al servicio en el campo y áreas urbanas marginales.
- A nivel internacional la lectura sobre el progreso educativo ecuatoriano en estas primeros años del s. XXI, lo recogió gráficamente el siguiente informe del *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe PREAL*, que cito extensamente por su representatividad.

---

11 Cfr. Ley orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal, “TITULO II, REGLAS MACRO-FISCALES. Capítulo I, Metas de la gestión fiscal:

Art. 3.- Balance Fiscal.- La proforma del presupuesto del gobierno central de cada año, estará sujeta a dos reglas fiscales: 1) El gasto primario del gobierno central, entendido como el gasto total excluidas las asignaciones destinadas al pago de intereses de la deuda pública interna y externa, no se incrementará anualmente en más del 3.5 por ciento en términos reales determinados considerando el deflactor implícito del Producto Interno Bruto, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias; en el concepto del gasto total, no están incluidas las amortizaciones; y, 2) El déficit resultante de los ingresos totales, menos los ingresos por exportaciones petroleras y menos gastos totales, se reducirá anualmente en 0.2 por ciento del PIB hasta llegar a cero..

Art. 4.- Del gasto operativo del sector público financiero.- Los presupuestos que contienen los gastos operativos corrientes de cada una de las instituciones del sector público financiero, no se incrementará anualmente en más del 2.5 por ciento en términos reales, determinados considerando el deflactor implícito del PIB, el mismo que será publicado por el Banco Central del Ecuador y constará dentro de las directrices presupuestarias”.

## Cuadro No. 92: Informe del progreso educativo, Ecuador 2006

Informe de Progreso Educativo, Ecuador 2010			
Area	Nota	Tendencia	Comentarios
Cobertura	<b>B</b>	↑	Ha existido un incremento importante en la cobertura de los niños y niñas que ingresan de 2do. a 7mo. año de educación básica, pero el ausentismo es significativo en primero de básica, en los últimos años de básica, y en bachillerato.
Eficiencia	<b>C</b>	↔	Hay menor repetición escolar, pero todavía muchos niños y niñas abandonan la escuela antes de concluir sus estudios.
Calidad	<b>D</b>	↓	En las últimas pruebas nacionales los niños rindieron menos que en pruebas anteriores, y sus puntajes en pruebas internacionales son menores que los de otros países de América Latina.
Equidad	<b>D</b>	↓	Los niños pobres provenientes de las áreas rurales, de la costa y la amazonia, indígena y afroamericanos acuden con menor frecuencia a la escuela y tienen logros académicos menores, en comparación con los de otras zonas. La diferencia de escolaridad entre ricos y pobres se ha incrementado.
Estándares	<b>D</b>	↔	A pesar de existir estándares curriculares desde 1996 no se sabe si se están cumpliendo, es necesario evaluar el progreso de la reforma curricular y establecer políticas para mejorar los niveles de ejecución.
Evaluación	<b>D</b>	↓	El sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje se quedó en suspenso. En el 2006 el modelo de evaluación LLECE fue asumido por el MEC.
Profesión Docente	<b>D</b>	↔	Los sistemas de formación, capacitación e incentivos para los docentes continúan inadecuados, el hecho que los maestros no están integrados en las reformas educativas contribuye a que la situación no mejore.
Financiamiento	<b>D</b>	↔	Ecuador invierte menos en educación que otros países, además el gasto es disperso y poco transparente. La tendencia no ofrece mucha esperanza en que se aumentará en inversión lo suficiente para el futuro próximo.
Gestión	<b>C</b>	↓	Aunque existen iniciativas educativas importantes en el nivel local, la inestabilidad política continua y la debilidad institucional hacen cada vez más difícil coordinar el sistema, y dar continuidad a las políticas y programas educativos.

Escala de Notas	A	Excelente Bueno Regular Deficiente Muy deficiente	↑	Progreso ↔ Sin tendencia definida ↓ Retroceso
	B			
	C			
	D			
	E		↔	
	F		↓	

PREAL, Informe de Progreso Educativo, Ecuador, 2006.

Últimamente el discurso educativo comienza a reorientarse hacia nuevos actores y responsabilidades. El discurso tradicional sobre la importancia y prioridad de la educación frente al desarrollo económico comienza a ser cuestionado y reiterativas fórmulas que habían encandilado pierden su fascinación: “solo la Educación salvará al país”, la educación debe ser política prioritaria del Estado”. “los países que han accedido al desarrollo lo han

hecho porque supieron invertir en Educación y mejorar la calidad de la misma”, “si no cambiamos la educación, no va a cambiar el país”. “la educación es parte fundamental del crecimiento económico”, Etc. Sin lugar a dudas, esta creencia y su correspondiente discurso es en parte correcta, tiene parte de verdad u objetividad, pero su exageración y exclusividad es falsa. 1 Tanto o más urgente e importante que el llamado a la promoción de la educación sería la necesidad de abrir nuevas fuentes de trabajo - reducir el desempleo-; desarrollar la pequeña, mediana y gran empresa; disponer de mejores y menos costosos servicios de luz, agua, teléfonos,... crear mejores condiciones para el turismo; dejar de planificar por años nuevos aeropuertos, represas, refinerías, controlar la corrupción, etc. pasar más bien a su concreción; gozar de seguridad y no padecer a diario robos, violencia, maltrato, terminar con la lentitud y molestias del tránsito vigente

En definitiva, solo si las ciudades y el país en general consiguen, en los próximos años, mejorar significativamente sus inversiones y cambiar su modelo y su ritmo de producción y trabajo y diversificar sus exportaciones, también mejorará significativamente la educación. Al mejorar los ingresos, al disponer de más fuentes de trabajo, al avanzar en los nuevos sistemas de producción, los trabajadores y los profesionales se verán impelidos y obligados a mejorar sus niveles de preparación y formación. No es exclusivamente la mejoría de la educación la que desencadena mejores ingresos en los sectores pobres de una ciudad. Más aún, se puede tener buenos niveles de preparación académica y hasta universitaria y no encontrar trabajo. El desempleo en el país es alarmante y la migración es una de sus más claras pruebas.

Por otra parte la paradoja que suele suscitarse entre las necesidades primarias o básicas del ser humano: trabajo, alimentación, vivienda,... por regla general, por sus urgencias, son preferidas en relación a necesidades que se pueden considerar más altas como son las del campo de la educación y la cultura. Los gobernantes, salvo excepciones, ante las presiones de la población tienden a orientar los recursos hacia las necesidades primarias: alcantarillado, agua, seguridad, atención a situaciones emergentes: terremotos, inundaciones, sequías,... posponiendo las que tienen que ver con la educación o a la cultura.

## CAPITULO VIII

### PERSPECTIVAS DE CAMBIO EN LA EDUCACIÓN (2006 - 2016)



Fundación Telefónica, Educación, Viaje a la escuela del siglo XXI

## FINALES DEL S. XX EL CREPÚSCULO

En Ecuador, en educación, salvo pocos campos, experiencias y proyectos que arrojaron un saldo positivo, desde mediados de los ochenta, a lo largo de los noventa del siglo pasado y en el primer quinquenio de s. XXI, el saldo general fue visto como negativo. A finales de s. XX: p. ej. la crítica al sistema educativo hablaba de un colapso frente a las narices tanto de los gobiernos de turno y los aparatos del Estado, como de la sociedad civil, responsables del descalabro de tan importante área. El Estado pero también la Sociedad Civil habrían permitido que disminuya sensiblemente las inversiones en educación, se deteriora su calidad, su infraestructura, la producción de material educativo, la profesión docente, la capacitación y formación profesional, la gestión y administración central y provincial, etc.<sup>1</sup> De todo esto, se echó la culpa a los gobiernos de larga noche neoliberal. La responsabilidad de otros actores se “olvidó”. Fueron décadas perdidas para la educación, pese a la abundante retórica sobre educación y “educación de calidad” como prioridad de los gobiernos e incluso como política de Estado, y pese a los esfuerzos de personas e instituciones, públicas y privadas, nacionales e internacionales, dedicadas a la educación. Por acción o por omisión, el resultado final arrojó saldo negativo y lo que es más grave hasta las ‘ilusiones’ de mejora terminaron por percibirse como un “ingenuo optimismo” (Paladines Carlos, Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos 2011).

Este malestar educativo se lo visualizó inmerso en la aguda crisis económica y política sufrida por el país en las dos últimas décadas del s. XX y la vulnerabilidad de importantes estructuras en claro proceso de obsolescencia y deterioro, sea en el área económico-financiera, la judicial, la política, la productiva, de seguridad, vivienda, salud,... y por ende la social. Para más de un analista, no se recordaba crisis más aguda en los últimos cincuenta años (1950-2000). Una clara muestra de la profundidad de la descomposición, por ejemplo, del sistema político, fueron las rupturas del orden constitucional: Bucaram, 1997; Mahuad, 2000; Gutiérrez, 2005.

---

1 Véase: Fundación Ecuador, La crisis educativa, Bases para un consenso, Guayaquil, 1995. Cuadernos del Contrato Social por la Educación –Ecuador.

<http://www.latindex.unam.mx/buscadore/ficRev.html?folio=16096&opcion=1>

La exclusión social en el Ecuador: los indígenas y la educación\* Artículo escrito por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) (Convenio BID - Ministerios del Frente Social), Rev. Gestión, marzo 2001. INFORME SOCIAL, 2003, Desarrollo social y pobreza en el Ecuador, 1990-2001. Capítulo 4. Educación. Secretaría Técnica del Frente Social, Unidad de Información y Análisis-SIISE, 2003.

## Inicios del s. XXI: una corta primavera

A continuación se analiza solo algunas áreas importantes: la de recursos para la educación, la de reforma curricular, la de calidad de la educación y se hace algunas breves referencias, aún no exhaustivas, sobre formación docente, gestión y administración educativa, reconocimiento al magisterio, formación y capacitación,...

### Inversiones en educación

El primer lustro del nuevo siglo continuó con la tendencia al deterioro de las rentas para la educación y recién avanzado el segundo quinquenio, a partir del año 2008 se inicia un proceso de recuperación, al menos de las inversiones del Estado en educación. Cabe recordar que a comienzos de los ochenta se dedicaba cerca del 30% del Presupuesto General del Estado a la educación; que a inicios del 2000 se descendió al 12,9 y en el peor momento de la crisis: el 2001 al 12,1%, perdiéndose alrededor de 20 puntos. Posteriormente la inversión creció del 12,1% al 15,5% en el 2006. A partir del 2007 se continuó el apoyo a la educación con crecimientos cercanos al 18%. En los años dorados: el 2009 y el 2010 la inversión llegó al 17,8%. Esta primavera duró poco y para el siguiente año la inversión en educación inició un nuevo ciclo de descenso, llegando en el 2015 al 13,7%, porcentaje similar al del año 1993: 13,9%. En los años de máxima crisis 2000 y 2001 (Feriado Bancario), el porcentaje descendió al 12,9% y 12,1% respectivamente. El ciclo de descenso se ha iniciado y es posible que para finales del 2016 el descenso sea mayor al que se dio en los peores años de la anterior crisis, a inicios del 2.000.

En relación al PIB, en los primeros años del gobierno del presidente Correa se avanzó y se pudo apreciar una recuperación que logró remontar al 4,1% en el 2009 y al 4% en el 2010.<sup>2</sup> Entre el 2000-2007, el porcentaje del presupuesto del Estado dedicado a educación fluctuó entre el 2,3% y el 2,4% del PIB. Además, la calidad del gasto hizo que se supere la tendencia de las últimas décadas orientada en más del 90% al gasto corriente. La inversión alcanzó participación significativa el 2008: 18%. (Contrato Social por la Educación Ecuador 2012). El monto total de inversión en educación entre el 2007 y el 2016 llegó a \$ 28.146 millones. Otros autores lo fijan alrededor de los \$21.000 millones.

<sup>2</sup> Según declaraciones de funcionarios del gobierno, el año 2009 se habría llegado al 5,7% del PIB. La Constitución de Montecristi prescribe que sea el 6%.

**Cuadro No. 93. Inversión en educación: 1972-2016.  
Evolución del gasto público en educación**

Año	PIB	Gasto total Gobierno Central		Gasto en educación		
	Millones US\$ (a)	Millones US\$ (b)	% del PIB	Millones US\$ (c)	% del PIB (Der)	% Gasto total del GC
65	2.385,90					
66	2.428,10					
67	2.552,40					
68	2.580,90					
69	3.110,70					
70	2.861,10					
71	2.752,90					
72	3.184,50	328,10	10,3	61,80	1,9	18,8
73	3.889,90	496,10	12,8	79,60	2,0	16,1
74	6.596,10	847,80	12,9	126,20	1,9	14,9
75	7.728,00	1.146,40	14,8	159,50	2,1	13,9
76	9.087,60	1.370,20	15,1	202,00	2,2	14,7
77	11.021,10	1.670,50	15,2	239,60	2,2	14,3
78	11.916,80	1.796,50	15,1	214,30	1,8	11,9
79	14.168,40	1.889,20	13,3	308,90	2,2	16,4
80	17.872,90	2.435,90	13,6	551,50	3,1	22,6
81	21.800,30	2.929,00	13,4	627,60	2,9	21,4
82	19.920,30	2.698,40	13,5	560,90	2,8	20,8
83	17.144,30	1.337,20	7,8	377,90	2,2	28,3
84	16.904,40	1.671,40	9,9	379,80	2,2	22,7
85	17.140,90	2.545,80	14,9	439,90	2,6	17,3
86	15.306,80	2.467,50	16,1	420,60	2,7	17,0
87	13.938,70	2.346,60	16,8	368,60	2,6	15,7
88	13.045,60	1.968,60	15,1	301,30	2,3	15,3
89	13.884,20	1.871,60	13,5	291,40	2,1	15,6
90	15.232,00	2.147,10	14,1	288,30	1,9	13,4
91	16.980,00	2.170,20	12,8	336,80	2,0	15,5
92	18.085,20	2.197,80	12,2	383,70	2,1	17,5
93	18.929,20	2.704,30	14,3	375,50	2,0	13,9
94	22.697,30	2.181,90	14,0	486,40	2,1	15,3

95	24.420,70	4.150,80	17,0	590,40	2,4	14,2
96	25.213,80	4.096,00	16,2	613,00	2,4	15,0
97	28.148,00	4.105,80	14,6	689,80	2,5	16,8
98	27.967,90	3.923,30	14,0	635,90	2,3	16,2
99	19.635,50	3.614,10	18,4	521,60	2,7	14,4
00	18.318,60	3.230,20	17,6	416,40	2,3	12,9
01	24.468,30	4.067,00	16,6	492,80	2,0	12,1
02	28.548,90	4.756,70	16,7	694,30	2,4	14,6
03	32.432,90	5.009,60	15,4	675,70	2,1	13,5
04	36.591,70	5.497,80	15,0	858,30	2,3	15,6
05	41.507,10	6.232,10	15,0	946,00	2,3	15,2
06	46.802,00	7.011,00	15,0	1.088,50	2,3	15,5
07	51.007,80	8.627,30	16,9	1.383,60	2,7	16,0
08	61.762,60	14.389,00	23,3	1.846,90	3,0	12,8
09	62.519,70	14.218,00	22,7	2.533,00	4,1	17,8
10	69.555,40	15.750,30	22,6	2.805,10	4,0	17,8
11	79.276,70	18.119,80	22,9	2.696,60	3,4	14,9
12	87.924,50	20.729,70	23,6	2.986,30	3,4	14,4
13	94.776,20	24.780,90	26,1	3.688,80	3,9	14,9
14	100.917,40	26.239,50	26,0	3.639,00	3,6	13,9
15	100.871,80	22.527,40	22,3	3.078,70	3,1	13,7
16	52	23.816,00		1.931,90		8,11 y 12,5

Notas:

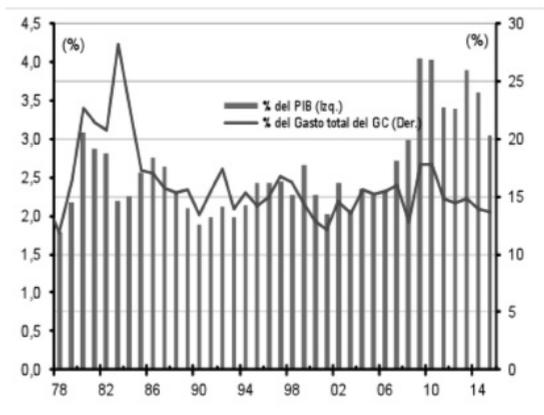
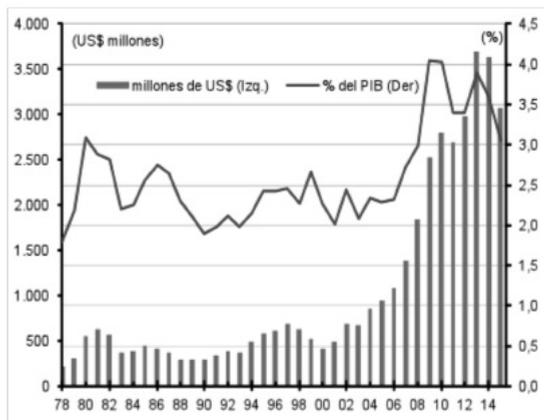
Son datos base caja, a partir de 2010 se trata de datos del Presupuesto General del Estado y no del Presupuesto del Gobierno Central, razón por la cual los ratios no son comparables, el gasto del Presupuesto General del Estado es mayor al gasto del Gobierno Central debido a que incorpora a las Entidades Autónomas.

Fuentes: (a y b) 65-08: BCE (2011), Cambio de Año Base 2007 de las Cuentas Nacionales; 09-15: BCE, Boletines Estadísticos Mensuales (varios números); 09-15: Previsiones BCE y MF. Los montos están expresados en dólares corrientes, son valores nominales.

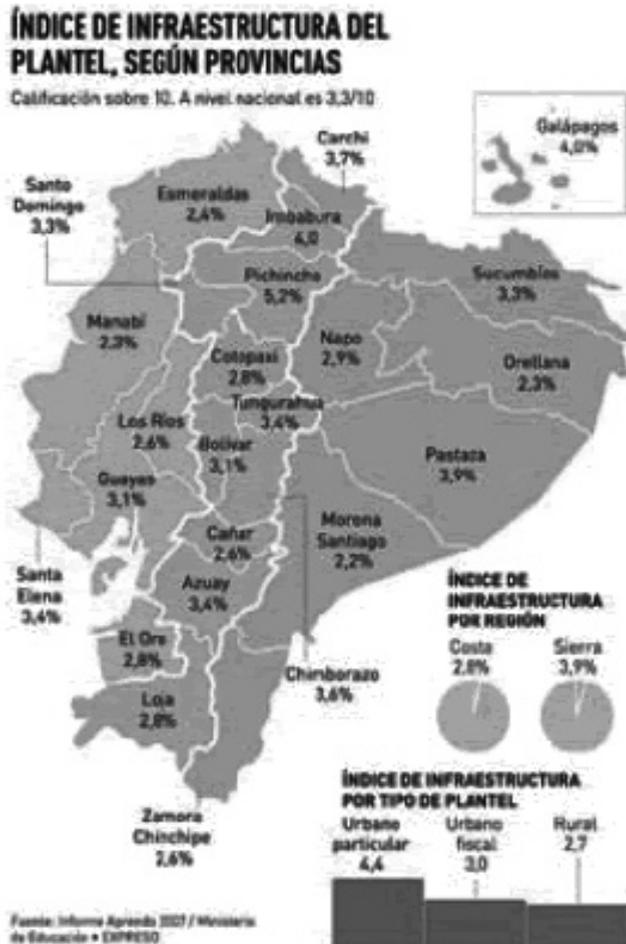
Son datos base caja, 72-95: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); 96-03 y 09-15: BCE, Boletines Estadísticos Mensuales (varios números); 03-08: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Base de Datos de Información

Presupuestaria. Los valores en USD desde 1972-1985 se calcularon sobre el tipo de cambio nominal mientras que los valores 1986-2000 sobre la cotización promedio anual del mercado de intervención.

Gráficos No. 23: De la inversión en educación (1978-2015)



Banco Central del Ecuador y Ministerio de Finanzas



Praxis Educativa, Perspectivas de cambio en la Educación Básica y en el Bachillerato. Ecuador: 2007-2013, Carlos Paladines, 2015

a) Inversiones en infraestructura educativa: Bajo las pautas del Plan Decenal 2006-2015 y una clara orientación de inversión y expansión del sistema educativo, el gobierno del Presidente Correa comenzó por enfrentar el déficit existente en cuanto a infraestructura ya que en años anteriores a su gestión la inversión había sido mínima. La crisis en infraestructura se arrastraba de varios gobiernos y había que cubrir innumerables demandas rezagadas en cuanto a reparaciones, restauración y construcción de establecimientos. Solo un plan sostenido en varios quinquenios podrá superar esta crisis. Puede apreciarse en el cuadro adjunto las necesidades.

Cuadro No. 94: Índice de infraestructura del plantel, según provincias

Cuadro No. 95: Inversión en educación e inversión en infraestructura educativa (2000- 2006 y 2007-2016, en USD)						
Años	Inversión en infraestructura (b)					
	Inversión en educación (a)	Inicial	Codificado	Devengado	Tasa de variación del devengado (%)	Devengado con relación a la inversión en educación (%)
2000	416.400.000		2'051.378	845.322		0,20
2001	492.800.000	33.942.420	27'884.259	14.844.913	16,56	3,01
2002	694.300.000	43.550.259	21'908.822	17.114.809	0,15	2,47
2003	675.700.000	13.872.000	12'884.298	10.817.685	-0,37	1,60
2004	858.300.000	11.890.000	10'178.364	9.904.096	-0,08	1,15
2005	946.000.000	9.749.157	5'741.307	6.846.640	-0,31	0,72
2006	1.088.500.000	10.593.418	40'465.250	14.109.540	1,06	1,30
Total 2000-6	5.172.000.000					
Promedio anual	738.857.143					1,49
2007	1.383.600.000	23.014.760	28.531.265	13.735.026	-0,03	0,99

2008	1.846.900.000	52.760.205	136.428.715	59.339.998	3,32	3,21
2009	2.533.000.000	93.490.158	42.848.501	29.679.486	-0,50	1,17
2010	2.805.100.000	45.019.588	48.685.467	15.782.770	-0,47	0,56
2011	2.696.600.000	20.248.054	49.967.634	27.469.899	0,74	1,02
2012	2.986.300.000	-----	101.663.439	44.755.918	0,63	1,50
2013	3.688.800.000	-----	76.565.845	57.310.456	0,28	1,55
2014	3.639.000.000	-----	92.290.724	20.433.160	-0,64	0,56
2015	3.078.700.000	259.256.702	83.218.121	39.752.569	0,95	1,29
2016	-----	392.084.873	47.142.193	3.749.446	-0,91	
Total 2007-16	24.658.000.000					
Promedio anual	2.739.777.778					1,32

Nota: Reporte de Ejecución Presupuestaria Consolidada de Grupo 75 "Obras Públicas para Inversión", del Ministerio de Educación. Años 2000-2012. Años 2000-2008 comprende ámbito Gobierno Central, en adelante Presupuesto General del Estado. Inversión excluye fuente 998 en los años 2008-2016. El devengado de 2014 no corresponde al de fin de año, por lo tanto no es comparable.

Nota: Reporte de Ejecución Presupuestaria Consolidada de Grupo 75 "Obras Públicas para Inversión", del Ministerio de Educación. Años 2000-2012. Años 2000-2008 comprende ámbito Gobierno Central, en adelante Presupuesto General del Estado. Inversión excluye fuente 998 en los años 2008-2016. El devengado de 2014 no corresponde al de fin de año, por lo tanto no es comparable.

Posteriormente, a finales del 2013, renacieron los ofrecimientos de mayores inversiones en infraestructura educativa, especialmente bajo la modalidad de Unidades Educativas del Milenio. Según información en la p. www del Ministerio, actualizada al 17 de mayo del 2016, se habrían entregado 63 Unidades Educativas del Milenio y se habría contratado 51 para su inmediata construcción. Para finales de gobierno se aspiraría entregar 114 Unidades. (Anexo No. 2. Unidades Educativas del milenio en funcionamiento y en construcción). El ofrecimiento para Guayaquil, 2017, fue de \$1.300 millones ya que se necesitaba 298 unidades educativas nuevas y 112 repotenciadas.<sup>3</sup>

3 [http://www.elcomercio.com/sociedad/Educacion-Guayaquil-escolas-colegios-inversion\\_0\\_998300178.html](http://www.elcomercio.com/sociedad/Educacion-Guayaquil-escolas-colegios-inversion_0_998300178.html)

Cuadro No. 96: Plan de reordenamiento del Puerto

Zona	U. Educativas nuevas	U. Educativas a reportar	Total general
<b>Zona 8</b>	<b>298</b>	<b>112</b>	<b>410</b>
<b>2014</b>	<b>50</b>	<b>44</b>	<b>94</b>
<b>2015</b>	<b>50</b>	<b>43</b>	<b>93</b>
<b>2016</b>	<b>85</b>	<b>---</b>	<b>85</b>
<b>1017</b>	<b>85</b>	<b>---</b>	<b>85</b>

No existe aún investigación pormenorizada sobre el monto de las inversiones en infraestructura, pero con los datos que hasta el momento se dispone es posible establecer que del presupuesto general de educación, el porcentaje de inversión en infraestructura el 2008 llegó al 3,21 % y para el 2014 ya descendió al 0,56%. Además el % de crecimiento anual ha sido errático, no consiguió sostenibilidad. Si a esto se añade el traslado de los estudiantes a este tipo de centros, sobre todo los ubicados en el sector rural, los problemas de infraestructura no han perdido vigencia.

b) Estabilidad de programas y autoridades: También a inicios del gobierno del Presidente Correa, junto a la inversión en educación se propuso un plan que ofrecía continuidad a lo diseñado por el gobierno anterior del presidente: Alfredo Palacios. La continuidad en las políticas y programas educativos y la sensible mejora en las inversiones en educación se hicieron sentir en cuanto a la producción y entrega de textos escolares, becas para los mejores estudiantes, restauración de infraestructura, eliminación de costos en la matrícula, ampliación de la cobertura del desayuno escolar, dotación de uniformes, creación de partidas,<sup>4</sup> estabilidad en las autoridades, dando ejemplo el mismo ministro, quien permaneció a lo largo del gobierno de los presidentes Alfredo Palacios y Rafael Correa, todo lo cual permitió hablar de una ‘primavera’ que de haberse mantenido podría haber marcado el inicio de un proceso de recuperación de largo aliento en área tan venida a menos en las décadas anteriores.

<sup>4</sup> Varios de estos programas se presume a la fecha que se han visto afectados por la disminución de sus recursos, en parte por los recortes al presupuesto decretado por el gobierno. No se ha podido conocer los montos de disminución por falta de información de las instancias de gobierno encargadas de transparentar información.

Otro mérito de la estabilidad de las autoridades fue que en la gestión del ministro Vallejo se logró aprobar un Plan Decenal de Educación (2006-2015), con los consensos mínimos necesarios para su implementación, con lo cual se consiguió que dos Presidentes den su respaldo al Plan, a pesar de las conocidas vicisitudes que acompañan a los cambios de gobierno. Los primeros brotes de este plan se dieron a inicios de la década de los noventa.<sup>5</sup>

El *Plan Decenal de Educación 2006 – 2015* supo relacionar sus propuestas con las declaraciones y políticas que desde 1990 se trataban de implementar a nivel mundial. La UNESCO, por ejemplo, lideró el programa: *Educación para Todos*, desde finales de los años noventa, con un doble objetivo: por una parte *satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*; es decir, ampliar la cobertura educativa a miles de niños y jóvenes que seguían excluidos del sistema escolar; y, por otro, reducir el analfabetismo masivamente. Contar con el apoyo internacional dio mayor viabilidad al Plan Nacional. En la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, en Jomtien, Tailandia, 1990.

Los representantes de la comunidad internacional, alrededor de 92 países, así como representantes de unas 150 ONG, acordaron poner en marcha un programa agresivo contra las lacras en referencia. Diez años más tarde, a inicios del s. XXI, en el Foro Mundial sobre la Educación: Dakar (Senegal-2000), nuevamente se afirmó el compromiso por lograr Educación para Todos en el 2015. De igual manera, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada por 189 estados miembros (147 de ellos representados por sus jefes de Estado), septiembre del 2000, retomó la propuesta de atender las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos. Para concretar las aspiraciones en referencia se delimitaron objetivos y metas mensurables a fin de superar el discurso de “retórica vacía”, “buenas intenciones” y “lugares comunes”: Como se podrá apreciar, el punto clave fue la universalización del servicio educativo a todos los niveles; en otras palabras coronar la expansión de la cobertura que en cierto grado el país había conquistado gracias a un esfuerzo de décadas y que tenía como meta generar igualdad de oportunidades, democratizar los servicios educativos, romper la concentración también de la educación en pocas manos, en un país en donde la desigualdad se manifiesta de múltiples maneras. El 2006 se ratificó esta orientación y se aprobó las siguientes políticas:

---

5 El Ministro de Educación Raúl Vallejo ocupó esta cartera en 1991-1992, durante el gobierno presidido por Rodrigo Borja Cevallos. En diciembre del 2005, bajo el mandato del presidente Alfredo Palacio nuevamente ocupó el ministerio de Educación y Cultura. En enero del 2007, al asumir el gobierno el presidente Rafael Correa fue ratificado como Ministro de Educación del nuevo régimen y ejerció el cargo hasta el 10 de abril de 2010. Le sucedió Gloria Vidal Illingworth, quien se separó de estas funciones en abril del 2013. (Ministros Vallejo – Vidal 2005-2013). Fueron ocho años seguidos bajo las pautas del Plan Decenal de Educación (2006-2015)

- 1) *“Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años;*
- 2) *Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo;*
- 3) *Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente;*
- 4) *Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos;*
- 5) *Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las Instituciones Educativas;*
- 6) *Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo;*
- 7) *Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida;*
- 8) *Aumento del 0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB”.*<sup>6</sup>

En la Consulta Nacional convocada por el presidente Palacios, noviembre del 2006, estas políticas fueron aprobadas por el 66% de los votantes y el presidente Correa, desde los inicios de su gestión las asumió como ejes fundamentales de su Gobierno (Ministerio de Educación, Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015 2007).

## La propuesta pedagógica

### Reforma curricular

En América Latina se podría ubicar los inicios de los procesos de reforma curricular, centrados en el desarrollo de competencias, a partir de la década de los noventa del siglo pasado, cuando se alcanzó conciencia sobre la necesidad de iniciar una clara ruptura entre la programación curricular tradicional y generar una nueva que superase las múltiples limitaciones que se arrastraba por décadas. A la reforma curricular algunos gobiernos añadieron la aspiración por implementar una reforma educativa más amplia, entiendo por tal transformar las metodologías pasivas de enseñanza aprendizaje en activas, capacitar a los docentes en el dominio de las nuevas metodologías y técnicas de enseñanza, evaluar el proceso de enseñanza aprendizaje sea de los docentes como de sus efectos en los alumnos, mejorar la capacitación y formación de recursos humanos, reorientar la administración y supervisión educativa, atender a la población escolar rural, invertir en infraestructura

---

6 Plan Decenal de Educación 2006-2015 ver en: [www.mec.gov.ec](http://www.mec.gov.ec).

física y tecnológica, como también la creación de Centros Educativos Matrices, CEM, con el tiempo Unidades Educativas del Milenio. En fin, la mejoría en estos ámbitos se juzgaba que incidiría tanto en el “cambio” de la educación como en la calidad de la misma, tan venida a menos en América Latina a finales del s. XX.

En la práctica el resultado final de los diferentes intentos de reforma a lo largo de las cuatro o cinco décadas últimas no arrojó los resultados esperados. En algunos países de la región el cultivo de competencias o destrezas terminó por orientarse más a lo técnico que a las ciencias humanas, al cómo que al qué, a lo útil más que a lo formativo. Se podría “sospechar” que en la primera etapa de desarrollo de la reforma curricular se doró la píldora para hacerla aceptable. Los gobiernos ayer como en el presente, por regla general, tienden a presentar sus propuestas y mensajes edulcorados, endulzados. Por ejemplo, no hay prácticamente ninguna medida, impuesto, tasa o sobretasa que no apele a valores, a la solidaridad y a la responsabilidad de los individuos de contribuir al bienestar general o común. Hasta flagelos como los terremotos o las crisis económicas son edulcoradas con nuevos impuestos y pueden ser vistos como campañas a favor de la salud de los ciudadanos. Bajo un enfoque aún más crítico, en las sociedades actuales, sociedades de consumo y bajo la lógica o racionalidad instrumental y en algunos casos incluso neoliberal, se pone de manifiesto que en estos regímenes no hay prácticamente ninguna política, programa de gobierno o ejercicio de poder que no apele o invoque a la responsabilidad de los individuos y que no eche mano del recurso a “principios”, “ideales” y “valores” que aluden al “bien general” e incluso al “personal” para justificar las medidas. El truco de los gobiernos, como de los magos, es ocultar a la percepción, a la lógica y a la razón las causas de fondo y los fines de sus proyectos y medidas. El “éxito” de gobernar depende cada vez más de la respuesta a la economía global, consciente o inconscientemente (firmas transnacionales), al marketing publicitario, a la seducción y arrobamiento a la población sobre los beneficios de las medidas adoptadas, para responder a los valores y a la “cultura” de amplias capas sociales cada vez más contentas en un mercado densamente colmado de mercancías (expansión de la clase media y del consumismo). Se tornan así las sociedades y las personas, las élites culturales y sociales, del campo de la producción y el trabajo o las educativas y políticas en conservadoras y de “adaptación”. Más aún, no solo las minorías o élites sino también las grandes mayorías de la población sucumben ante los dioses del mercado y del consumo. Se diluye cualquier intento de cambio del establishment que se proponga superar la dependencia y sometimiento de las personas o de la comunidad respecto de dicha sociedad de masas y respecto de los planes “positivos” que generan los gobiernos de turno.

En esta perspectiva, un currículo único, cada vez más orientado a la preparación técnica e instrumental no solo planteaba problemas de carácter

pedagógico sino también de políticas de Estado e incluso ideológicos o de doble discurso. El nuevo escenario mundial exigió tomar en cuenta las líneas de fuerza de la imponente maquinaria de su sistema económico y financiero global, del capital transnacional que tiende a imponerse en todos los ámbitos de la realidad y en buena medida cubre y determina o presiona hasta al mismo campo de la 'cultura y educación nacionales'. Es tal la dinámica de la totalidad de las fuerzas productivas actuantes en nuestros países; la transformación de los mismos en sociedades de consumo y la presencia cada vez mayor de las firmas transnacionales –globalización– que hasta sus actores y fuerzas “nacionales” tanto en el orden político o social como en el cultural y el económico, en más de una ocasión no representan más que a un débil David frente a un descomunal Goliat y por lo mismo se debe ser más cautos y críticos.

A partir de estos reparos, no han faltado especialistas que han imputado a la propuesta educativa iniciada en tiempos del presidente Durán Ballén y continuada en los posteriores gobiernos, incluido el actual gobierno de Alianza País, reparos sobre todo a la orientación del aprendizaje de forma hegemónica hacia el cultivo de destrezas con criterios de desempeño sea por su orientación eminentemente hacia el cultivo de habilidades psicomotoras y procedimentales que permiten manipular cosas, utilizar herramientas tecnológicas complejas o de alta precisión, sea por su orientación preferente hacia la formación profesional en carreras técnicas e ingenierías. Detrás de todo ello estaría el interés empresarial por disponer de mano de obra calificada y de los gobiernos de turno por promover el mercado y el capital: “desarrollo” bajo pautas neoliberales, sea consciente o inconscientemente.

Aunque no constaba expresamente entre las políticas del plan decenal –guía básica de los programas y proyectos del gobierno–, no dejó de ser preocupación ministerial la “Actualización y fortalecimiento curricular de la Educación Básica”;<sup>7</sup> también la revisión del bachillerato que data de finales de los setenta se retomó pero está aún en fase de diseño y experimentación y recién a finales del 2016 entrará en vigencia en el régimen de sierra. El Bachillerato Unificado, BGU, empezó a implementarse en los establecimientos educativos con régimen de Sierra, en el año lectivo 2011-2012, y ha sido motivo de reparos de fondo y forma de parte de instituciones de reconocida solvencia (Universidad Andina Simón Bolívar 2011). Su sistema de evaluación, por ejemplo, privilegia en exceso la información, la acumulación de “evidencias”, el registro exagerado de evaluaciones y resultados del aprendizaje. En cuanto al número de asignaturas se mantiene la centenaria orientación enciclopedista, con alrededor de 10 materias para el tronco común y dos o tres asignaturas complementarias más, definidas por cada establecimiento

---

7 Ver. Pg. WEB del Ministerio de Educación, Actualización y fortalecimiento curricular de la Educación Básica.

educativo de acuerdo con su proyecto institucional. Si se compara con los programas de estudio de los años setenta o de los ochenta, la estructura es similar, pero con cambio de nombres. La evaluación del BGU también es tarea aún pendiente.

Ahora bien, ¿Cuáles son los aportes o las limitaciones de ya más de dos décadas bajo las banderas de la enseñanza por competencias?, ¿en qué radican los secretos encantos y las barreras a este tipo de reformas? ¿Cuál es el aporte o la dificultad clave? ¿Qué ha sucedido? ¿Han logrado los maestros dominar tanto la nueva corriente pedagógica como la nueva metodología que ella exige aplicar en el aula? ¿En qué se ha avanzado y en qué se ha retrocedido en su implementación? ¿Qué nos deparará el futuro al respecto? No existe aún investigación empírica sobre los resultados de décadas de trabajo bajo esa orientación; abundan más las preguntas que las respuestas como para emitir juicios o tomar decisiones fundamentadas. A pesar de ello y porque el desarrollo curricular es clave para el futuro educativo del país nos permitimos formular algunas interrogantes: (Merchesi Álvaro Sept.-Dic. 2001).

Primera: En un escenario mundial de carácter complejo y pluralista en sus actores, en sus sistemas de comunicación, de producción, de desarrollo científico e intercultural, en sus enfrentamientos y adversidades,... por señalar brevemente algunas notas del mundo actual, una propuesta curricular basada en una perspectiva única y por tanto en un discurso único, no parece ser recomendable. ¿No cabe cuestionar a los equipos educativos del gobierno por avalar una propuesta curricular unidireccional y asentada en una corriente pedagógica determinada y en su metodología de aplicación? ¿No será posible respaldar propuestas curriculares abiertas no a una unidad sin diferencias sino más bien a una unidad curricular con diferencias?

Segunda: Dado que es desde la psicología que se determina la naturaleza del currículum, él termina por ser una cuestión de adaptación de los conocimientos y la metodología de esta ciencia a su imperio en el aula; a un recetario en el mal sentido del término. Una vez más, el carácter unidireccional desde una ciencia hegemónica: la psicología del aprendizaje se presenta absoluta y beneficiosa para el alumno, para los maestros y las instituciones educativas sin mayores cuestionamientos o apertura a otras ciencias, enfoques y metodologías.

Tercera: Privilegiar en el proceso de enseñanza aprendizaje al desarrollo de "habilidades, destrezas y competencias", peor aún si al ámbito de las competencias se lo reduce al de las destrezas con criterios de desempeño, podría no solo excluir otras dimensiones del proceso de enseñanza aprendizaje sino también reducir la formación del alumno al desarrollo de las destrezas necesarias para trabajos prácticos en general y trabajos técnicos en parti-

cular. ¿No terminará por convertirse el mundo del mercado, del consumo y de la producción en la mediación hegemónica que determine la formación de los alumnos? En un mundo en conquista por las fuerzas de la globalización, que homogeniza y estandariza no solo a la producción sino también a las culturas y a la educación, ¿no es clave la defensa de lo particular y peculiar de los pueblos, la identidad de sus culturas?

Cuarta: Se podría pensar que fue precisamente la fundamentación psicológica del currículum y su orientación hacia el cultivo de competencias lo que facilitó en gran medida el giro neoliberal en educación a finales de los años 80 en varios países y que contribuyó de forma activa a la legitimación de dicha racionalidad, tanto dentro como fuera de la escuela. La falta de debate y de crítica al “modelo curricular oficial”, ¿no se habrá nutrido de la credibilidad profesional de quienes lo validaron: los equipos técnicos que coadyuvaron a la implantación de este tipo de reforma?

Quinta: El nivel de formulación del nuevo currículum tanto para la EGB como para el BGU, como el vía crucis por el que atravesó su implementación y las políticas y estrategias de validación escogidas a lo largo de dos décadas, atentaría contra su credibilidad al punto de que para muchos maestros e instituciones educativas los currículos oficiales presentados por los gobiernos en los últimos años no garantizan niveles de excelencia ni en cuanto a la exposición de la doctrina pedagógica ni en relación a las estrategias y metodologías para su implementación. Ni en la teoría ni en la práctica en el aula el aprendizaje por competencias habría conseguido penetrar. ¿La propuesta curricular por destrezas o competencias no merece ser vista como una especie de ideal educativo inalcanzable a nivel nacional, como un rompecabezas imposible de descifrar y armar en el aula?

Sexta: Si bien a inicios de la reforma curricular (1996), ésta fue vista con carácter claramente innovador, al abogar por planteamientos curriculares abiertos y plurales que concedían al profesorado un gran protagonismo en el diseño y la práctica curricular, con el andar del tiempo surgieron limitaciones de fondo y forma; y, en su última fase, la correspondiente al actual gobierno, la reforma o “revolución educativa” se redujo a la reforma curricular, la que a su vez se limitó a imponer una visión pragmática de la enseñanza, exámenes y evaluaciones, orientado todo ello a promover destrezas con criterios de desempeño (Coll César 2014 Sept.).

Por ejemplo, en el Currículum Integrador correspondiente a la EGB expresamente se reconoce que Los aprendizajes contenidos en cada uno de los bloques curriculares de las distintas áreas que conforman la educación obligatoria se ordenan en torno a los objetivos que en cada subnivel de la Educación General Básica marcan la secuencia para el logro de los objetivos generales del área al culminar el nivel de Bachillerato General Unificado. Es-

tos objetivos están expresados en términos de capacidades que se pretenden alcanzar y son el núcleo sobre el que se articulan todos los elementos del currículo. (Las negrillas me corresponden) (EGB. p. 12).

Las capacidades y competencias se redujeron a “destrezas con criterios de desempeño. La misma lógica se adoptó para la EGB, subnivel Preparatoria y para el BGU.

Elocuente es: p.ej. en la EGB, subnivel Preparatoria, para el Ámbito de desarrollo y aprendizaje 3, Descubrimiento y comprensión del medio natural y cultural la determinación de 27 destrezas con criterios de desempeño, con carácter de “*básicas imprescindibles*”: Nivel I: 3; Nivel II, 11, y Nivel III: 2; como “*básicas deseables*”: 11.(pp.65-67). También elocuente es en el BGU la asignatura de *Educación para la Ciudadanía*. De trece criterios para el eje temático 1: 9 corresponden a destrezas “*básicas imprescindibles*” y a “*básicas deseables*”; en el eje temático 2, de las veintiuno: 16 son básicas imprescindibles y 5 básicas deseables; en el eje temático 4, de las doce: 8 son imprescindibles y 4 deseables,... Ejemplos de esta naturaleza sobran.<sup>8</sup> En fin, cabe preguntarse cómo establecer relaciones y diferencias entre los criterios de desempeño “*básicos imprescindibles*” y los “*básicos deseables*”. Las fronteras entre unas y otras destrezas resulta difícil diferenciar (BGU. p.141-ss).

Otras limitaciones provienen de la misma formulación de los documentos sea por su extensión como por las limitaciones propias de un estilo burocrático, plagado de galimatías doctrinales, en algunos de sus párrafos incomprensibles o indescifrables. Véase al respecto la aclaración conceptual sobre “*La multiplicidad de significados del concepto de “aprendizajes básicos”: básicos imprescindibles y básicos deseables en los currículos de la educación básica*” (pp. 31-36).<sup>9</sup> A similar confusión se presta lo correspondiente a “*Fundamentos epistemológicos, disciplinares y pedagógicos*” (p. 22).

8 Ver: CCSS (4).pdf-Adobe Acrobat Reader DC.

9 A modo de ejemplo se recoge el siguiente párrafo: “Estructurado, en fin, como el producto de un trabajo de reajuste y mejoramiento, el currículo de Ciencias Sociales se constituye en un desafío, porque su enfoque y visión sea en verdad mundial y no predominantemente occidental; porque sea incluyente y dé cuenta de todos los actores sociales, en especial de aquellos invisibilizados y marginados de la Historia y la Historiografía por prejuicios de índole geográfica, sexual, étnica, cultural, social, económica, etc.; porque sea comprometido, prioritariamente con los sectores sociales más vulnerables, con sus expresiones, necesidades y sueños; porque sea crítico, en la medida en que demanda un ejercicio intelectual fundamentado en la investigación, la crítica técnica y ética de fuentes y el contraste de diversos puntos de vista; porque sea integral, y le devuelva al ser humano la consciencia de que la Naturaleza es una sola, y que lo que hermana y separa a la vez al ser natural y al ser social no es otra cosa que el trabajo y la ideología, cuyo análisis crítico se impone como una demanda vital, de la mano de la potenciación práctica de un pensamiento hipotético-deductivo que destierre “esa idea absurda y antinatural de la antítesis entre el espíritu y la materia, el hombre y la naturaleza, el alma y el cuerpo” (Engels, 2000)” (p. 51).

Si a esto se suma la carga burocrática que están llamados los maestros a llenar en cada una de sus asignaturas, el número de registros de las diferentes evaluaciones: trabajos independientes, actividades en clase, lecciones, actividades grupales, etc., el resultado final es que este sistema de evaluación, cansino no solo para el docente sino también para el estudiante, no permite medir el nivel de dominio de las habilidades, destrezas y competencias planteadas.<sup>10</sup> El año 2013: p. ej. una maestra de bachillerato, con cuatro materias o asignaturas debía llenar en cada hoja de registro 22 columnas por cada parcial, a parte de los registros de los dos quimestres y los registros de fin de año, en total 112 columnas. En un curso con 57 estudiantes debía llenar cerca de 6.000 registros (5.824) en el año académico 2013-2014. En pocas palabras, sin apropiada y sostenida capacitación a los docentes, este sistema vigente de evaluación de aprendizajes además de infructuoso e inadecuado, no facilita alcanzar las metas trazadas. Junto a la discusión sobre el currículo del Bachillerato Unificado y la Educación Básica habrá que revisar también el Bachillerato Técnico. Los gobiernos apelan a la formación, autonomía y responsabilidad de los educadores y educandos para generar las conductas y los acuerdos que juzgan necesarios para implementar sus políticas educativas, en más de una ocasión sin el debate necesario más que en el cenáculo de una “élite ilustrada”.

En cualquier caso, esto será motivo de preocupación para el futuro gobierno, que en aproximadamente un año deberá tomar decisiones respecto a un currículo basado exclusivamente en el “aprendizaje de competencias” y a su columna vertebral: el sistema de evaluación vigente. La revisión rápida de las fases por la que ha atravesado la reforma curricular a lo largo de ya dos décadas: 1996-2016, entrega tantas interrogantes, que invita a reflexionar sobre la racionalidad política y pedagógica de una propuesta que por más de dos décadas no termina de arrojar resultados positivos. Debatir al respecto es urgente. Es necesario repensar los diversos componentes de una propuesta que llevó a pensar que dicho proyecto traía a sus espaldas más beneficios que limitaciones.

Otra zona sometida al imperio del aprendizaje por competencias, en la que aún no existe mayor investigación y se invirtió a manos llenas fue en textos escolares, distribuidos gratuitamente a nivel nacional, pero que también dio pie a serios reparos.<sup>11</sup> Habrá a futuro que diseñar un sistema de con-

---

10 “El documento central del Nuevo Bachillerato Ecuatoriano, así como las asignaturas están en proceso de revisión luego de las observaciones recibidas por parte de la ciudadanía. Este momento de reflexión busca ajustar los lineamientos que tendrá a partir de septiembre del 2012 el Bachillerato en el Ecuador”. (Ver Pg. WEB del Ministerio de Educación: Nuevo Bachillerato Ecuatoriano NBE).

11 En los primeros pasos de esta iniciativa se suscitaban diversos reparos y críticas. En el 2008, el Contrato Social por la Educación hizo un análisis de 24 de los 34 textos y se señaló que la mayoría de libros tenía “un alto nivel de desactualización y no se tomaban en cuenta los avances de la ciencia nacional. Se volvía a la historia

rol que establezca claros parámetros de medición de la calidad de los libros, permita se reconozca la creatividad de los autores, se difunda sus textos con preferencia a otros y se apoye al desarrollo de las editoriales nacionales, etc. ¿Valdrá generar un sello de control de calidad en cuanto a los textos escolares? ¿Cómo hacerlo? Los actuales sistemas para calificar la calidad de un texto se muestran insuficientes.

En conclusión, a pesar de las inversiones en cuanto a infraestructura, contratación de maestros, distribución de textos, calidad de la educación, educación gratuita, especialización de maestros en el extranjero, adopción de tecnología de punta,... los resultados de las evaluaciones últimas a maestros y estudiantes dejan aún mucho que desear. La implementación por varias décadas de las políticas del Plan Decenal: 2006—2015 no condujo a la “tierra prometida” en lo que se refiere a formación básica de los estudiantes, a calidad del ejercicio docente en el aula, a pertinencia de planes y programas, a mejora en las metodologías de aprendizaje, textos escolares, evaluación, formación docente,... La política fue hacer más de lo mismo, de lo que venía haciéndose por décadas. Primó la dispersión y la discontinuidad a pesar de los esfuerzos por ensamblar las piezas y construir una sólida plataforma que permita despegar y sostener un vuelo de años.

Ahora bien, aún no se ha descubierto la fórmula capaz de superar la crisis, de desarmar un rompecabezas cuyas piezas permanecen desperdigadas a lo largo de décadas. Además, aún no se ha determinado con precisión el estado del arte en cuanto a los avances y limitaciones de los programas implementados en los últimos veinte años; tampoco se han dibujado las líneas de un nuevo programa decenal que no dispondrá de abundantes sino de insuficientes recursos económicos y financieros. Pero solo a partir del diagnóstico y un amplio diálogo sobre los logros alcanzados y sobre las limitaciones aún presentes, como sobre paradigmas y programas diferentes es que tocará diseñar la nueva propuesta, unir voluntades e iniciar el cambio de dirección que requiere la educación para construir un programa diverso a lo largo de la próxima década: 2017-2027.

---

secuencial”. También el proceso de selección generó críticas. Así, Édgar Jaramillo, del Foro Social por la Educación denunció que SM Ecuadeciones, una de las empresas participantes, no cumplió con los requisitos del concurso. También dijo que desconfiaba de la calidad de los nuevos textos porque la convocatoria se presentó en el 2009, pero el nuevo currículum se aprobó este año, cuando el concurso ya avanzó”. (<http://www.contratosocialecuador.org.ec/>) El Ministerio de Educación ha puesto en vigencia un texto de inglés en que los personajes, los contenidos, el ambiente, los símbolos y los ejemplos responden más a la realidad norteamericana que a la nacional. Hasta se llega en la Unidad 3, p 24, a proponer a Miami como un excelente lugar para vivir: “Miami – A great place to be”.

## Evaluación y calidad de la educación

En Ecuador aspiración de la mayoría de los gobiernos en las últimas cuatro o cinco décadas ha sido mejorar la calidad de la educación, entendiéndose por tal, por regla general, reformar los planes y programas (nueva malla curricular), en algunos casos con la revisión de dos mediaciones más: la producción de textos escolares de calidad y la transformación de la administración educativa en un servicio eficiente. Para la marcha “triumfal”, en el camino de mejorar la educación se juzgó necesario aplicar nuevos sistemas de evaluación. El primer intento que destacó fue las pruebas Aprendo, significativas para el paso de un sistema de medición de logros académicos a uno de evaluación de la calidad de la educación. (Grijalva Martha 1999 Jul. ). En un segundo momento fueron las pruebas Ser (Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas) las que marcaron los nuevos parámetros de evaluación, y últimamente ha sido el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEVAL) a quien se ha encargado “Promover una educación de excelencia a través de la evaluación integral al Sistema Nacional de Educación y sus componentes”. A primera vista ha triunfado la continuidad en este ámbito.

En cuanto al desarrollo de este proceso, como ya se señaló, el primer paso se dio con la aplicación de pruebas nacionales a partir de 1996. Las pruebas APRENDO fueron aplicadas de manera muestral en cuatro ocasiones: 1996, 1997, 2000 y 2007, y estuvieron fundamentadas en la Teoría Clásica de Test (TCT). Estas pruebas se aplicaron en tercero, séptimo y décimo años de educación general básica en las áreas de Lenguaje y Comunicación (hoy llamada Lengua y Literatura) y Matemáticas. Estas pruebas buscaban medir en 3°, 7° y 10° año de la EGB, diez destrezas fundamentales en Matemáticas y Lenguaje y Comunicación, en niños y jóvenes. Las preguntas de las pruebas fueron de selección múltiple. También se intentaba identificar en estas pruebas si la destreza evaluada se encontraba a nivel de inicio, avance o dominio.

A partir del 4 de junio de 2008, las pruebas cambiaron de denominación –inestabilidad-. El Ministerio de Educación implementó las pruebas SER - ECUADOR para la evaluación del desempeño de los estudiantes, con la adopción de una nueva metodología: la teoría de respuesta al ítem (TRI). En este año se aplicó una prueba censal para las áreas de Matemáticas, Lengua y Literatura, y muestral para Ciencias Naturales y Estudios Sociales. En las dos primeras asignaturas se aplicó a niños y jóvenes de 4°, 7° y 10° años de EGB, y 3° de bachillerato. Mientras que en ciencias naturales y en estudios sociales únicamente se tomó en 7° y 10° años de la EGB. En 2009 y 2010 se aplicaron las pruebas SER de manera muestral, en las cuatro áreas y en los años antes mencionados. También se desarrollaron las pruebas de “Logros académicos y los cuestionarios de Factores asociados” (Ministerio de Educación, 2008).

Otro ámbito de pruebas, proviene del nivel latinoamericano, con la participación del Ecuador en las pruebas del *Segundo Estudio Comparativo y Explicativo SERCE (2006)* y el *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo TERCE (2013)*. El Estudio Regional Comparativo y Explicativo es un estudio de logro de aprendizaje a gran escala que fue aplicado en 2013 y en el cual participó un total de 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) más el estado de Nuevo León (México). Este estudio evalúa el desempeño de estudiantes de tercer y sexto grado de primaria en las áreas de Matemática, Lectura y Escritura (Lenguaje), y Ciencias Naturales en el caso de sexto grado. Su objetivo principal es dar cuenta de la calidad de la educación en la región y guiar la toma de decisiones en políticas públicas. Para cumplir este objetivo, el estudio no sólo consiste en la aplicación de pruebas para medir logros de aprendizaje, sino también de cuestionarios de contexto para entender las circunstancias bajo las cuales el aprendizaje ocurre (UNESCO 2013).

Ahora bien, en el Plan Decenal 2006-15, Nral. 6, se cambió la formulación tradicional de reforma curricular por lo siguiente: *“Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo; es decir, se propuso concentrar la nueva reforma en el sistema de evaluación y en la rendición de cuentas. Los aspectos referentes a la calidad: nuevos planes y programas curriculares, en nueva terminología la “Actualización y fortalecimiento curricular de la Educación Básica” y del Nuevo Bachillerato Unificado” vino después, al menos no constó en el Plan Decenal.*

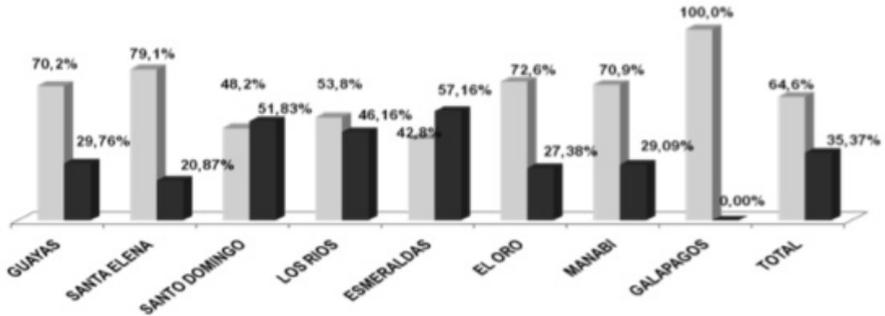
Revisemos la suerte corrida por el nuevo sistema de evaluación docente que se intentó implementar a lo largo del 2009, sin mayor éxito y en medio de agudas tensiones con el magisterio en general y con la dirección de la UNE en particular. Poner en marcha un sistema de evaluación docente incluía evaluar el desempeño de los docentes en funciones, de los candidatos a ingreso al magisterio y a los estudiantes. Además, el plan de evaluación debía convertirse en instrumento y punto de partida para enfrentar el agudo deterioro de la calidad en que se debatía el sistema nacional. Las medidas adoptadas no fueron de las mejores: el sistema nacional de evaluación docente no se logró institucionalizar a su debido tiempo y el proceso de su implementación estuvo acompañado de una serie de errores: logísticos, técnicos y políticos.<sup>12</sup>

---

12 La Universidad Andina Simón Bolívar en: “Análisis de la propuesta del nuevo bachillerato”. Art. Cit. aporta materiales al respecto.

Un paro nacional que recordó tiempos que se creyó se habían superado, puso en marcha una radical oposición de los maestros que debilitó a tan loable iniciativa. En fin, la incompleta evaluación del magisterio arrojó, una vez más, saldo en contra, pues no pasó de su constatación ya que no se acompañó de medidas y programas tendientes a enfrentar el problema. Quedan interrogantes: ¿En dónde o en qué radica el epicentro del problema de la evaluación y la calidad de la educación docente? ¿Qué medidas habrá que implementar para su mejoría? Queda una lección: no es suficiente transformar la evaluación docente en arma política para debilitar las organizaciones del magisterio o controlar sus reclamos e incluso los abusos que no han faltado por el sometimiento a las cúpulas partidistas.

**Gráfico No. 24: Evaluación docente primera y segunda convocatoria (fase interna)**

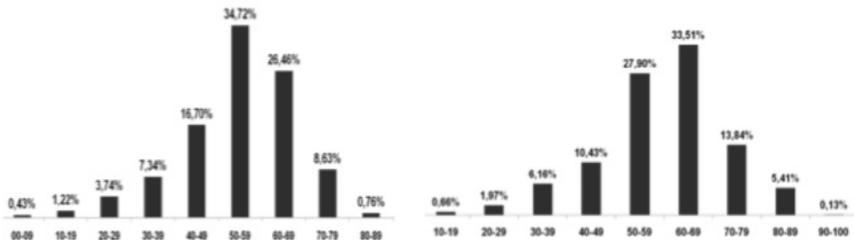


Negro: no evaluados ---- Gris: sí evaluados.

Por regla general, más del 60% alcanzó calificaciones entre buenas, regulares y deficientes. En cuanto a dominio del lenguaje, el *Informe Aprendo del 2007* señaló que la calificación promedio nacional fue de 5,7/10 y la de matemáticas de 6/10. La evaluación a los maestros el 2009 dio resultados similares, como se puede apreciar en los cuadros adjuntos. En Guayas, el índice pedagógico en lenguaje llegó al 5,5 sobre 10, y en matemáticas la provincia alcanzó la nota de 5,9 sobre 10. En la provincia de Manabí, de un total de 1.400 aspirantes a responsabilidades directivas en los planteles educativos solo 59 lograron alcanzar 46 puntos sobre 100, que era la base mínima que exigía el Ministerio para asignar los puestos directivos (EB/PRODEC 2007). Quedan interrogantes: ¿En dónde o en qué radica el epicentro del problema de evaluación y la calidad de la educación? ¿Cuáles son sus grados de intensidad? ¿Qué medidas habrá que implementar para su resolución?

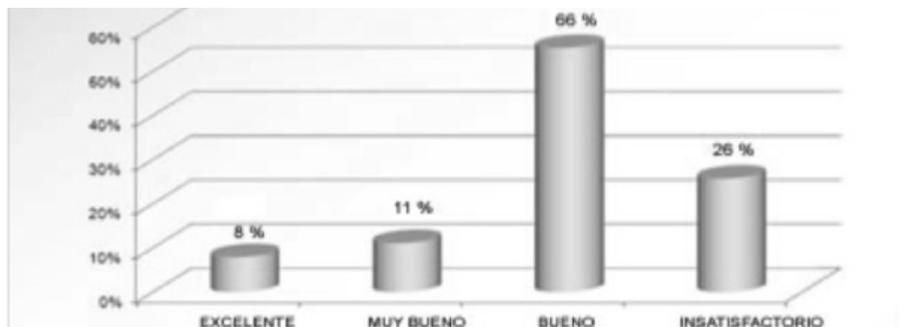
**Gráfico No. 25 Evaluación maestros 2009**

Prueba de conocimientos      Prueba de pedagogía.



Ministerio de Educación, Sistema de Evaluación y Rendición Social de Cuentas, SER, 2009.

**Gráfico No. 26: Resultados desempeño docentes imera fase**



Ministerio de Educación, Sistema nacional de evtas evaluación a los docentes en servicio, 8 de Ministerio de Educación, Diario Expreso, lunes 30 de marzo del 2009.

Las evaluaciones a los estudiantes también dieron resultados poco halagadores, que ratificaron el descenso en cuanto a la calidad de la enseñanza, a todo lo largo de la primera década del nuevo siglo. Más aún, entre 1996 y el 2000 y posteriormente desde el 2001 hasta el 2009 el deterioro fue mayor, tendencia hacia la baja que ha conducido a ver el problema de la calidad más allá de lo coyuntural, en su carácter tendencial o estructural (Albuja Rafael 2010). En los resultados de las pruebas SER, (Sistema de Evaluación y Rendición de Cuentas 2008), en dos regiones: sierra y costa, los resultados fueron igualmente negativos, como puede apreciarse en los cuadros adjuntos. (Ministerio de Educación 2008)

Las evaluaciones del 2000 - 2006 y 2008 también confirmaron la tendencia hacia la baja en cuanto a la calidad, descenso que ha conducido a ver el problema de la calidad más allá de lo coyuntural, por haberse transformado en una falla de carácter estructural u orgánico, como podrá apreciarse en los siguientes cuadros:

Las pruebas SER, iniciadas en julio del 2008, confirmaron la percepción generalizada en la ciudadanía de que los niveles de calidad de la educación eran deplorables. La mayoría de los estudiantes ocuparon los rangos correspondientes a bueno, regular e insuficiente. La mayoría de los estudiantes, alrededor del 80% y el 90% se ubica en los niveles de menor calidad.

Rafael Albuja investigó con detenimiento estos aspectos y señala:

*En los resultados de las pruebas SER ECUADOR 2008, sobre el aprovechamiento de los estudiantes, en las dos regiones, para el área de Matemática, se encuentra que el tercer año de Bachillerato tiene el mayor porcentaje de estudiantes entre regulares e insuficientes: 81,96%; le sigue el décimo año de Educación Básica con 80,43% y el cuarto año con 68,43%; el séptimo año tiene 55,48%. El mayor porcentaje de estudiantes con notas excelentes se encuentra en séptimo año con 3,23%.<sup>13</sup>, como se puede visualizar en el siguiente cuadro.<sup>14</sup>*

**Cuadro No. 97: Resultados en matemáticas, lenguaje y comunicación 2008**

Escala Año De Egb.	Excelente	Muy Bueno	Bueno	Regular	Insuficiente	Total %
Cuarto	2,31	7,47	21,39	39,31	29,52	100
éptimo	3,23	11,04	30,25	33,84	21,64	100
Décimo	0,14	2,41	17,03	53,32	27,11	100
Tercero bachillerato	0,79	3,32	14,64	32,18	49,00	100
Escala Año De Egb.	Excelente	Muy Bueno	Bueno	Regular	Insuficiente	Total %
Cuarto	1,24	8,97	21,2	38,9	29,6	100
Séptimo	1,93	11,86	32,22	35,07	18,92	100
Décimo	0,38	9,39	36,91	42,96	10,35	100
Tercero bachillerato	1,91	13,83	33,89	36,87	13,50	100

Resultados análogos se dieron el año 2009.<sup>15</sup> Las pruebas SER confirmaron la percepción generalizada de la ciudadanía de que los niveles de calidad de la educación eran deplorables, lo que a su vez dio pie para ahondar más la crítica y desprestigiar al magisterio, estrategia esta de confromnació que al final del día arrojará más resultados negativos que positivos. La mayoría de los estudiantes ocuparon rangos correspondientes a bueno, regular e insuficiente.

13 Ministerio de Educación, "Informe de las Pruebas Ser Ecuador", 2008

14 Rafael Albuja, "La evaluación pilar esencial de la calidad de la educación", Conferencia magistral para la incorporación como Miembro de Número de la Sección de Educación de la CCE Benjamín Carrión. Quito, 2010, p. 17.

15 Ver, Cuadros de Logros en matemáticas, lenguaje y comunicación, estudios sociales y ciencias naturales, 2009.

## Cuadro No. 98: Resultados evaluación a estudiantes 2009

## Matemáticas

## Lenguaje

Año	3ro.	4to.	7mo.	10mo	3er. Bach	3ro.	4to.	7mo.	10mo	3ro. Bach.
1996	9,33		7,17	7,29		10,43		11,15	12,86	
1997	7,21		4,86	5,35		8,24		9,31	11,17	
1998	7,84		5,28			8,65		9,65		
2000	8,48		6,03	6,01		9,45		9,78	11,07	
2006	9,3		9,2			9,1		8,9		
2007	8,2		5,29	6,6		10,08		12	11,1	
2008		8,92	9,28	7,1	8,36		9,7	9,56	9,96	8,32

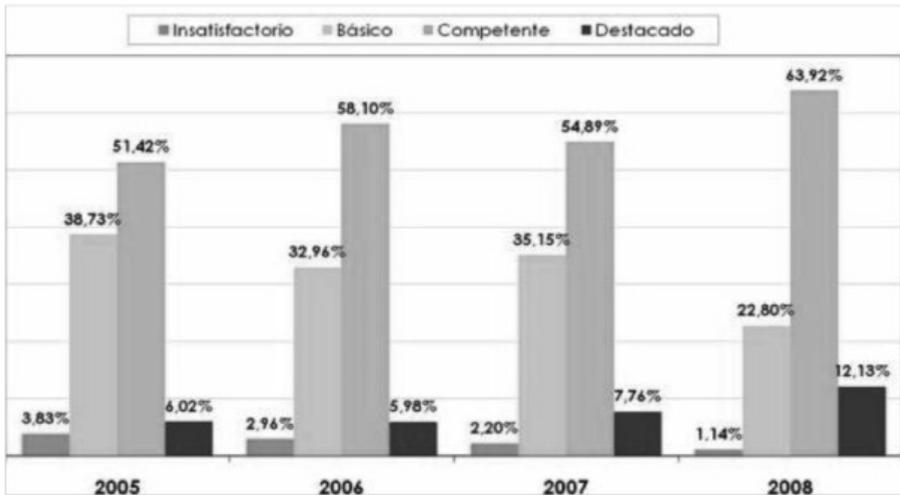
Diario El Telégrafo, 28 de mayo del 2009, p. 3. En los años 1996, 1997, 2000 y 2007 se aplicaron las pruebas APRENDO. En los años 1998 y 2006 las PERCE y SERCE. Los resultados 2008 corresponden a régimen sierra. Resultados sobre veinte puntos.

*Evidente que los estudiantes ecuatorianos no logran el dominio esperado en materias tan importantes como Matemáticas y Lenguaje. Es preocupante que los alumnos del Ecuador no alcancen los mismos niveles de conocimientos y destrezas (por lo menos los evaluados en estos exámenes) que los alumnos de los demás países de Latinoamérica y el Caribe, considerando que el mundo está cada vez más globalizado (Informe de progreso educativo Ecuador 2010, p. 14). (Ver Anexo No. 3: Pruebas Ser Estudiante: destrezas y saberes de los escolares de cuarto, séptimo y décimo grados de Educación General Básica (EGB) y tercero de Bachillerato. (INEVAL) 2013.)*

En definitiva, las limitaciones en cuanto a los aspectos de formación básica de los estudiantes no han podido aún ser superadas, cubren a todos los niveles, a pesar de los esfuerzos y buenas intenciones que a nivel público y privado no han faltado y a pesar de las inversiones últimas realizadas.

Lo alcanzado a lo largo de esta primera década del siglo, en cuanto a calidad de la educación, para una mejor comprensión conviene contrastar con lo conseguido por el sistema educativo chileno, que supo aprovechar diversos programas y proyectos para que junto a las políticas de inversión en educación y de expansión cuantitativa también se logre implementar la formación básica de los estudiantes. Además Chile orientó la evaluación a los docentes más que hacia los aspectos punitivos o de control, hacia la delimitación de sus falencias en el aula, para a partir de los resultados de dicho diagnóstico levantar los planes de formación y de capacitación.

Gráfico No. 27: Comparación de resultados finales 2005-2008 - Chile



A partir del año 2010, según el “Informe de progreso educativo Ecuador, 2010: ¿Cambio educativo o educación por el cambio?”, se habría dado inicio a un proceso de mejoría, en medio del vía crucis y las dificultades de todo índole que ha supuesto poner en marcha un sistema nuevo de evaluación. Entre los avances se señala:

*“I Una mayor cantidad de estudiantes tiene acceso a la educación; VI. Ecuador cuenta con un nuevo sistema nacional de evaluación, VII. El país está tomando acciones para mejorar la situación docente; La inversión en la educación aumenta, pero todavía no alcanza el mínimo necesario” y a pesar de que: “II. Los bajos niveles de escolarización limitan las posibilidades de los individuos y del país; III. Los logros de aprendizaje siguen siendo bajos; IV. Las inequidades sociales del Ecuador siguen afectando las oportunidades de aprendizaje de sus jóvenes; y, Todavía no existe un sistema de estándares educativos comprensivos en el Ecuador” (PEREAL, Fundación Ecuador y Grupo FARO 2010).*

El Informe en referencia se propuso como objetivo medir los cambios que han ocurrido desde el último estudio (2006) y comparar las dimensiones del informe con el nuevo reto del Gobierno, el Plan Decenal de Educación. Para el efecto se partió de los resultados obtenidos en “El anterior examen nacional, Aprendo, administrado entre 1996 y 2007. Los resultados de *Aprendo* mostraron un bajo nivel de aprendizaje. Según los informes del Ministerio, en 2007, las calificaciones promedio en Matemáticas, tanto en tercero y séptimo

de EGB como en décimo de EGB, no pasaron de 10 sobre 20 puntos (un puntaje de 12 sobre 20 se considera resultados mejores, aunque no sobrepasaron 12 sobre 20 en ninguno de los niveles evaluados). Además, como se observa en los Gráficos 5 y 6, en general, las calificaciones no habían mejorado al compararlas con el rendimiento en 1996” (p.12). Como ya se señaló, las calificaciones en los exámenes *Aprendo eran bajas*. “Las calificaciones promedio solo nos dan parte de la información. Igualmente preocupante es la comparación de los tipos de destrezas donde los estudiantes presentan mayor y menor dominio (ver Tabla A.1 en anexos). En la mayoría de los casos, se observa que los alumnos dominaron mejor las destrezas que no requerían de procesos cognitivos muy complicados, mientras que presentaron menos dominio en destrezas que requieren de pensamiento complejo” (p.14).

Si bien las evaluaciones *Aprendo* establecieron una base para evaluar los logros de aprendizaje de los alumnos a nivel nacional antes del 2008, los exámenes nacionales para evaluar a los alumnos eran los de *Aprendo* (Tabla 2). Las pruebas eran tomadas por una muestra de estudiantes de tercero, séptimo y décimo año de educación general básica (EGB) en instituciones rurales, urbanas fiscales y urbanas particulares. En tal sentido el sistema *Aprendo* fue un importante esfuerzo para monitorear la calidad de la educación, pero a criterio de las nuevas autoridades había que superarlo. El nuevo sistema SER de evaluación se propuso un objetivo más alto, determinar la calidad de la educación a fin de identificar las fortalezas y debilidades del sistema, reformular y/o establecer nuevas políticas educativas y reorientar los procesos educativos para favorecer los procesos de aprendizaje de los estudiantes. También se propuso evaluar, de manera obligatoria, al sistema educativo en su totalidad: 1) El desempeño de estudiantes por medio de pruebas estandarizadas, 2) El Desempeño docente, 3) La Gestión del Ministerio y sus dependencias, y 4) El Currículo, perspectiva ésta a cualquier luz más completa. Para el efecto,

*“el nuevo sistema evaluó el desempeño de estudiantes de cuarto, séptimo y décimo de EGB y bachillerato (en el año 2008 y 2009 se aplicaron las pruebas a los alumnos – ver capítulo de “Logros de aprendizaje”) de instituciones educativas públicas y privadas. Es importante notar que, a diferencia de Aprendo, que solamente evaluaba Matemáticas y Lenguaje; estas pruebas evalúan adicionalmente, a nivel nacional, el desempeño en Estudios Sociales y Ciencias Naturales y a los alumnos de bachillerato” (p.20).*

(Ver Anexo No. 4.-:Programas e incentivos para calidad de la educación.).

En estos años además se habría avanzado a nivel de la opinión pública y de los maestros y estudiantes, en cuanto a la valoración de la evaluación como mediación clave para poder determinar en qué medida los alumnos estarían alcanzando los objetivos de aprendizaje y sobre la base de los resultados mejorar la enseñanza y el aprendizaje. En el *Informe de Progreso Educativo*

*Ecuador 2006* se resaltó incluso la necesidad de construir un sistema nacional de evaluación permanente, dado que desde el año 2000 no se había evaluado a los alumnos ecuatorianos en forma sostenida. A criterio de las autoridades, “Desde el año 2006, ha habido un avance en este sentido” (La letra en negrilla me corresponde). Como ya se ha indicado, en el año 2007 se aplicaron las pruebas Aprendo, y en el 2008 se empezaron a implementar varios componentes del sistema SER, cumpliendo, en parte, con la Política 6 del Plan Decenal de Educación: “*Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación (énfasis agregado) y rendición social de cuentas del sistema educativo*”

Por otra parte, a lo largo del documento oficial del sistema SER, el Ministerio de Educación señalaba la importancia de los estándares como base fundamental para diseñar instrumentos de evaluación (La letra en negrilla me corresponde). En los cuatro componentes del sistema: alumnos, docentes, gestión y currículo se indica que los resultados de las evaluaciones deberán contrastarse con los estándares preestablecidos que aún no están disponibles para el público. Tampoco se han visto planes para asegurar que los exámenes, currículos, textos escolares, formación de docentes, entre otras actividades, sean alineados con dichos estándares. Especialmente si los exámenes fueron elaborados antes que los estándares, sería importante entender cómo los nuevos estándares afectarían a estas herramientas de evaluación. En palabras del documento ministerial:

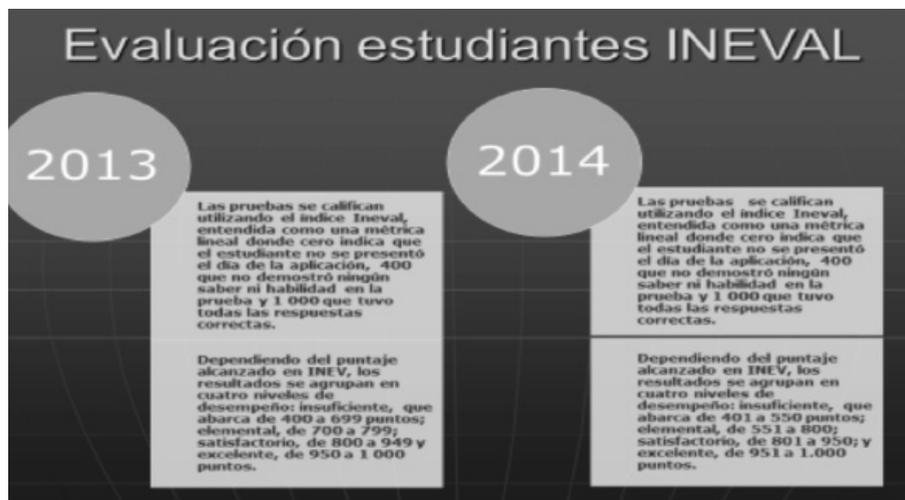
*Sin un proceso transparente, en base de expectativas entendidas y aceptadas por todos los actores, sería difícil que los resultados se usen para mejorar la calidad de la educación (p.21).*

Como de costumbre los problemas no están en las declaraciones, objetivos o principios, por regla general plausibles, es en la capacidad de concretar las buenas intenciones donde se hacen presente las limitaciones y las barreras que impiden alcanzar resultados: *Los estándares de calidad educativa son descripciones de los logros esperados correspondientes a los diferentes actores e instituciones del sistema educativo. En tal sentido, son orientaciones de carácter público que señalan las metas educativas para conseguir una educación de calidad. Así por ejemplo, cuando los estándares se aplican a estudiantes, se refieren al conjunto de destrezas del área curricular que el alumno debe desarrollar a través de procesos de pensamiento, y que requiere reflejarse en sus desempeños. Por otro lado, cuando los estándares se aplican a profesionales de la educación, son descripciones de lo que estos deberían hacer para asegurar que los estudiantes alcancen los aprendizajes deseados. Finalmente, cuando los estándares se aplican a los establecimientos educativos, se refieren a los procesos de gestión y prácticas institucionales que contribuyen a que todos los estudiantes logren los resultados de aprendizaje deseados.*<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Ver, Ministerio de Educación, Estándares de calidad educativa, Aprendizaje, Gestión Escolar, Desem-

Entre las limitaciones de estas experiencias, marcadas por la falta de continuidad, la programación con base en destrezas fundamentales (1996), en competencias (2010) y con referencia a “destrezas con criterios de desempeño” (2016) la ambigüedad y la confusión no han faltado y si a esto se suma la alteración de los estándares, también ellos oscilantes de acuerdo a criterios de coyuntura, el modelo de bachillerato propuesto requiere ser revisado. Además, los resultados que ahora ofrece el Ministerio no permiten hacer comparaciones con mediciones anteriores, no habría posibilidades de comparación para establecer si la calidad de la educación aumentó o disminuyó en los últimos años. Queda para el nuevo gobierno establecer algún sistema de comparación de la evolución histórica de la calidad de la educación.

Cuadro No. 99: Evaluación Estudiantes INEVA



En cualquier caso, “*Todavía no existe un sistema de estándares educativos comprensivos en el Ecuador*”<sup>17</sup> y los resultados continúan siendo negativos, si bien el balance de las pruebas señala que los estudiantes alcanzan mayoritariamente un nivel de desempeño elemental y es cada vez mayor según se avanza de grado. Así, en el nivel elemental se encuentra el 21,4% de los escolares evaluados de cuarto de EGB y asciende progresivamente hasta alcanzar el 28 % en tercero de Bachillerato. En séptimo de EGB el 24,5% se sitúa en este nivel y en décimo el 22,6% de estudiantes. Recategorización 2014.

peño Profesional e Infraestructura, 2012, disponible en: [http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/estandares\\_2012.pdf](http://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/estandares_2012.pdf). Para información sobre niveles de calidad a nivel Iberoamericano puede consultarse: Miradas sobre la Educación en Iberoamérica.

17 Ver Informe de progreso educativo en Ecuador, 2010, Art. Cit. p. 17-ss

Cuadro No. 100: Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Ser Maestros. Resultados: 2014									
Población	Nacional			INEVAL	Población	Nacional			INEVAL
	Aprueba	No Aprueba	Aprueba			Perfil de maestro	Aprueba	No Aprueba	
Perfil de maestro					Perfil de maestro				
Biología	242	229		612	Física	109	359		499
Ciencias Naturales	2009	1858		605	Historia y Estudios Sociales	617	529		606
Desempeño Directivo	863	46		720	Informática	436	528		604
Educación Artística	357	345		604	Lengua y Literatura	3059	3361		597
Educación Especial	165	132		629	Kichwa	150	92		635
Educación Física	721	618		622	Matemática	1397	2317		547
Educación General Básica	9641	9442		601	Pensamiento Filosófico	143	127		613

Educación Inicial	2585	2069	627	Química	371	375	600
Educación para la Ciudadanía	501	513	603	Shuar	13	1	859
Emprendimiento y Gestión	170	818	497	Total	24888	25052	614
Estudios Sociales	1339	1293	605				

<http://www.evaluacion.gob.ec/resultados-evaluaciones/sm-como-nos-fue>

Observaciones alentadoras más bien provienen de los resultados del (TERCE)<sup>18</sup> que evidencian una superación en la educación de los estudiantes ecuatorianos en comparación con las últimas pruebas pertenecientes al (SERCE), que se realizó en el 2006. En las pruebas TERCE, 2014, participaron 18.610 estudiantes de 387 instituciones públicas y privadas del país y tiene una confiabilidad superior al 95 %. El análisis curricular sirvió como un paso necesario para la elaboración de las pruebas estandarizadas que implementó el LLECE durante el 2013.

18 Lo que distingue al TERCE de estudios como PISA (OCDE) es que fija los estándares de sus pruebas sobre la base de los objetivos educativos de los países miembros, por medio de un análisis de los currículos de las áreas evaluadas. Así, se mapean los currículos en cuanto a subdominio sustantivo (en el caso de matemática, por ejemplo: geometría, aritmética, estadística, etc.) y por habilidad aplicada (por ejemplo: tareas de rutina, ejecución de tareas complejas, etc.). Sobre esta base se desarrollaron las "tablas de especificaciones" de cada área por evaluar, que sirven como modelo de las pruebas.

Gráfico No. 28: Resultados Ecuador en TERCE.



A modo de ejemplo se ofrece el caso del Nivel I de desempeño en lectura, tercer grado de primaria. El puntaje alcanzado por Ecuador no difiere significativamente del promedio de países, no se ubica ni entre los mejor puntuados ni entre aquellos con más bajos rendimientos. (% Respuesta correcta: Argentina: 60%, Brasil: 57%, Chile: 71%, Colombia: 64%, Costa Rica: 71%, Ecuador: 51%, Guatemala: 49%, Honduras: 50%, México: 58%, Nicaragua: 40%, Panamá: 42%, Paraguay: 49%, Perú: 59%, Rep. Dominicana: 39%, Uruguay: 58%, Nuevo León: 63%. Promedio países: 55%.) Ecuador aún se ubica, como a mediados y finales del siglo pasado, en un nivel inferior a la media latinoamericana. Resultados similares se puede apreciar en otros niveles de desempeño, en diferentes áreas y asignaturas (TERCER-UNESCO 2016).

Para concluir este acápite dos apreciaciones más: la una, en relación a la evaluación a los docentes en cuatro áreas: Saberes disciplinares, Gestión del aprendizaje, Liderazgo profesional; así como Habilidades sociales y emocionales.<sup>19</sup> En cada una de ellas los docentes deben obtener como mínimo 600 puntos. En caso de no alcanzarlo se someterán a una nueva prueba en las 4 áreas en agosto de 2017. De acuerdo con la Ley orgánica de Educación Intercultural (LOEI), en caso de que el docente no obtenga el puntaje mínimo

<sup>19</sup> <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/cuatro-areas-para-evaluar-a-docentes-del-sistema-fiscal> (15 de junio 2016).

en dos pruebas consecutivas será separado del magisterio; pero podrá volver a través de un concurso de méritos y oposición. Según el Director Ejecutivo del INEVAL, la evaluación en el área de saberes disciplinares considerará la materia en la que mayor carga horaria tenga el maestro. El INEVAL aplicará estas pruebas de forma obligatoria a 144.302 docentes del sistema fiscal desde el 19 de abril y culminará en noviembre de este año. Los resultados finales se conocerán en febrero de 2017. Al momento se conocen los resultados del primer módulo: saberes disciplinares. El 94.5% de los docentes de la Sierra y Amazonía lo aprobaron. De los aprobados; el 65.3% lo hizo con un puntaje entre 600 y 700, entre 6 y 7 sobre 10, nota no muy recomendable. Solo el 3.7% con un puntaje de hasta 950 solo el 0.5% superó los 950. Será el nuevo gobierno quien asuma o rechace estos planes de evaluación dirigidos básicamente por INEVAL,<sup>20</sup> que aún no goza de la autonomía requerida para sus programas y proyectos.

En todo caso, es indispensable establecer y consolidar un Sistema Nacional de Medición de Logros, dotarle de recursos y de un equipo técnico competente e independizarlo del ME y del gobierno de turno, toda vez que ellos no deben ser juez y parte. Además, es insoslayable la calidad técnica de las pruebas, el protocolo de aplicación y la interpretación de los resultados a fin de que logren credibilidad como precondition para su utilidad y fecundidad. Para todo ello, se requiere la independencia del Instituto Nacional de Evaluación Educativa INEVAL, (LOEI, art. 67: 'autonomía administrativa, financiera y técnica'). A finales de noviembre del 2012 se creó el Instituto, pero aún es prematuro juzgar sobre sus frutos y tampoco existe mayor información sobre sus logros y costos.

En cuanto a los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos, el proceso evaluativo se tornó más complejo por su número como por su diversidad. Por esta razón para cada Instituto se diseñó un respectivo "árbol de decisiones" que contemplaba el software de LDW y naturalmente un equipo más numeroso de investigadores. Por estas consideraciones técnicas se establecieron tres categorías por tipo de Instituto, que se reflejan en el siguiente cuadro:

---

20 Ver, [www.evaluacion.gob.ec/](http://www.evaluacion.gob.ec/)

**Cuadro Nro. 101: Evaluación Institutos  
Técnicos y Tecnológicos**

Categoría-- Tipo de ISTT	A	B	C	TOTAL
Industriales	30	40	14	84
Agropecuarios	14	3	2	19
Administrativos	0	110	32	142
Pedagógicos	1	28	0	29
Conservatorios de música	2	4	3	9
Artes	2			2
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>185</b>	<b>51</b>	<b>285</b>

Informe CONEA.

Para el caso de las Universidades y Escuelas Politécnicas los resultados fueron similares:

**Cuadro Nro. 102: Evaluación Universidades**

Categoría	Número Universidades
Categoría A	11 universidades y escuelas politécnicas
Categoría B	9 universidades y escuelas politécnicas
Categoría C	13 universidades y escuelas politécnicas
Categoría D	9 universidades y escuelas politécnicas
Categoría E	26 universidades y escuelas politécnicas

Para la última categoría se recomendó arbitrar medidas correctivas en forma inmediata dadas las falencias en cuanto a infraestructura, investigación, cuerpo docente, metodologías de enseñanza, compromiso con la comunidad,... En abril del 2012, catorce universidades fueron suspendidas y en abril 2013, de 86 extensiones universitarias 44 no cumplieron con los mínimos estándares de calidad.

En conclusión, los aspectos de calidad, tanto por las evaluaciones realizadas a nivel nacional como latinoamericano, a los maestros como a los estudiantes y a las instituciones, continúan siendo uno de los retos más urgentes y graves del sistema educativo ecuatoriano, ya que revelan que nuestros estudiantes no aprenden lo que necesitan, que aumenta la desigualdad y que numerosas instituciones educativas no alcanzan los mínimos exigidos.

## Gestión y administración educativa

Cambiar anquilosados sistemas de gestión y administración de uno de los cuerpos burocráticos más grandes y pesados del país es ilusión de cada nuevo gobierno. En el presente para superar este cuello de botella se apostó a la modernización y transformación del mismo a través de las siguientes medidas;

En primer lugar: La aprobación de una *Ley Orgánica de Educación Intercultural* (LOEI). Con anterioridad al actual texto se elaboraron más de 15 proyectos y alguno incluso quedó listo para segundo debate. (Comisión legislativa de educación 2003). La ley del 83 extendió su vigencia por tres décadas, hasta el 2011 en que la nueva ley logró ser aprobada por una mayoría que prestó poca atención a fallas que más temprano que tarde deberán corregirse: p.ej. la concentración de funciones en el Ministro de Educación: alrededor de treinta, a partir de una formulación que ya no declara que la *educación es responsabilidad del Estado* –Vicente Rocafuerte- sino de la Función Ejecutiva, que a su vez delega tal responsabilidad al Ministro de Educación, quien es llamado a ejercerla. Art.- 21: *Corresponde a la Función Ejecutiva la calidad de Autoridad Educativa Nacional. La ejercerá el Ministro o Ministra del ramo.*

La concentración de funciones y poderes, “atribuciones y deberes” según el texto jurídico, en el Ministro, reduce la tarea del Consejo Nacional de Educación: Art. 23, a la de un organismo de orientación y consulta tan sin importancia que no se ha reunido una sola vez en los últimos diez años. El giro hacia un “centralismo absorbente”, “concentración de poderes” en una sola mano, cuya principal preocupación parece ser la de asegurar que el gobierno de turno tenga la última palabra también en esta materia, constituye orientación propicia al estatismo y contraria tanto a la participación de los ciudadanos en un ámbito como es la educación que para ellos pueden ser de vital importancia, cuanto a la esencia misma de la vida democrática y de la educación, ya que ambas se alimentan, la una de contrapesos al poder a fin de garantizar el respeto a los ciudadanos y a sus derechos fundamentales y la otra del diálogo y participación entre los actores del quehacer educativo. Hacer depender el desarrollo de la educación y el control de la misma solo del gobierno central y reducir a la voluntad de una persona un quehacer en el mundo contemporáneo tan complejo es nocivo y más temprano que tarde afectará al desarrollo de la misma educación y a la formación ciudadana. Una ‘educación para la democracia’ implica no la exclusión sino la participación activa, deliberante y participativa en pie de igualdad de las principales fuerzas o actores educativos, culturales y políticos que tenga un país. A las instituciones educativas les toca no solo hablar de la democracia sino enseñar a vivir a sus estudiantes en un ambiente democrático, al menos dentro de los

muros de la escuela. Algunos países latinoamericanos desde hace ya algunas décadas así lo entendieron y por eso otorgaron a sus Consejos Nacionales de Educación especial relieve.<sup>21</sup>

En otras palabras, la ‘rectoría’ de un sistema educativo o cultural; al igual que la obligación de respetar los derechos educativos/culturales como parte de los derechos humanos de las personas, no implica necesariamente convertir a los aparatos del Estado en prestadores de servicios ni ejercer la función de dirección o rectoría en forma vertical o piramidal, concentrando el poder en el Estado –centralismo absorbente-, y esto último mucho menos en las sociedades actuales que se caracterizan por ser pluralistas y con claras diferencias a nivel de etnias, regiones y producción cultural.<sup>22</sup> El camino para el desarrollo de los pueblos, en la actualidad, implica el ejercicio de la democracia.

En segundo lugar: Ha resultado significativo el crecimiento burocrático a que ha dado pie esta ley. El nuevo sistema de gestión y administración demandará un fuerte crecimiento de personal pues se tuvo que pasar de 24 Direcciones Provinciales de Educación más algunas pocas direcciones cantonales a manejar alrededor de 140 Distritos (Art.- 29) y se ha duplicado y cuadruplicado el número de viceministerios, subsecretarías y direcciones nacionales. No se conoce aún el crecimiento de personal, recursos y más aspectos de infraestructura que ha demandado este nuevo modelo de gestión y organización educativa. La estructura orgánica del nivel central en las últimas dos décadas permite visualizar este crecimiento, que se inserta en una tendencia de gobierno que se generalizó a todos los ámbitos de la función pública y ha determinado: p. ej. en el año 2009 una tasa de crecimiento de alrededor del 25.1%. El gobierno reconoció, en el 2012, que el número de servidores públicos era de 487.885; a éste, algunos autores añaden 120.000 bajo la modalidad de contrato.

21 Ver: Ley General de Educación de Chile, aprobada en septiembre en el 2009, Título IV, Del Consejo Nacional de Educación, Art. 52-55; Ley General de Educación de Colombia, Ley 115 de Febrero 8 de 1994, de la Junta Nacional de Educación, JUNE, Art. 155-159; Ley de Educación Nacional de Argentina, Ley 26.206 de Diciembre 2006, Art. 4-12 y 113-120.

22 Similar perspectiva se adoptó para la Ley de Cultura. Al respecto, en aquel tiempo, manifesté: El Proyecto de Ley de Cultura propone que “Corresponda al Ministerio encargado de la Cultura ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Cultura, reglarlo y definir la política pública que lo orienta” (Art. 55). Esta perspectiva de gobierno o rectoría que dota de control absoluto o total y hasta exclusivo a la persona encargada del Ministerio de Cultura, no solo “olvida” los mandatos de la última Constitución sobre participación ciudadana; la naturaleza del quehacer cultural en el que ha de primar las relaciones de igualdad, y el diálogo y el convencimiento más que las órdenes; la superación de los abusos y atropellos al mundo de la cultura a que suelen ser proclives los gobiernos de turno, sino que además desconoce los avances que a nivel de la gestión y administración cultural se han dado en diversos países, en cuanto al gobierno de los Sistema Nacionales de Cultura. Baste recordar la constitución y las funciones del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, en el caso chileno. Cabe preguntarse si es mejor supeditar la gestión y administración de lo cultural a una sola cabeza o a un conjunto: consejo o cuerpo colegiado de representantes del quehacer cultural”. En: Rev. De la Casa de la Cultura, No. 68, septiembre del 2009, p. 11.

Cuadro Nro. 103: Organigramas planta central: 1996-2016			
Dependencias	Organigrama 1996	Organigrama 2011	Organigrama 2016
Ministro 2	1	1	1
Viceministros	2	1	2
Consejos nacionales	3		
Subsecretarías	3	4	8
Coordinaciones generales		5	5
Direcciones nacionales	16	21	38
Divisiones	46		
Organismos desconcentrados	8		
Direcciones provinciales	22	22	
Distritos educativos			140
Circuitos educativos			1.117

En tercer lugar: Se ha organizado un sistema educativo que al concentrar el poder y las actividades en la planta central: por un lado ha generado la sobrevaloración de los equipos tanto de gobierno como técnicos y de asesoría –la élite ilustrada o iluminada- quienes además de disfrutar de jugosas remuneraciones y autoridad para las decisiones sobre contratos han impuesto sus planes verticalmente, sin discusión y consenso con otras fuerzas o actores involucrados en el proceso educativo. Ha sido la vieja tara de las vanguardias, de los preclaros versus la masa emotiva que necesita ser guiada, y de otro lado ha producido la exclusión, la minusvaloración y el silencio de diversos actores insoslayables de la educación. En esta década se ha visto disminuir la capacidad de presencia, gestión y reacción al menos de parte de las universidades, de los gobiernos seccionales, de la Casa de la Cultura, de la Unión de Educadores, de la educación particular, la educación bilingüe intercultural, de las facultades de ciencias de la educación,... Esta orientación centralista y concentradora si bien permitió al gobierno gozar de la “paz y tranquilidad” propia del dominio absoluto en el área de educación, también le privó del diálogo y el aporte que otras instituciones y actores pudieron haberle brindado.

En cuarto lugar: La orientación hacia el “centralismo absorbente”, hacia la concentración de competencias y funciones en pocas manos, tendencia que también se impuso en el campo de la cultura, de la educación superior y en otros ámbitos de la sociedad, igualmente se manifestó en el desconocimiento de las ‘diferencias’ o especificidades propias de la educación municipal, la educación bilingüe intercultural, la educación de las fuerzas armadas,

la educación particular,... todas ellas sujetas al alineamiento con los parámetros del gobierno, que además contradice los esfuerzos del país, en las últimas décadas, encaminados a la desconcentración y descentralización de los aparatos del Estado, y también contradice al espíritu de la Constitución de Montecristi (Título IV, Participación y Organización del Poder. Art. 95) que no solo recomendaba abrir las puertas a la más amplia participación ciudadana sino que también hizo constar expresamente que:

*“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de (...) desconcentración y descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. (Art. 227). La concentración del poder en pocas manos, neo-colonialismo “criollo”, no hace bien ni a la vida política –a la democracia-, ni a las instituciones educativas –a la vida académica; es más bien nociva a una como a otra, ya que ambas se nutren del diálogo, del debate, del cuestionamiento a las hipótesis o propuestas de los diferentes actores de la comunidad universitaria o política. Ancestrales formas de caudillismo, de sometimiento, de obediencia ciega y de autoritarismo han alimentado tanto al populismo como a los gobiernos autoritarios de tanta vigencia en nuestra historia.*

Además, propuesta de carácter tan centralista y piramidal, de espíritu concentrador y controlador, también atentó contra la eficacia, eficiencia y calidad del servicio educativo que el Art, 227 llama a precautelar. En efecto, los avances logrados por la gestión y administración contemporánea, sus altos niveles de eficiencia más que conseguirse con la concentración de competencias en pocas manos, se han logrado al otorgar competencias al mayor número posible de actores y dependencias. El trabajo en equipo, la descentralización y la autonomía son, igualmente otra característica del mundo actual a nivel público y privado. En fin, la última ley de educación impulsó una *unidad nacional sin diferencias* similar a los propuesto por el “Estado nacional” que a lo largo del s. XIX y XX condujo las políticas de gobierno y que recién a finales del s. XX ha comenzado a ser cuestionado radicalmente. El próximo gobierno, si en sus planes está desmontar el actual modelo educativo concentrador del poder y autoritario, excluyente y burocrático,... vigente ya por más de una década, se encontrará frente a un dilema: introducir reformas o cambios en diferentes capítulos o artículos de la ley o impulsar más bien el debate y la construcción de un modelo educativo que ponga en marcha ya no más de lo mismo sino más bien un sistema educativo diferente.

Otro frente batalla en pro de la modernización de la gestión y administración de la educación las autoridades juzgaron necesario implementar mediante un nuevo sistema de ingresos al magisterio y de nominación de las autoridades en los establecimientos educativos, paso éste que marcó una ruptura con el sistema tradicional de ingreso que a través de comisiones integradas por representantes de la Unión Nacional

de Educadores, UNE y los funcionarios del ministerio ya no garantizaba ni objetividad ni imparcialidad en la designación de los docentes o de las autoridades. La nueva *“Normativa para los concursos de méritos y oposición para el ingreso al Magisterio Nacional”*, -enero del 2008, Acuerdo Ministerial No. 438-, establece en una pg. Web la inscripción en la base de datos de aspirantes a docentes, sistema informatizado que quita poder a las instancias políticas o corporativas y se aspira controle con mayor eficacia los posibles actos de corrupción a que era tan propenso el sistema anterior. Además, con la nueva ley se corregirá: p. ej. que un buen número de autoridades permanezca por décadas en funciones sin mecanismo jurídico de remoción. El proceso inicial de selección de nuevas autoridades tardó, tuvo obstáculos que vencer como el de marzo del 2010, en que de un total de 2.168 docentes que postularon, solo 243 pasaron los exámenes y recibieron el nombramiento. Con la nueva legislación los trámites también resultarán más ágiles.

A partir del 2013 se apostó, en lo que ha constituido la apuesta última, a la creación de tres programas de modernización que concentraron la atención del ministerio: a) Un nuevo tipo de infraestructura educativa (Escuelas del Milenio); b) El recurso a tecnología inteligente a nivel de establecimientos y para la gestión y administración central y zonal, y c) Un nuevo Sistema Integral de Gestión Educativa a partir de un Sistema geográfico por zonas, distritos y circuitos ¿Cuáles serán las ventajas o desventajas de esta propuesta orientada a la modernización del sistema educativo? ¿Los saltos hacia tecnología de punta, necesarios en el mundo contemporáneo, serán suficientes para conquistar calidad en la educación? La modernización de la educación conlleva a la equidad social? ¿En el pasado: p. ej. la confianza depositada a mediados del s. XX por el positivismo en la ciencia y tecnología, transformó radicalmente a la educación?

En relación a la modernización de la infraestructura educativa el gobierno optó por un modelo implementado en la década de los ochenta por el Municipio de Quito en el sur de la ciudad siguiendo el diseño arquitectónico del Colegio La Condamine y a nivel organizativo optó por el modelo implementado por el Banco Mundial en el país CON las Redes de los Centros Educativos Matrices, CEM- Unidad Técnica EB/PRODEC. En cuanto a los montos de inversión, estos no fueron ni mayores ni sustentables, como ya se mostró. En el 2013 se indicó que 2 de cada 10 escuelas no tenían electricidad; 2 de cada 10 escuelas carecían de agua potable y 3 de cada 10 carecían de alcantarillado. Estas carencias eran mayores en las escuelas unidocentes que no disponían en un 97% de agua potable, en un 98 % de alcantarillado y alrededor del 50% no tenían electricidad. No se dispone de información sobre la ejecución de los proyectos de inversión en infraestructura educativa programados el 2001 para atender este tipo de necesidades (SENPLADES 2013: 86) .

En cuanto a la implementación de un “Sistema Integral de Gestión Educativa” -otra de las mediaciones de modernización de la educación- se procedió con aplicación web a mantener informados a los usuarios de todos los procesos importantes que esa Cartera de Estado. Herramientas tecnológicas versátiles y seguras se aplicaron de inmediato. La información sobre ingresos, matrículas, jubilaciones, concursos, personal administrativo, instituciones educativas, cupos, alumnos, capacitación y algunos trámites más ganarán en velocidad y en transparencia, a pesar de los tropiezos que no faltan en la primera fase de implementación de nuevas medidas y tecnologías. Se intenta superar con estos medios tecnológicos inteligentes los lentos y enmarañados trámites, que en más de un caso estimulaban a la corrupción.

En similar perspectiva de desconcentrar y descentralizar los servicios y en esta forma acercar los mismos al usuario, se podría ubicar la implantación del Sistema geográfico de zonas (9), distritos (140) y circuitos (1.117) - básicamente provincias y cantones en la antigua terminología- para la desconcentración del aparato administrativo. La meta es ofrecer un amplio y eficiente servicio a usuarios, en los múltiples trámites que antiguamente se solicitaban en las Direcciones Provinciales y algunas direcciones cantonales que se crearon para el efecto: refrendación y legalización de títulos, solicitudes de cupo, recepción de denuncias, solicitud de certificados, reporte de calificaciones, recalificación de exámenes, consultas jurídicas, validación y homologación de estudios, etcétera. Sobre los servicios que deberán prestar a los establecimientos educativos la lista también es considerable: acuerdos de creación de establecimientos, asignación de textos, uniformes y alimentos, contratación de personal administrativo y autoridades, soporte técnico especialmente informático para escuelas y colegios, certificación de cumplimiento de estándares educativos, etc. etc.<sup>23</sup> Esta ha resultado también una forma de aliviar a las grandes ciudades de la acumulación de servicios y personal al ubicarlos en ciudades de menor desarrollo urbano y en esta forma contribuir a un más equilibrado crecimiento territorial.

El cambio de los centros educativos “autosuficientes” y aislados a los circuitos no tuvo en el pasado mayor éxito. Los programas de los Centros Educativos Matrices, luego Redes Amigas que contaron con ingentes recursos del Banco Mundial colapsaron. Pero más allá del crecimiento burocrático que demandará este nuevo sistema, está en su fase de adecuación y arranque que como todo cambio de gestión y administración demandará tiempo. Lo de fondo implica al menos una doble pregunta: de un lado, cuestionarse si desencadenará la principal apuesta del Ministerio de Educación en los últimos tiempos: el recurso de esta nueva forma de administración educativa y el uso de tecnología inteligente, --procesos de modernización requeridos sin lugar a dudas-- los impactos necesarios para el desarrollo de la calidad educativa y,

23 Véase, Diario el Comercio, Rev. EducAcción, septiembre 2013.

de otro lado, preguntarse si una “descentralización centralizada” coadyuvará a la participación de docentes y padres de familia en el quehacer educativo. Los sistemas informáticos son proclives a manejarse desde un centro con innumerables terminales “bobas” que no tienen otra función que acatar lo dispuesto desde el aparato central. Quien domina el software, no solo porque lo diseña sino también porque lo arrienda, lo repara o lo controla y administra domina al sistema. ¿Qué contrapesos se ha dispuesto para evitar abusos?

Por supuesto, en la medida en que se ponga a punto el nuevo sistema administrativo e informático se podría evitar, por ejemplo, la ubicación de los alumnos en establecimientos educativos ubicados lejos de su hogar, la congestión y colas de padres de familia por alcanzar matrícula para sus hijos al inicio del año escolar y los reclamos por demora que caracterizaba a varios de los trámites educativos sea a nivel central como provincial.

Es posible que este tipo de problemas de gestión y administración educativa tenga raíces más de fondo que han recrudescido en los dos o tres últimos años, a pesar de la nueva administración zonal, distrital y por circuitos. A inicios del año escolar 2013 volvieron a estallar los reclamos, a pesar de la creación de las escuelas del Milenio 17 a esa fecha, y la considerable creación de partidas del 2008 al 2013, avances que no lograban compensar ni el cierre de algunas escuelas uni-docentes ni la disminución en alrededor de 3.000 establecimientos educativos en estos últimos años: la educación fisco misional disminuyó en un 41%, la particular en un 27% y la municipal en 57%. Pese a los optimistas cálculos sobre proyecciones de matrícula, dado el crecimiento de la demanda de cupos en más de 700.000 estudiantes y la disminución de establecimientos educativos en ese mismo lapso, la presión escolar amenaza con abarrotar las aulas con más de 50 estudiantes por curso y dificultar así el paso a una ‘educación de calidad’ (Ver Anexo No. 5: Instituciones educativas 2008 – 2013).

### Acreditación de las facultades de ciencias de la educación

Para la reforma de las universidades en general, como de las facultades de ciencias de la educación en particular, la apuesta del gobierno fue someterles a un proceso de evaluación, acreditación y categorización diseñado por el *Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CEAACES*. En abril 2012, catorce universidades fueron suspendidas y en abril 2013, de 86 extensiones universitarias 44 no habrían cumplido con los mínimos estándares de calidad y fueron clausuradas.

La evaluación a criterio de las autoridades: “es un proceso reflexivo, autocrítico y sistemático, donde se debe utilizar como base fundamental el modelo de evaluación del CEAACES, y publicar el informe respectivo; la Institución de Educación Superior – IES – debe subir al sistema GIIES la información solicitada para el proceso; el comité de evaluación externa realiza un análisis previo sobre la fase de la información reportada por la IES. Con el apoyo del técnico asignado se realiza la visita a la institución y se elabora un informe preliminar; la IES puede realizar rectificaciones a su información y presentar observaciones a los criterios de los evaluadores; con base en el informe de rectificación la IES puede apelar la decisión del comité; y finalmente se elabora y aprueba el informe final”. (La letra en negrilla me corresponde).<sup>24</sup> (Acta 001-8 de enero-2014).

En los últimos años, una esperanza de mejoría brotó de la obligación de responder a las medidas adoptadas por la SENESCYT, el CES y el CEAACES para la acreditación de las facultades de educación e implementar reformas que podrían conducir a mejorar la formación docente, pero hasta el momento: 2016, no existe investigación empírica ni se ha generado el debate sobre aspecto tan importante. Las facultades se verán presionadas desde los aparatos del Estado: --Despotismo Ilustrado-- a actualizar su oferta académica de grado y posgrado, mostrar avances en cuanto a la pertinencia de sus carreras, atender a la titulación de sus docentes, mejorar su planificación curricular, asignar recursos para investigación y publicaciones, modernizar la gestión de sus recursos administrativos y financieros,... Además a determinar las especializaciones de sus carreras, promocionar y realizar eventos académicos cada semestre, contratar personal con título de PhD,... Para cada uno de estos requerimientos se deberá determinar los objetivos y estrategias, así como también los elementos, directrices, indicadores y valores ideales, acompañados de los medios de verificación, con los responsables, recursos y tiempos de inicio y finalización. Las facultades en los próximos años deberán mostrar con indicadores y en las fechas establecidas alrededor de 130 “evidencias”, agrupadas en los siguientes casilleros: *Pertinencia* (vinculación con la comunidad; *plan curricular* (perfiles, malla curricular y programas de las asignaturas); *desarrollo académico* (calidad de los docentes y de la investigación); *ambiente institucional* (infraestructura y administración), y *estudiantes* (perfil profesional, eficiencia terminal y seguimiento del Syllabus). Cada uno de estos casilleros implica diversos indicadores y numerosas evidencias. Todas estas y otras medidas más, cada una de ellas a primera vista plausibles, ¿conducirán a una primavera educativa?

24 Para el examen del “Modelo de Evaluación Institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas”, ver: (<http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/proceso-de-recategorizacion-institucional-2/>).

<b>Cuadro Nro. 104: Modelo genérico de evaluación de carreras</b>		
<b>Criterio</b>	<b>Indicador</b>	<b>Evidencias</b>
<b>Pertenencia</b>	<b>Estado actual y prospectiva</b>	<b>31 Evidencias</b>
	<b>Seguimiento a graduados</b>	
	<b>Vinculación con la sociedad</b>	
<b>Plan curricular</b>	<b>Perfil de egreso</b>	<b>14 Evidencias</b>
	<b>Perfil consultados</b>	
	<b>Malla curricular</b>	
	<b>Programas de las asignaturas</b>	
	<b>Practicas preprofesionales</b>	
<b>Academia</b>	<b>Calidad profesores</b>	<b>14 Evidencias</b>
	<b>Dedicación</b>	
	<b>Producción académica</b>	
<b>Ambiente Institucional</b>	<b>Administración</b>	<b>27 Evidencias</b>
	<b>Infraestructura</b>	

<b>Estudiantes</b>	<b>Tutorías</b>	<b>21 Evidencias</b>
	<b>Eficiencia terminal</b>	
	<b>Tasa de retención</b>	
	<b>Seguimiento del sílabo</b>	
	<b>Nivelación</b>	
	<b>Estudiantes que realizaron prácticas</b>	
	<b>Participación estudiantil</b>	

Universidad Técnica de Ambato

Ahora bien, ¿cuál es la interrogante de fondo en este complejo proceso de acreditación? ¿Son estos criterios, evidencias e indicadores las mediaciones capaces de desencadenar procesos de calidad educativa en las facultades en el presente o en un futuro inmediato? ¿Es posible que todo ello cambie tanto el rostro como las estructuras de nuestras facultades para mejor? Aún no existe investigación empírica al respecto, ni está garantizado a futuro recursos especiales para las facultades de educación y con la crisis económica y la carencia de un sistema de ahorro, es posible que se vuelva, una vez más, a etapas de carencia y desinversión que afectará a las facultades. Además la perspectiva metodológica que se ha adoptado no permite mayor libertad a los docentes para elegir la corriente pedagógica que mejor responda tanto a su formación como a sus requerimientos y condiciones. La estrategia seguida para la reforma: desde “arriba”, desde el Estado, consolida más bien procesos de sumisión, disciplina y control, además de favorecer una homogenización y estandarización sin diferencias. El diálogo y la crítica constructiva, mediaciones estas capaces de coadyuvar a levantar una democracia participativa, brillaron por su ausencia.

También estuvo de por medio una de las transformaciones curriculares más complejas y difiles de alcanzar, la superación en la malla curricular de la programación por asignaturas y horas clase que concentra la atención más en la docencia que en la investigación, en un profesorado individual que en la conformación de equipos docentes, en las relaciones verticales entre profesor y alumno que en los vínculos horizontales, etc. Su superación obligará a prestar mayor atención a otras alternativas en el aula, como el ‘taller total’, la ‘dinámica de grupos’, las ‘cátedras nacionales’, el ‘método de casos’, las ‘unidades productivas’, las ‘áreas temáticas’, los ‘equipos de investigación’, el ‘enfoque modular’, la ‘simulación de situaciones’, los ‘talleres’, ‘seminarios’, y ‘visitas’; y, especialmente, el ‘sistema de áreas’, herramientas todas ellas que parten de un doble presupuesto, corroborado por la doctrina educativa actual: (a) se aprende mejor haciendo, construyendo las cosas que escuchando o viendo, ya que ‘haciendo’, ‘produciendo’ se despierta, por su carácter activo una comprensión más amplia y profunda; (b) mientras más se involucre la participación de las personas en los procesos que les afectan directamente, no el sometimiento mecánico, mayor será su compromiso con la ejecución de tales decisiones, ya que se desata una participación más dinámica de los sujetos con el proceso (Paladines Carlos 2003).

## Balance general: los nudos críticos de siempre

### Recursos para la educación

No es aún posible medir con balanza de precisión, en todas las áreas claves, cuánto se logró cumplir, en los primeros años del nuevo gobierno, en cada uno de los ítems, por el cambio en la matriz de información estadística que inauguró el gobierno, y por limitaciones de investigación empírica, pero no hay duda que se imprimió una orientación y se implementaron diversas medidas tendientes a mejorar la inversión en educación. El informe ministerial: *“Rendición de Cuentas 2012”*<sup>25</sup> y el *“Resumen de los resultados alcanzados en las políticas del PDE 2006-2015”* describen en forma pormenorizada, con respaldo estadístico y con montos de inversión los avances en cuanto a cobertura en diferentes programas que dan cuenta del trabajo que el Ministerio de Educación realizó en los primeros años de gobierno, etapa de “vacas gordas”. A criterio de las autoridades, de los ocho programas previstos se habría cumplido con todos ellos, en algunos más del ciento por ciento. (Ver Anexo No. 6: Principales programas 2012 y Anexo No. 7. Resumen de resultados). Mas esta ‘primavera’, en cuanto a recursos para la educación fiscal, evaluación de los maestros, inversión en Escuelas del Milenio, nuevos planes y programas para la educación básica y reforma del bachillerato, las joyas de la corona en esta primera fase: ni logró incidir significativamente en los aspectos básicos de la formación de los estudiantes, ni en la calidad y evaluación del servicio, ni en la resolución de agudos problemas de infraestructura que se arrastran por décadas, ni en la calidad de los textos escolares, en la formación de los docentes, en la administración eficiente del ministerio,...

Tampoco se consolidaron los avances con carácter sostenible. La amenaza de volver a los tiempos en que anualmente se reducía los recursos para educación es ya eminente. La proforma 2011 asignaba el 3,9 % del PIB (\$2.419,7 millones), lo que significó una reducción del porcentaje alcanzado el 2009: 4%. (\$2.932 millones). Este descenso en la inversión en educación se agravará aún más por la crisis económica y los efectos que la baja en los precios del petróleo, en los commodities, en las exportaciones, en el aumento del desempleo y subempleo, etc. etc. ¿La carencia de recursos en el gobierno, qué repercusiones tendrá en la educación? Cabe recordar que en los años ochenta el Presupuesto General del Estado asignó a educación porcentajes muy superiores. Para el 2012 ya se hizo presente una caída de 0,13 puntos respecto a 2011. Para los años 2013-14 y 15 el descenso ha sido aún más notable. Es posible que para el 2016 y 2017 se bordee ya una caída en los recursos para educación similar a la sufrida en los peores años de la “larga noche

25 Véase: [http://educación.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/Rendicion\\_de\\_cuentas\\_2012.pdf](http://educación.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/Rendicion_de_cuentas_2012.pdf) También puede verse por el Portal del Ministerio: [www.educación.gob.ec](http://www.educación.gob.ec)

neoliberal”, finales de los noventa del siglo pasado. El ciclo de descenso de los recursos para educación se ha iniciado y la tasa anual de crecimiento, en los últimos dos años de decrecimiento, no basta para atender las ingentes necesidades de este ámbito. En definitiva, en cuanto a recursos económicos la implementación por alrededor de una década de las políticas del Plan Decenal: 2006—2015 no condujo a la “tierra prometida”, a pesar de los esfuerzos, las buenas intenciones y las “ingentes” inversiones realizadas, que a nivel público y privado no han faltado, aunque nunca llegaron a lo determinado por la Constitución de Montecristi.<sup>26</sup> Una vez más volvemos al pasado, pero a futuro en condiciones más onerosas.

## Calidad e inequidad de la educación

Tampoco se ha logrado mejorar la calidad de la educación a pesar de ser este un problema que se arrastra por décadas. La tradicional política educativa: expansión de las fronteras educativas; es decir, más cobertura en cada uno de los niveles, pero “de mala calidad” no se ha logrado superar. Los problemas que afectan a la calidad se han transformado en uno de sus principales cuellos de botella. Las pruebas *Aprendo* y las pruebas *Ser* muestran que el deterioro se agudiza cada año. El flamante Instituto Nacional de Evaluación Educativa, INEVAL, presentó en el 2013 un Informe que ratifica que en cuanto a calidad no se han dado mayores avances. Las notas de la mayoría de estudiante no superan la media en Sociales, Lenguaje y Comunicación, Ciencias Naturales y Matemáticas. En definitiva, no hay signos de que una crisis estructural haya llegado a su final.

Tan alarmantes resultados también despiertan la “sospecha” de que el sistema educativo ha perdido la fuerza que tuvo en el pasado, en relación a los proceso de democratización y disminución de desigualdades. En la actualidad incluso podría este sistema ser visto más como mecanismo o instrumento de consolidación de las diferencias y la exclusión que como factor de movilidad social y de lucha contra las desigualdades de todo género. Parecería que el antiguo y fructífero principio: el acceso a la educación incide en los procesos de igualdad, en la práctica cada vez más se cumple menos. A consi-

---

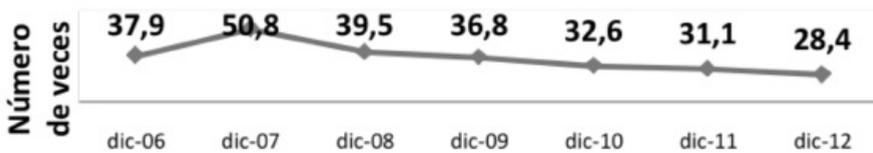
26 Algunas voces han llamado ya la atención sobre el peligro de incumplimiento de lo propuesto por la nueva Constitución: “acaecuador.blogspot.com/2010/12/gobierno-incumple-con-el-presupuesto.htmlhttp:// “Lo cierto es que, tomando como año base el año 2007 en que Rafael Correa asumió la Presidencia no se ha dado fiel cumplimiento a este mandato popular; el monto asignado para educación ese año fue de 1.409 millones de dólares y para el 2008 debió ser de 1.881 millones, pero solo se entregó 1.556; el año 2009 debió ser de 2.095 millones y solo fue de 1.661; el año 2010 debió ser de 2.607 millones y solo fue de 2.325; y para el año 2011 debe corresponder un presupuesto a la educación general de 3.150 millones y solo está presupuestado 2.642; y no como pretende mentirnos el gobierno, al señalar que el monto presupuestado al sectorial educación es de 3.640 millones, lo que significaría el 5,9% del PIB, y que por tanto ya estaría cumpliendo con la disposición transitoria decimoctava de la Constitución, cuando la realidad es otra”.

derables segmentos de la población estudiantil no les llegan los beneficios de una educación que promueva un servicio educativo de calidad, de igualdad social y de oportunidades. Más aún la crisis económica, la contracción del Producto Interno Bruto (PIB) ecuatoriano del 2% en el 2016 según la Cepal, el aumento de los índices de desempleo y subempleo, la contracción de las actividades económicas en general, son indicios de las dificultades que se tendrá que enfrentar el ámbito educativo en forma ya inmediata.

Gráfico No. 103: Pobreza y extrema pobreza por ingresos (Porcentajes 2008 – 2012)



Relación del ingreso promedio del 10% más rico respecto al 10% más pobre (Porcentajes 2007-2012)



### Elaboración

Banco Central del Ecuador. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural. Véase, Eugenio Paladines, Economía ecuatoriana: estructura, coyuntura y perspectiva, Banco Central del Ecuador, 2013.

En otros términos, si bien en los últimos años el gobierno ha conseguido reducir la brecha de desigualdad económica entre los diferentes grupos sociales, al menos hasta el 2012, como se puede apreciar en los gráficos adjuntos y disminuyó el nivel de desigualdad en la distribución de la riqueza del 36,7% en el 2007 al 27,3% para el sector social en situación de pobreza, y del 16,5% en el 2007 al 11,2% para el sector en extrema pobreza, para diciembre del

2012, estos claros avances con la crisis económica: 2015-2017 ya han retrocedido a los índices de finales y comienzos del siglo pasado.

En educación incluso esos beneficios no se hicieron sentir. Aún tiene fuerza una modernización educativa selectiva y excluyente. Según el Ministerio, *Informe Pruebas Ser Ecuador, 2008, en tercer año del bachillerato, un nivel excelente de dominio en lenguaje –comunicación solo alcanzó el 0,79%; muy bueno el 3,32%, bueno el 14,64 %; regular el 32,18%, e insuficiente el 40%. Estos dos últimos niveles, siguiendo con el símil de la acumulación de riqueza, permiten hablar de un 32% de la población estudiantil en situación de pobreza y un 40% en situación de ‘pobreza extrema’ (miseria o indigencia). Más del 70% de los educandos permanecen a la vera del camino ya que aún se mantiene una inequitativa distribución de la riqueza educativa. En el campo de la educación, la “noche neoliberal” aún no termina y la desigualdad se agudiza.*

A los desniveles en la distribución de la calidad en educación aún habría que sumar el abandono escolar, el analfabetismo y las escuelas uni-docentes que afecta a una numerosa población estudiantil. Informes últimos muestran que el abandono escolar se expresa en la acumulación de millones de jóvenes y adultos que no culminan sus estudios de primaria y secundaria. Según la información del *Sistema Integrado de Indicadores Sociales, SIISE, en el 2006, 2’151.455 jóvenes de 12 años y más no han culminado sus estudios de primaria.*<sup>27</sup> *De la misma manera 5’284.045 personas de más de 18 años no han culminado sus estudios de secundaria. Recientemente, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en su estudio: Rezagó Educativo en el Ecuador, Análisis 2003-2011, establece una metodología y una fórmula para calcular el rezago educativo, y concluye que al 2011 había un acumulado de 5’719.314 de jóvenes de más de 15 años que no han culminado sus estudios de 10 años de Educación General Básica. En porcentajes esto significa que el 54,3% de los ecuatorianos y ecuatorianas de más de 15 años no corona ni siquiera a la EGB. ¿Está por convertirse la ‘deserción escolar’ en otro grave ‘flagelo’ del sistemas educativo? No he podido establecer aún datos tendenciales al respecto. En los últimos tiempos se visibiliza un problema más, el de los bachilleres que no logran ingreso ni a la universidad ni a las especializaciones de su interés. Sobre el analfabetismo, para una mejor comprensión y valoración histórica se adjunta cuadros que hablan por sí mismos. Hubo gobiernos que en dos años redujeron en más de diez puntos el analfabetismo; el actual gobierno en siete años lo hizo del 7,9 % en el 2007, al 5.8 en el 2014. Sobre el analfabetismo informático no se dispone de datos.*

En el ámbito de la educación indígena, el *Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (MOSEIB)* no ha logrado ni poner en práctica un cu-

---

27 Un trabajo más pormenorizado puede verse en mi libro: *Historia de la educación y del Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos*, Cap. VII, *El nuevo siglo*, Ob. Cit. También puede verse en Milton Luna, “7 millones de rezagados”, *Diario El Comercio*, 7 de julio del 2013

rrículo adaptado a sus necesidades y cultura específicas ni que sus maestros, en su mayoría, utilicen en el aula su lengua materna o propia. Ileana Almeida con justa razón ha reclamado pertinencia cultural en educación al recalcar las diferencias entre la cosmovisión indígena que implica visiones muy distintas a las de la cultura hispanizada. La diferencia estriba: p. ej. en que, mientras el pensamiento occidental opera fundamentalmente con conceptos, el mitológico lo hace preferentemente con imágenes sensibles. Además se ha podido comprobar que la imagen del mundo en la cultura indígena ofrece un solo concepto –*pacha*– para significar mundo, tiempo y espacio.<sup>28</sup> En la práctica lo que se ha tenido, más allá del discurso constitucional o de las declaraciones de gobierno sobre un país pluricultural y multiétnico, es una disminución permanente de la inversión en esta área y una reestructuración de la DINEIB con exclusión de las organizaciones indígenas.<sup>29</sup> El “centralismo absorbente” y las “políticas desde arriba” han primado sobre el respeto y cultivo de la diversidad educativa y cultural.

## Reconocimiento docente

De igual modo, en cuanto a remuneraciones del magisterio y jubilaciones no se han logrado resolver los agudos problemas estructurales del sistema vigente. Si bien el Ministerio de Educación ha avanzado en la modernización del sistema de administración de sus recursos financieros, algunas rigideces estructurales aún persisten con incidencias negativas en cuanto a equidad y gestión eficiente de recursos.<sup>30</sup> Continúa siendo “contra natura”, por ejemplo, formarse para una profesión que no garantiza a futuro un sustento económico digno para esa profesión. En septiembre del 2011, un doctor en ciencias de la educación con 26 años de servicio ganaba menos que un cabo segundo de policía. Su sueldo básico era de \$ 235,79, más subsidio de antigüedad, décimo sexto, funcional, adicional a la décima categoría, costo de vida, bono pedagógico, subsidio familiar, subsidio educacional, comisariato y fondo de reserva llegaba a la suma de \$ 945, 75. Realizado el descuento por aportes al IESS, una docente de décima tercera categoría, con 26 años de servicio y doctorado en Ciencias de la Educación recibía \$ 865,56. Un policía recibía \$ 951, un cabo segundo: \$1.045 o un cabo primero: \$ 1.150. Un servidor público grado nueve: \$ 986; grado diez: \$ 1086.<sup>31</sup> Con la expedición de la nueva ley se ofreció mejorar radicalmente el sistema de remuneraciones vigente.<sup>32</sup>

28 Ileana Almeida, “Defensa de la DINEIB”, 2010.

29 Ver Contrato social por la educación, Ob. Cit. p. 86 y 129.

30 Véase Cuaderno No. 7, Estado de la inversión en educación, ... Ob. Cit. Sección 2: “lineamientos de propuesta de política de inversión educativa de calidad e indicadores”, pp. 190-ss.

31 Información de una docente, de un colegio de la Capital. (Categoría 13), Confidencial, marzo del 2011.

32 <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/136596-nueva-ley-de-educacion-mejora-salarios-a-maestros/>

Si bien el Gobierno ha aumentado los sueldos a los docentes y a principios del año 2008 se realizó un aumento de aproximadamente \$70 al sueldo mensual; sin embargo, todavía resulta bajo en comparación con los sueldos recibidos por algunos miembros del Gobierno y en relación, también, al costo de vida. Cuando se compara con los sueldos de otros funcionarios del Gobierno, se puede observar que mientras un Auxiliar Técnico del Estado (puesto que no requiere de un título universitario) gana \$478 mensuales, los docentes en las primeras categorías del escalafón, con título universitario, ganan entre \$350-\$400 mensuales.

La nueva ley de educación intercultural fue aprobada a mediados de enero del 2011, pero fue publicada en el Registro Oficial Suplemento 417 de 31 de marzo de 2011 y no logró alterar sustantivamente el sistema de remuneraciones. La sensible mejora que puso en vigencia el gobierno, en esta y otras categorías ha favorecido a los maestros que ingresan al magisterio. Esto significa que a los antiguos maestros se les unificó el salario que percibían de acuerdo a su categoría y para poder acogerse a la tabla actual (*recategorización*) deben primero aprobar una evaluación. *Hasta la fecha: 2016, el proceso de evaluación avanza lentamente. En cuanto a la Compensación por Jubilación, obligatoria y voluntaria, para la desvinculación de servidores públicos del sistema educativo, el presupuesto comprometido para el año 2012 fue de \$ 131'563.064,32 y se beneficiaron 3.039 maestros entre docentes y administrativos.* <sup>33</sup> Los requerimientos superarían los 12.600 maestros.<sup>34</sup> Últimamente se ha propuesto una Jubilación Voluntaria con Bonos que se harían efectivos al aproximarse los beneficiarios a los 70 años. El maestro jubilado se irá a su casa sin dinero inmediato. Para el año 2016 y 2017 aún no se dispone de recursos y no se sabe a cuántos docentes va a beneficiar el retiro o jubilación.

## Formación y capacitación docente<sup>35</sup>

A inicios de la década de los noventa, 1991, se elevó a 28 centros educativos a la categoría de Institutos Pedagógicos, de los cuales 24 era hispanos (IPEDs), 3 bilingües (IPIBs) y 1 tenía las dos modalidades (IPED – IPIB). De los 28 institutos pedagógicos 23 eran fiscales y 5 particulares. A esto habría que sumar las Facultades de Ciencias de la Educación: 23, que se conformaron en un largo proceso prácticamente en todas las provincias; ellas depen-

<sup>33</sup> Ver, Rendición de Cuentas 2012.

<sup>34</sup> Informe de la Unión Nacional de Educadores, Ver: [www.eluniverso.com/.../inicia-inscripcion-jubilacion-voluntaria-maestros](http://www.eluniverso.com/.../inicia-inscripcion-jubilacion-voluntaria-maestros)

<sup>35</sup> Para este acápite nos ha sido de especial utilidad los trabajos de Eduardo Fabara Garzón, "La formación de docentes en el Ecuador del año 2015", Quito. Universidad Andina, (documento de trabajo); y "Estado del Arte de la Formación Docente en el Ecuador" Cuadernos del Contrato Social por la Educación. Quito, 2013.

dían de universidades públicas y privadas, agrupadas en la Asociación de Facultades Ecuatorianas de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, AFE-FCE, (Paladines 2011). El año 2012 existían programas de formación docente en 44 universidades, de las cuales 26 eran facultades de filosofía y educación y 18 escuelas o especialidades. De las 44 universidades, 17 eran públicas, 5 privadas religiosas y 22 privadas laicas. Con una población de 60.000 estudiantes y 2942 profesores (Fabara 2013).

En el gobierno del presidente Correa (2015) se arbitraron una serie de medidas que afectaron al proceso tradicional de formación docente. En diciembre del 2013 se comenzó a exigir que los estudiantes que deseen iniciar estudios en ciencias de la educación deban alcanzar un mínimo de 800/1000 puntos en el examen de admisión (ENES). En el año 2014 la población estudiantil de ciencias de la educación se redujo a la mitad y algunas facultades tuvieron que cerrar carreras y especialidades por falta de estudiantes. Aún se carece de investigación empírica al respecto, pero se puede tomar como muestra lo que aconteció en la Facultad de Filosofía de la Universidad Central. En el año 2000-2001 albergó a 4.600 estudiantes y para el año 2004-2005 llegó a 6.169. (Paladines Carlos Ob. Cit. p.136). De 6.504 estudiantes el año 2008-2009, se pasó a 3.319 en el año 2013-2014, lo que significó una disminución cercana al 50% de su población estudiantil (Instituto Superior de Investigaciones ISIFF 2009). Sin embargo, hay que mencionar que si se compara la matrícula de la Facultad del año 2013 – 2014 con la del 2015, se encuentra una importante recuperación, puesto que pasa de 3.319 a 3.953 estudiantes. De igual modo, la disminución de la matrícula en algunas especialidades: Educación Física, Idiomas, Química y Biología y Educación Técnica fue significativa. (Ver Anexo No. 10 Matrícula comparativa de la Facultad de Filosofía de la Universidad Central).

Por otra parte, según las autoridades de gobierno, ninguno de los ISPED cumplía con los requisitos básicos exigidos para su continuación institucional y el Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) expidió la Resolución N° 161 de Septiembre de 2014 por la que se negó la acreditación de todos los institutos, dándose así paso a la supresión de los mismos.

Una esperanza para la formación de docentes tiene que ver con la fundación de la Universidad Nacional de Educación, UNAE, ubicada en la parroquia Chuquipata, Azogues, cuya ley de creación fue aprobada por la Asamblea en diciembre del 2013.

La creación de universidades especializadas en algún ámbito de las ciencias o de las artes si bien no responde al llamado al cultivo del conocimiento de carácter universal que debían asumir las universidades, en las últimas décadas ha dado pie a la creación de universidades especializadas como fue

el caso de México que creó la Universidad Pedagógica Nacional en 1978. La creación de una nueva universidad especializada en educación a nivel de pregrado tubo al frente diversos reparos sobre su capacidad de incidencia, de investigación, pertinencia y diseño curricular, estabilidad de docentes y autoridades,... ¿No era más adecuado conformar una Universidad Pedagógica que concentre su atención en el nivel de especializaciones y maestrías? ¿Por qué no se hizo caso a las recomendaciones que especialistas nacionales y latinoamericanos hicieron al respecto? En casos similares, como el de Yachay --la ciudad del "conocimiento"--, la volatilidad de los rectores de marzo del 2014 hasta junio del 2016 ha hecho que ellos no duren más de un año en sus funciones. También en este caso, la carencia de debate podría conducir a que las buenas intenciones no sean suficientes para levantar una obra de especial importancia para transformar la educación. Las "implantaciones" de carácter vertical no siempre arrojan resultados positivos para un quehacer que depende para alcanzar el éxito de cuan dialogal, transparente y democrático haya sido su proceso de gestación. La UNAE inició sus cursos en mayo del 2014 con veinticuatro estudiantes para participar en un proceso de nivelación durante seis meses. Luego de un año y dos meses, en mayo del 2015 inició los cursos de formación con 300 estudiantes. Más allá de las altas remuneraciones de sus autoridades y docentes en relación al resto del magisterio ecuatoriano, están las cifras que hablan sobre su capacidad de incidencia en relación al número de maestros que cada año forman las facultades de educación. Solo la Facultad de Filosofía de la Universidad Central de Quito atendía a un estimado de 6.000 estudiantes. En fin, ¿sin sustentabilidad económica por sus altos costos el próximo gobierno mantendrá esta institución o se verá obligado a reformarla? ¿La suscripción de últimos contratos, septiembre del 2016, para nuevos bloques podrá afrontar el nuevo gobierno? En relación con la capacitación docente tampoco los resultados han sido tan exitosos. A criterio de las autoridades, desde el año 2008 se implementa el *Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo Sí-Profe*, a cargo de la capacitación continua de los docentes. Sí-Profe ofrece cursos tales como Desarrollo del pensamiento crítico y lectura crítica e inclusión educativa. Éstos son diseñados por el Ministerio de Educación, quienes instruyen a capacitadores, que a su turno los dictan en las universidades acreditadas del país. Los cursos duran alrededor de 120 horas y, aproximadamente, 25.000 docentes del país accederán a cada uno de estos cursos. Los participantes son evaluados a fin de recibir la acreditación. Próximamente, se utilizarán los resultados de las evaluaciones docentes para determinar los temas en los que más se necesita capacitación.<sup>36</sup>

Entre los logros alcanzados se señala: el diseño de un plan nacional de formación continua para directivos, con base en los estándares generales

---

36 Ver: <http://educacion.gob.ec/siprofe/>. También puede verse en: <http://www.cec-epn.edu/cursos/categorias/educativos?gclid=CMSy6Yjb-80CFCNehgodH2IHOA>.

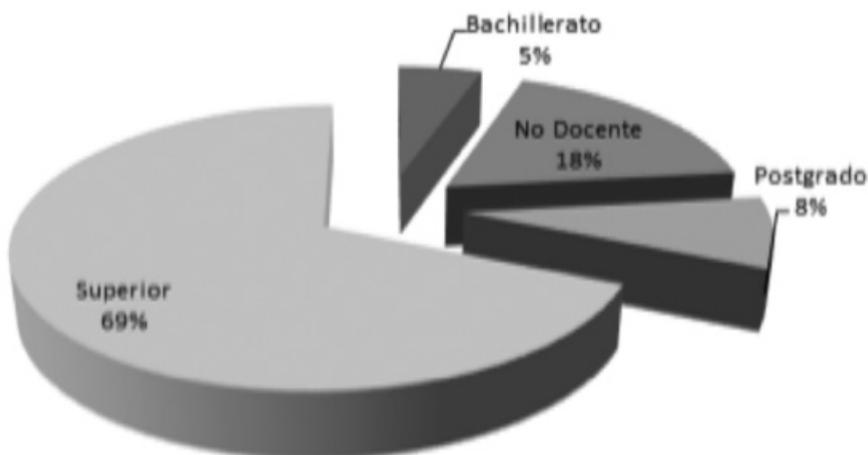
y específicos de desempeño; la implementación de cursos de formación continua en temas centrales como: Gestión Pedagógica, Rediseño Institucional, Tendencias Actuales en la Política Educativa Nacional, Pedagogía y Didáctica, Evaluación y Aprendizaje, Apoyo en el Aula (para directivos), Liderazgo Educativo, y la creación de un portal para directivos, que provea recursos técnicos, información útil, links, foros entre directivos y respuestas a inquietudes planteadas con relación a su gestión institucional. Además, los cursos toman en cuenta temas que las pruebas SER han señalado como debilidad.

En cuanto a la capacitación del magisterio, en los últimos años el Ministerio de Educación implantó un sistema distinto al tradicional de capacitación. De la capacitación en presencia pasó a la capacitación virtual, vía Internet. A través de –SÍPROFE– se coordinó acciones con las Facultades y los Institutos para multiplicar los cursos de capacitación virtual. Según informes de las autoridades se logró: p. ej. el 2008 más de 1,3 millones de horas de capacitación a docentes fiscales a nivel nacional, y para el 2015 se superó los 33,4 millones de horas de capacitación; 18.453 docentes con nombramiento tuvieron acceso a capacitación de cuarto nivel en el 2015.<sup>37</sup> Lamentablemente se dio por terminado el Programa “Siprofe” que daba múltiples opciones de actualización profesional y que se lo ejecutaba por medio de acuerdos o compromisos suscritos con universidades nacionales.

Además, en los actuales momentos el Ministerio de Educación ofrece un estimado de 10.000 becas para que los docentes obtengan sus especializaciones y maestrías mediante acuerdos suscritos con varias universidades de España y de varios países americanos. Se beneficiarían con maestrías internacionales alrededor de 4.202 docentes. Este programa ha tenido muchos postulantes: en el año 2016 se graduarán los primeros 1.873 maestrantes en varias universidades españolas y se espera que un grupo similar lo haga a mediados del año. El sistema es desarrollado mediante la modalidad semipresencial, los profesores extranjeros se movilizan para dictar sus cursos en el Ecuador. Existen tres sedes: una en el Colegio Vicente Rocafuerte de Guayaquil, otra en el Instituto Superior Central Técnico de Quito y una tercera en el Colegio Herlinda Toral de Cuenca. Participan: p. ej. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Universidad de Barcelona, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Buenos Aires, Universidad de La Plata, Universidad de Santiago de Chile. Las especialidades ofrecidas son: Lengua y Literatura, Matemáticas, Geografía e Historia, Química y Física, Orientación Educativa, etc. Además de los cursos de inducción para nuevos docentes y directivos, existe un curso sobre TIC y Herramientas para el Aula y otro de Metodología para la Enseñanza del Inglés.

37 Ver, “Propuesta de la comunidad educativa para el nuevo Plan Decenal de Educación: 2016-2025” Inf. Cit.pg. 31-ss.

Para que pueda el lector contrastar las realizaciones con las ingentes demandas que aún hay en esta área, se adjuntan las tablas y cuadros con los niveles de preparación de los maestros:



**Cuadro Nro. 105: Formación de docentes que laboran en instituciones educativas de educación escolarizada ordinaria.**

Periodo	Bachillerato	Superior	Postgrado	No Docente	Suma
2009-2010 Fin	15.971	44.623	13.516	145.162	219.272
2010-2011 Fin	14.922	44.980	14.464	151.770	226.136
2011-2012 Fin	13.448	42.939	15.348	148.845	220.580
2012-2013 Fin	12.338	39.688	16.388	146.506	214.920
2013-2014 Fin	11.199	38.408	17.559	146.720	213.886

**Cuadro Nro. 106: Número de docentes de educación escolarizada ordinaria por tipo de sostenimiento: 2009-2014**

Período	Fiscal	Municipal	Fisco misional	Particular	Suma
2009-2010 Fin	138.879	11.124	2.504	66.765	219.272
2010-2011 Fin	147.678	10.539	2.439	65.480	226.136
2011-2012 Fin	145.372	10.128	2.385	62.695	220.580

2012-2013 Fin	142.628	10.121	2.391	59.780	214.920
2013-2014 Fin	142.926	10.480	2.177	58.303	213.886

Registros administrativos - MINEDUC. Elaboración autor

A futuro inmediato será indispensable y digno de aplauso lo que hagan las facultades de ciencias de la educación afectadas por la disminución creciente de estudiantes, por la desaparición forzada de los institutos formadores de maestros y por la implantación de sistemas de evaluación a los maestros a los estudiantes y a sus instituciones. La formación de los maestros continúa siendo otro cuello de botella, y ni el gobierno actual, ni las facultades ni los institutos formadores han logrado superar tales barreras. Los centros de formación pasan por una etapa de silencio, sin el protagonismo que supieron jugar hace ya varias décadas. ¿Cuáles serán las fórmulas que desencadenen procesos nuevos de formación? ¿Qué papel deberán cumplir las facultades e institutos pedagógicos a futuro? Los problemas no provienen exclusivamente de la mayor o menor preparación o compromiso con la educación de los equipos de gobierno; hay que reconocer que las facultades de la educación, las organizaciones de maestros, las ONGs dedicadas a educación y los maestros tenemos responsabilidades; incluso los ciudadanos no deberíamos permitir que proliferen ni las ofertas fáciles ni las piadosas. La crisis exige, especialmente en tiempos electorales, análisis fundamentados que permitan enfrentar los problemas y proponer soluciones viables.

En definitiva, no resultó suficiente para mejorar la formación de maestros, pieza clave para la transformación del sistema educativo, ni romper la tradicional “autonomía” de que gozaban las facultades de ciencias de la educación en particular como la universidad en general, frente al gobierno central, sin capacidad éste para incidir en ellas; ni contar, en un comienzo, con el apoyo tanto de la UNE como del Movimiento Popular Democrático e imploer tanto posteriormente la ruptura con ambos actores políticos a fin de disminuir el férreo control que ejercían en las facultades de ciencias de la educación y en el magisterio en general; ni emprender en una serie de acciones de modernización al interior de los sistemas de gestión y administración ministerial. En pocas palabras, ni las transformaciones tecnológicas o de infraestructura, ni los cambios suscitados entre los actores de la educación han logrado constituir una totalidad o plataforma nueva en la que se reordenen las partes y emerja una educación con nueva función y significado.

Valga recordar que mientras los maestros no mejoremos en formación y en el reconocimiento propio y ajeno a nuestra labor profesional, ofertas de actualización y cualquier otro esfuerzo caerán en el vacío. Organismos internacionales: p. ej. la OEI reconocen que la *Condición Docente en Iberoamérica*

*requiere de una intervención urgente. Habrá que determinar un mínimo de mediaciones y condiciones para la formación de docentes de calidad.*

## Prospectiva

En los próximos meses se iniciará un nuevo gobierno en Ecuador. Para determinar las políticas de Estado en el ámbito de la educación, en los próximos años, puede ser de utilidad recabar información y examinar los logros y las limitaciones, los avances y los retrocesos que en la década: 2006—2016 se hubiesen dado. Además, será necesario establecer las tendencias de desarrollo de la educación lo que permitirá trazar la prospectiva que podría seguir la educación a futuro. Transparencia en la información e investigación son pasos preliminares insoslayables.

Ahora bien, el balance, el aplauso o la crítica y hasta la denuncia del pasado, de lo ejecutado bajo determinado gobierno, puede ejercerse desde diversas perspectivas: una orientada a resaltar los éxitos y/o las deficiencias de su gestión —*crítica externa*—; otra que mira más a lo que se propuso u ofreció el gobierno y a las efectivas realizaciones logradas —*crítica interna*—. Una y otra crítica se suele completar tanto con el análisis de las condiciones objetivas y recursos con que se contó para la realización de los programas y proyectos ofrecidos —*crítica contextual*—, cuanto con la referencia a la trascendencia histórica, al impacto desencadenado por el proyecto implementado para transformar el sistema educativo vigente —*crítica histórica*—. También el balance puede apuntar más hacia los procesos y establecer, con indicadores cuantitativos, las tendencias y a partir de ello delinear las perspectivas de desarrollo a futuro —*crítica de prospectiva*—. Finalmente, estos diversos tipos de crítica pueden enriquecerse al someterlos a los filtros de la opinión pública, de la comunidad académica y a la autocrítica, tareas que tanto el autor como el lector están obligados a impulsar.

Este diagnóstico preliminar de la educación: 2006-2016, para concluir se arriesga a trazar algunas líneas de *crítica histórica*, de referencia al impacto desencadenado por el proyecto implementado, en estos años, para transformar el sistema educativo vigente. Para el efecto, previamente, es indispensable develar los parámetros a partir de los cuales se asume la crítica, las pautas desde las cuáles su juzga sobre el desarrollo de la educación, de la Educación Básica y el Bachillerato en la “década ganada” o en la “década perdida” entre el 2006-2016. Sobre el nivel universitario a lo más se harán breves referencias, sin desconocer que determinadas problemáticas son similares y ambos niveles requieren de una profunda transformación.<sup>38</sup> También para medir con balanza

---

38 Salvo alguna información que se ha podido actualizar al 2016, el resto cubre hasta al año 2013. Las instan-

de precisión, al menos a las principales áreas claves del sistema educativo es necesario disponer de las tendencias de evolución de las mismas, aspecto este sobre el cual aún no se ha producido investigación empírica que permita sacar conclusiones. Por tal motivo la valoración de esta década se concentrará en las líneas maestras de una crítica histórica que sumada la crítica de prospectiva podría a futuro alcanzar mayor validez.

La hipótesis central para la evaluación histórica sostiene que los procesos de modernización de un sistema sea jurídico, político, administrativo o educativo no son suficientes para quienes consideran prioritario los programas de desarrollo de la vida democrática y aquellos que combaten la inequidad social, males ambos endémicos en el país. En otro giro, sin integrar a los procesos de modernización, incluso de mayores inversiones o de atención a los grupos vulnerables cuestiones como las relacionadas con la generación de vida democrática y participativa en los establecimientos educativos; de acceso de la mayoría de estudiantes a condiciones equitativas en cuanto a calidad educativa, salud, alimentación, trabajo,... de respuesta a las desigualdades sociales, la emancipación de la mujer, el diálogo intercultural, la preservación del medio ambiente, la crítica a la razón instrumental, al imperio de la sociedad de consumo,... la modernización no tendría sentido. La atención a las demandas sociales por equidad en cuanto a trabajo, educación y satisfacción de necesidades básicas puede sentar bases mucho más sólidas para la vida comunitaria, de solidaridad y democracia. Sacrificar ante el altar de la modernización o "desarrollo" los retos sociales y democráticos ha conducido a modelos de progreso desde arriba por su carácter estatista y autoritario.

Por otra parte, también es hipótesis central de este trabajo sostener que asistimos a una crisis sistémica u orgánica de la calidad de la educación, a pesar de los aportes de Alianza País en el quinquenio 2006-2012. Esta *'crisis orgánica' o estructural hoy no se puede ocultar y se torna inevitable formular salidas a los acuciantes problemas que se agravarán aún más por la crisis económica, social y política en marcha. El futuro gobierno contará con menos recursos, pero con un mayor número de docentes, escuelas, colegios y problemas educativos que atender. En el 2006-2007, a partir de los datos estadísticos, algunos diversos y otros contradictorios, que ofrecía la pg. www del ministerio, hubo que atender a 3.067.651 estudiantes según unas encuestas y a cerca de 3'477.137 según otras. Para el 2017 habrá que atender aproximadamente a cerca de 5'.000.000, es decir, a más de un millón y medio de nuevos invitados a la mesa, pero con un porcentaje menor de recursos de los que se dispuso para su atención el 2014 o en el 2015.*

No se dispone aún de información pormenorizada sobre el estado de las finanzas: monto posible de asignación a la educación, distribución del

---

cias de información sobre estadística educativa del Ministerio de Educación no han facilitado la información solicitada. Una de las primeras tareas del nuevo gobierno será recabar y transparentar la información.

presupuesto a cada uno de los niveles educativos, posibilidades de inversión, nivel del gasto corriente, monto de los sueldos del magisterio, etc. etc. Tampoco se conoce la calidad de la inversión realizada en la última década, si el gasto se concentró en el gasto corriente o se atendió a programas capitales o se hizo lo uno en los años de bonanza y cambio la calidad del gasto en los años de vacas flacas. Entre las tareas inmediatas del nuevo gobierno estará levantar la información requerida y transmitirla con la transparencia debida. En todo caso, resultará insoslayable, cualquiera que sea el gobierno que tome la posta en mayo del 2017, empeñarse en conseguir recursos para la educación.

Además, esta crisis guarda relación con las limitaciones de un modelo educativo que responde a la implantación ya por más de dos décadas de una doctrina pedagógica y un proyecto de desarrollo curricular unívoco, unidireccional, bajo parámetros orientados especialmente a la formación técnica y al mercado de consumo, a criterio de algunos incluso de carácter neoliberal. Tampoco responde a los retos que las sociedades actuales: pluralistas y del conocimiento tiene por delante, ni a la redistribución de recursos y conocimientos que la hora actual demanda.<sup>39</sup> Además, no ha dejado de responder a una centenaria matriz agro exportadora y extractivista, caracterizable por la producción de bienes primarios para el mercado internacional, bienes con poca tecnificación o valor agregado y altos grados de concentración de las ganancias y de repatriación de las mismas.

Si bien, se podría señalar que desde inicios del gobierno del Presidente Correa se establecieron referencias a la necesidad de cambiar la matriz productiva, fue a partir del año 2012 y 2013 que comenzó a tomar cuerpo al menos en el discurso oficial la necesidad de una matriz basada en productos renovables, con alto valor agregado. De hacerse realidad el giro hacia una matriz productiva diferente, esto acarreará reformas no solo en dicho ámbito sino también en el jurídico, en el político y, por supuesto, en el educativo. Del sometimiento a un modelo orientado a la formación de personas preparadas para las necesidades de la exportación e importación de bienes tradicionales, tocaría pasar a una formación orientada por un modelo concentrado en el ámbito de la ultra-ciencia y la meta-tecnología, los sistemas de comunicación e información inteligentes, etc.<sup>40</sup> Para el efecto, es hora ya de proponerse pasar de las palabras e ilusiones a los hechos, también en el bachillerato.

También, el diagnóstico de la educación y el análisis de algunas de sus tendencias de desarrollo y de sus limitaciones no es suficiente para encon-

---

39 Véase Rafael Correa, Ecuador: de Banana Republic a la No República, Bogotá, Debate, 2010; del mismo autor: Ecuador y América Latina: El socialismo del S. XXI, Quito, NINA Comunicaciones, 2007; Alianza País, "Manifiesto ideológico, Programa de acción y Régimen orgánico, Quito. s/f. Alberto Acosta y Esperanza Martínez, (Compiladores), El Buen Vivir: una vía para el desarrollo, Quito, Ed. Abya-Yala, 2009;

40 Ver Tania Ermida. Diario El Telégrafo, jueves 26 de abril del 2012.

trar las soluciones a los problemas que aquejan a la educación ecuatoriana. Bajo este supuesto, ‘pensar’ el futuro de la educación exigirá no solo realizar el diagnóstico exhaustivo de las limitaciones, no solo determinar con precisión problemas y barreras que habrá que enfrentar y hacer prospectiva para a partir del vigor de las tendencias en marcha vislumbrar los referentes por alcanzar; igualmente será necesario buscar al menos a los actores o sujetos históricos: ‘objetivos’ y ‘subjetivos’ que podrían desencadenar el proceso de cambio de la educación. En nuestro país ese papel lo suele desempeñar de modo hegemónico el Estado. Aún es prematuro opinar cómo actuará el actor principal. ¿El nuevo gobierno se orientará a conciliar y hacer que confluya el Estado con la sociedad civil, las instancias educativas públicas con las privadas? ¿Primará el diálogo o más bien la confrontación? ¿Crecerá el aporte de la iniciativa privada o se recortará aún más?

Junto a los actores, condición sine qua non, tocará superar el Plan Decenal de Educación vigente por varias décadas y que se muestra ya insuficiente para enfrentar los nuevos retos. Es hora ya de formular un diferente programa, que incluya preferentemente los aspectos de calidad, la respuesta a las demandas de la sociedad contemporánea y coadyuve a la construcción de una nueva matriz productiva. Nos encontramos en un momento mundial de inflexión histórica que alterará profundamente a todas las estructuras y procesos contemporáneos, incluidos los de educación. Esta mutación histórica a la que asistimos desde fines del s. XX e inicios del nuevo milenio, afecta y transforma nuestras formas de enfrentar la realidad toda y se conforma entre otros factores por transformaciones intensas a nivel global, en los nuevos sistemas mundiales de información y comunicación, en el desarrollo de la ultra-ciencia y meta-tecnología, en la globalización de la economía, las finanzas y el comercio, en el proceso de urbanización y de conquista incluso del espacio exterior, en los procesos de descentralización y desconcentración de los aparatos de gestión y administración de los Estado y de las empresas, en la cada vez mayor interdependencia entre pueblos y culturas,... También cabe la posibilidad de que en los próximos años se implementen “reformas” para continuar haciendo más de lo mismo? ¿Habrá llegado el país a la madurez requerida para implementar un cambio del modelo y de los paradigmas educativos vigentes?

Concomitante a los procesos de expansión de cada uno de los niveles del sistema educativo, meta plausible y que el país ha conquistado en las últimas cinco décadas, también coexisten macro-tendencias de signo negativo, excluyentes de diversos grupos sociales, que afectan a la construcción de una identidad colectiva y a las cuales no puede cerrar los ojos la educación, como las crecientes desigualdades de todo orden; el imperio del mercado y del consumo que dobliga a todo otro tipo de intereses o dimensiones humanas; la fragmentación o atomización de las relaciones de comunidad y solidaridad; la ingobernabilidad del sistema; la corrupción generalizada; el deterioro y

destrucción del medio ambiente; al igual que la violencia, el consumo de drogas, la inseguridad, la guerra, el terrorismo y la inequitativa distribución de la riqueza entre los países y al interior de los mismos.

Por otra parte, la educación ni es un problema exclusivamente nacional, ni académico o técnico, ni es solo un sistema con un cúmulo de limitaciones y deficiencias, también es un problema de ruptura histórica y respuesta a los nuevos retos de las sociedades contemporáneas, sociedades postindustriales y del 'conocimiento', con nuevos actores e instituciones, sin cuya participación toda propuesta por brillante que sea puede quedar arrumada en los estantes.

En cuanto a la formulación de un nuevo Programa Decenal, bajo nuevas paradigmas y con eje transversal en una concepción de la educación bajo su dimensión social y de equidad en cuanto a calidad de la educación, en medio de la polisemia a que están sometidos en nuestra cultura la gran mayoría de sus categorías: educación y calidad no son la excepción. Paso insoslayable es aclarar el concepto y caracterizar con precisión y los indicadores del caso a estos términos básicos, en un amplio diálogo nacional.

Ahora bien, podría pensarse que la salida del laberinto depende de la delimitación de una definición que por su precisión conceptual o formal nos libere de connotaciones ambiguas o equívocas en que el uso general y el lenguaje ordinario suelen caer. Mas las definiciones formales o de "diccionario" no dan la riqueza del término. Lo más grave es que lo que tiene historia, lo que ha crecido y se ha decantado a lo largo del devenir del tiempo no puede tener una definición solo formal o puntual y mucho menos unívoca. Cada época y cada pueblo ha sabido generar su concepción de la educación. ¿Qué tipo de educación requiere el país, ahora? Para lo cual será pertinente tomar en cuenta lo dispuesto tanto por la Constitución de 1998 como por la de Montecristi y la nueva Ley de Educación que ya señalan algunos parámetros plausibles e insoslayables, por ejemplo, el de 'equidad' en educación no solo en relación al acceso a la educación en general sino también en cuanto al acceso a una educación de calidad, en particular. Si el sistema educativo ha caminado en un solo pie: el de expansión cuantitativa de sus fronteras, es hora ya de utilizar el otro pie: el de *democratización de la calidad*. Caminar en dos pies no implica necesariamente dejar de atender a poblaciones en riesgo (zonas de frontera o comunidades en extrema pobreza, escuelas uni-docentes, escuelas rurales,...) o a la educación inclusiva de estudiantes con discapacidades sino hacerlo con atención especial a la calidad del servicio que es necesario brindar a todos.<sup>41</sup>

---

41 Véase Constitución de 1998, Título III, De los Derechos, Garantías y Deberes, Sección Octava: de la educación. Constitución de Montecristi: 2008. Título II: Derechos. Sección Quinta: Educación. Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Registro Oficial 2S. 417, 31 de marzo del 2011. Los considerandos de esta ley, al igual que el Art: 2: de los principios y el Art. 3: de los fines de la educación, señalan en forma exhaustiva lo referente a la parte dogmática o doctrinal. Fácil es convertir a un texto constitucional en un

Además, el sistema educativo ecuatoriano continúa sin entregar, en todos los niveles, incluido el superior, la formación básica que requieren alcanzar los estudiantes. En pre-primaria, primaria y media no conquistan los niños y jóvenes las herramientas para comprensión lectora y expresión escrita, dominio matemático y resolución de problemas, desarrollo del pensamiento; tampoco logran alcanzar dominio satisfactorio en otros campos fundamentales relativos a valores y actitudes ciudadanas indispensables para transformarse en ciudadanos.

En esta perspectiva, el desarrollo curricular, en sus principales componentes, es otro talón de Aquiles y exigirá no solo actualizar planes y programas, elaborar textos de calidad, mejorar la infraestructura,.. sino también dar un vuelco de noventa grados tanto en el diseño e implementación de los principales componentes del currículo, como en la formación docente y la libertad metodológica que supone ubicarse más allá del constructivismo. Esto implicará no ser ni ingenuos ni simplistas o apurados en la tarea de desprenderse de paradigmas ante los que hemos sucumbido por décadas y sobreviven aún con fuerza. Parafraseando a (Ernst Cassiser: El mito del Estado), el secreto de una buena estrategia es reconocer al contrario, lo que significa no sólo conocer sus defectos y debilidades, significa conocer también su fuerza y su poder. Calcular mal al respecto nos conducirá al fracaso. Por eso deberemos estudiar cuidadosamente el origen, la estructura, los métodos, al igual que los supuestos y las consecuencias de las reformas educativas vigentes desde 1996 hasta el presente: 2016. Hay que mirar al adversario cara a cara, para saber cómo combatirlo. ¿Qué decisiones al respecto tomará el nuevo gobierno? Aún es prematuro emitir criterio. Se requiere preparación especializada y equipos políticos con apertura al debate sobre este tipo de temas.

En fin, existen múltiples experiencias que han incidido en mejorar la calidad a nivel latinoamericano y mundial. Documento de apoyo No. 4 se señala posibles programas de relevancia para desencadenar procesos de calidad. Pero más allá de estas y otras plausibles propuestas, está la necesidad no solo de establecer prioridades sino de tornar 'sustentables' a los programas en cuanto a recursos, tiempo y personal, precisamente cuando entramos a una etapa de escasez. No se aprovechó los años de "vacas gordas" para generar fondos de ahorro y sustentabilidad, más difícil será hacerlo en tiempo de "vacas flacas". Podría ayudar el establecer un porcentaje mínimo en el presupuesto de educación para actividades orientadas al cultivo de la calidad.

Además, generar una inédita matriz o modelo implica también evitar los obstáculos o barreras. Orientaciones de corte extranjerizante, con minusvaloración de lo nacional como las que se han hecho presente en el proceso de

---

catálogo de buenas intenciones, derechos y garantías, más complejo es encontrar los mecanismos, las instituciones, los tiempos y los recursos que permitiesen asumir lo propuesto.

reforma de las universidades, la tendencia hacia la burocratización y sobredimensionamiento del personal en los aparatos del estado, un ejercicio docente fragmentado, un magisterio sumiso y controlado, la dirección desde arriba de parte de equipos de “iluminados” y sin experiencia, no es la vía ideal para el funcionamiento de un sistema educativo con clara orientación hacia la calidad, lo nacional, lo social y con amplia participación de sus gestores (Villavicencio Arturo 2013). Una vez más se hace necesario: p. ej. ‘ecuatorianizar’ el sistema educativo; privilegiar el campo y el sector urbano marginal sobre la ciudad, superar el enciclopedismo y, especialmente, insistir en la investigación.

Mas estas y otras iniciativas deben descansar en los hombros de actores o gestores y estructuras de nuevo cuño. Lo que se vislumbra en relación a los actores es por una parte el debilitamiento del tradicional actor gremial: la Unión Nacional de Educadores que condujo y aún conduce a los maestros de la mano de un partido político. Todavía no se han hecho presentes ni nuevas fuerzas o actores ni nuevas formas y estrategias de trabajo y organización docente, salvo una Red de Maestros ligada al gobierno. La Confederación Nacional de Establecimientos de Educación Católica o la Federación de Establecimientos de Educación Particular Laica tampoco han renovado sus sistemas de trabajo gremial. Toca pues promover inéditas formas de participación y nuevos canales de diálogo. En esta línea las nuevas redes sociales, como Internet, Facebook y Twitter, podrían ser de suma utilidad para los docentes. Se suelen señalar otros urgentes requerimientos y problemáticas que obligan a buscar soluciones. Por ejemplo, la desvinculación que suele darse entre padres de familia e institución educativa. La nueva ley establece algunos mecanismos que convocan a la participación tanto de la comunidad como de los padres de familia en el quehacer educativo. También centenaria es la desvinculación entre el mundo del trabajo y la educación. Se podría plantear mecanismos de relación entre las diferentes ramas del sector empresarial y el social. La nueva ley determina algunos mecanismos tendientes a reducir la brecha entre estos actores. También hay un discurso generalizado sobre la crisis de valores y habrá que capacitar a los maestros para tratar este complejo problema. Por suerte hay un *“Currículo para la práctica de valores en la educación básica”* que ojalá sea tomado en cuenta para el trabajo de aula. (Fundación Alianza Estratégica-Ministerio de Educación 2002).

De igual modo hay aspectos que no requieren mayor discusión o aclaración, ya que gozan de un acuerdo generalizado. Por ejemplo, nadie niega la necesidad de que los estudiantes: niños y jóvenes tengan acceso a todo lo referente a las TIC, insoslayables en el mundo actual. Las macro tendencias mundiales, al igual que el mundo del trabajo no son conquistables sin el desarrollo de la informática educativa. Hay ya experiencias valiosas que podrían difundirse.

## Conclusión

A pesar de los avances en cuanto a infraestructura, contratación de maestros, distribución de textos, educación gratuita, especialización de maestros en el extranjero, adopción de tecnología de punta, incorporación en la EGB y en BGU de nuevos y refrescantes enfoques temáticos en cuanto a las zonas desérticas y/o los proceso de desertización en la geografía ecuatoriana, de los graves problemas geo-ambientales o de otros temas relevantes en el mundo contemporáneo, acciones plausibles que no cabe desconocer, la pregunta clave es si estas y otras medidas consiguieron construir un país más equitativo, con mejores condiciones de vida para la mayoría de la población, condiciones que además no resulten flor de un día sino conquistas estructurales.

No cabe “olvidar” que los resultados de las evaluaciones últimas a maestros y estudiantes dejan aún mucho que desear. La implementación por varias décadas de las políticas del Plan Decenal: 2006—2015 no condujo a la “tierra prometida” en lo que se refiere a formación básica de los estudiantes, a calidad del ejercicio docente en el aula, a pertinencia de planes y programas, a mejora en las metodologías de aprendizaje, textos escolares, evaluación, formación docente,... La política fue hacer más de lo mismo, de lo que venía haciéndose por décadas.

Ahora bien, aún no se ha descubierto la fórmula capaz de superar las crisis, de desarmar un rompecabezas cuyas piezas se han soldado a lo largo de al menos dos décadas. No será fácil ni cambiar de rumbo en educación ni cambiar de prioridades o levantar un programa diferente. Además, aún no se ha determinado con precisión el estado del arte en cuanto a los avances y limitaciones de los programas implementados en los últimos diez años; tampoco se han dibujado las líneas de un nuevo programa decenal que no dispondrá de abundantes sino de insuficientes recursos económicos y financieros. En la última campaña electoral el debate sobre la educación fue mínimo. Pero solo a partir del diagnóstico y un amplio diálogo sobre los logros alcanzados y sobre las limitaciones aún presentes, como sobre paradigmas y programas diferentes es que tocará diseñar la nueva propuesta, unir voluntades e iniciar el cambio de dirección que requiere la educación para construir un programa diverso a lo largo de la próxima década: 2017-2027.



## Bibliografía

- (Consejo General de Formación Profesional CGFP. *Comisión Nacional Ampliada de Transversalidad, 2002* . España: CGFP, 2002.
- Aebli Hans. *12 formas básicas de enseñar: una didáctica basada en la psicología*. Madrid: Narcea, S. A. , 1995.
- Albuja Rafael. «Conferencia magistral para la incorporación como Miembro de Número de la Sección de Educación de la CCE Benjamín Carrión.» “*La evaluación pilar esencial de la calidad de la educación*”,. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 2010. 1-17.
- Coll César. *Los aprendizajes básicos imprescindibles en el proceso de ajuste del currículo y de los estándares de aprendizaje de la EGB y del BGU*. Quito.: Miniserio de Educación, 2014 Sept.
- . *Psicología y currículum*. Barcelona: Paidós. (5th ed.), 1995: 133.
- Comisión legislativa de educación, cultura y deportes. *Proyecto de ley orgánica general de educación* . (Documento para segundo debate), Quito: Impresum, 2003.
- Comisión Nacional Ampliada de Transversalidad. *Informe Consejo General de Formación Profesional. España, CGFP*. España: CGFP, 2001.
- Contrato Social por la Educación Ecuador. «Estado de la inversión en educación 2006-2012” .» *Cuaderno No. 7*, 2012: 56-ss.
- EB/PRODEC, Proyecto. *Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos, Aprendo 2007*. Quito: Ministerio de Educación, 2007.
- Fundación Alianza Estratégica-Ministerio de Educación. *Currículo de educación en la práctica de valores para la Educación Básica Ecuatoriana*. Quito: Universidad Técnica Particular de Loja, 2002.
- Grijalva Martha. “*Aprendo*” *Información Básica*. Quito. : EB/Prodec Proyecto de desarrollo, eficiencia y calidad. , 1999 Jul. .

- Grijalva Martha y Cazares A. “*Estudio Comparativo de los resultados de las pruebas APRENDO 96-2000*”. Quito: Ministerio de Educación, 2001.
- Instituto Superior de Investigaciones ISIFF. *Caracterización de la Población Docente, Administrativa y Estudiantil*. Quito: Universidad Central, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, 2009.
- Merchesi Álvaro. «Reformas educativas mitos y realidades.» *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 27, Sept.-Dic. 2001: 1-ss.
- Ministerio de Educación. “*Informe de las Pruebas Ser Ecuador*”, 2008. Quito: Ministerio de Educación, 2008.
- Ministerio de Educación. *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015*. Quito: Ministerio de Educación, 2007.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación. *Una educación con calidad y equidad*. España: OEI, 1998.
- Paladines Carlos. «“La reforma universitaria y el sistema de cátedra”.» *Universidad-Verdad*, 2003: 83-106.
- Paladines Carlos. “*Implicaciones del enfoque por competencias para la práctica educativa*”. LOJA: UTPL, (Documento de trabajo), 2007 Sept.
- . *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos*. Quito: FONSAL Vol. II., 2011.
- PEREAL, Fundación Ecuador y Grupo FARO. *Informe de Progreso Educativo Ecuador, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*,. Santiago de Chile: PEREAL, 2010.
- Red de maestros y maestras para la Revolución Educativa. *Propuesta de la comunidad educativa para el nuevo Plan Decenal de Educación 2016-2025*. Quito: Ministerio de Educación, 2016 Feb.

- SENPLADES. *Atlas geográfico de la República del Ecuador*. DE GOBIERNO, Quito: Instituto Geográfico Militar (2da. edición), 2013: 86.
- TERCER-UNESCO. *Informe de Resultados. Logros de aprendizaje. Laboratorio latinoamericano de evaluación de la calidad de la educación, 2015* . Santiago de Chile: TERCER-UNESCO, 2016.
- UNESCO. *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) 2013*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la UNESCO, 2013.
- Universidad Andina Simón Bolívar. “*Análisis de la propuesta del nuevo bachillerato*”. Quito: [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec), 2011.
- Varios Autores. “*Análisis de la propuesta del nuevo bachillerato*”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, [www.uasb.edu.ec](http://www.uasb.edu.ec), 2011.
- Villavicencio Arturo. «¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?,» *Documento de trabajo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, , 2013. 1-24.

## Documentos de Apoyo

No. 1: Presupuesto asignado para educación inicial, básica y bachillerato respecto al PIB nominal (Red de maestros y maestras para la Revolución Educativa 2016 Feb.)				
Año	Presupuesto asignado para educación inicial, básica y bachillerato	PIB nominal proformas presupuestarias	Relación variación anual/ PIB nominal proforma	% de participación sobre el PIB nominal
2009	1.817,69	51.386,00	-	3,54%
2010	2.108,97	56.964,00	0,51%	3,70%
2011	2.419,79	62.043,00	0,50%	3,90%
2012	2.777,92	71.625,40	0,50%	3,88%
2013	3.229,63	90.326,38	0,50%	3,58%
2014	3.724,14	98.895,30	0,50%	3,77%
2015	4.267,44	108.625,54	0,50%	3,93%
Promedio			0,50%	3,76%

Ministerio de Finanzas Elaborado: Ministerio de Educación: Propuesta de la comunidad educativa para el nuevo Plan Decenal de Educación 2016-2025.

En total: 63 Unidades Educativas del Milenio en funcionamiento; 51 en construcción.

No. 2: Orden del logro de destrezas a partir del porcentaje de suficiencia: 1996-2000												
DESTREZA ESPECÍFICA	Nacional				Costa				Sierra			
	1996		2000		1996		2000		1996		2000	
	Orden	%	Orden	%	Orden	%	Orden	%	Orden	%	Orden	%
M09.01.01 Establecer la relación de igualdad o de orden entre dos números o en conjuntos.	Tercero	21,21	Tercero	19,83	Cuarto	16,68	Tercero	18,48	Tercero	25,06	Tercero	21,77
M09.01.02 Completar una sucesión.	Sexto	14,64	Sexto	09,37	Sexto	10,92	Sexto	09,12	Sexto	17,79	Sexto	09,74
M09.02.01 Resolver ejercicios sobre proporcionalidad.	Quinto	18,15	Cuarto	15,54	Quinto	14,96	Quinto	14,02	Quinto	20,87	Cuarto	17,63
M09.02.02 Resolver problemas sobre proporcionalidad.	Cuarto	20,83	Quinto	13,81	Tercero	16,79	Cuarto	14,04	Cuarto	24,26	Quinto	13,49
M09.02.03 Resolver problemas sobre porcentajes.	Séptimo	12,69	Séptimo	08,16	Séptimo	10,35	Séptimo	07,85	Séptimo	14,68	Octavo	08,60
M09.03.01 Resolver ejercicios con operaciones combinadas.	Noveno	09,22	Octavo	07,16	Noveno	07,69	Noveno	06,82	Décimo	10,52	Décimo	07,65

M09.03.02 Resolver problemas que requieren la combinación de operaciones.	Décimo primero	06,78	Décimo primero	04,35	Décimo primero	04,48	Décimo primero	04,22	Décimo primero	08,72	Décimo primero	04,53
M09.03.03 Estimar la magnitud de los resultados de ejercicios y problemas con las operaciones fundamentales y la potenciación.	Décimo Segundo	05,75	Décimo Segundo	03,92	04,30	Décimo Segundo	03,61	Décimo Segundo	06,97	Décimo Segundo	04,36	
M09.04.01 Resolver ejercicios con una de las operaciones fundamentales entre expresiones algebraicas	Primero	37,84	Primero	27,27	31,87	Primero	25,14	Primero	42,92	Primero	31,57	
M09.04.02 Resolver ejercicios en los que se combinan las operaciones fundamentales entre expresiones algebraicas.	Décimo	09,20	Décimo	07,06	06,60	Décimo	06,29	Octavo	11,41	Noveno	08,17	
M09.04.03 Descomponer una expresión algebraica en sus factores.	Segundo	25,96	Segundo	25,28	21,72	Segundo	22,19	Segundo	29,53	Segundo	29,48	
M09.04.04 Resolver ejercicios y problemas de ecuaciones con coeficientes enteros y una variable de primer grado.	Octavo	10,24	Octavo	07,74	08,89	Octavo	06,82	Noveno	11,39	Séptimo	09,07	

MEC, Análisis de las Pruebas APRENDO 1996 y 2000.

No 3.- Pruebas Ser Estudiante: destrezas y saberes de los escolares de cuarto, séptimo y décimo grados de Educación General Básica (EGB) y tercero de Bachillerato. (INEVAL) 2013.

2013 4to de EGB	Insuficiente: 401 a 550	Elemental: 551 a 800	Satisfactorio: 801 a 950	Excelente: 951 a 1.000
Promedio	65,7%	21,4%	13,0%	--- no alcanzaron este nivel
Matemáticas	59,3%	20,0%	19,9%	0,8
Lengua y Lit.	67,7%	11,2%	21%	-----
Ciencias Nat.	52,9%	30,5%	16,5%	0,1%
Estudios Soc.	67,9%	12,1%	19,4%	0,6%
Promedio índice INEVAL	Hombres:	654 puntos	Mujeres:	653 puntos
2013-7mo. de EGB	Insuficiente: 401 a 550	Elemental: 551 a 800	Satisfactorio: 801 a 950	Excelente: 951 a 1.000
Promedio	65,0%	24,5%	10,6%	0,01 %
Matemáticas	70,3%	14,2%	13,3%	2,2
Lengua y Lit.	61,4%	17,2%	21,3%	0,1%
Ciencias Nat.	46,8%	37,7%	15,4%	0,1%
Estudios Soc.	58,5%	26 %	15%	0,6%
Promedio índice INEVAL	Hombres	Xxx puntos	Mujeres	Xxxx puntos
2013 10mo. de EGB	Insuficiente: 401 a 550	Elemental: 551 a 800	Satisfactorio: 801 a 950	Excelente: 951 a 1.000
Promedio	70,2%,	22,6 %	7,2%	0,1 %
Matemáticas	72,6%	16 %	9%	2,4%
Lengua y Lit.	68%	18,8%	12,4%	0,7%
Ciencias Nat.	60,2%	26,6%	13%	0,3%
Estudios Soc.	60,2%	27,1%	12,2%	0,5%
Promedio índice INEVAL	Hombres	Xxx puntos	Mujeres	Xxxx puntos
2013 3ro. de Bachillerato	Insuficiente: 401 a 550	Elemental: 551 a 800	Satisfactorio: 801 a 950	Excelente: 951 a 1.000
Promedio	64,4 %	el 28 %	7,6%	No alcanzaron este nivel
Matemáticas	67,6%	16,2%	14,4%	1,8%
Lengua y Lit.	52,1%	30,7%	16,9%	0,4%
Ciencias Nat.	56,1%	28,9%	14,8%	0,2%
Estudios Soc.	60,2%	28,4%	11,0%	0,4%

2014 3ro. de bachillerato	Insuficiente: 401 a 550	Elemental: 551 a 800	Satisfactorio: 801 a 950	Excelente: 951 a 1.000
Promedio	10,3 %	26,7 %	57,3 %	5,5 %
Matemáticas		30,5 %	31,5 %	17,8 %
Lengua y Lit.		23,2 %,	47,8 %,	20,7 %,
Ciencias Nat.		34 %	41,6 %	12,9 %
Estudios Soc.		12,6 %.	36,3 %.	7,5 %
Promedio Índice INEVAL	Hombres	865 puntos	Mujeres	877 puntos

#### No 4.- Programas e incentivos para calidad de la educación.

1. Organizar maestrías sobre diversas problemáticas de la docencia. Dos años de estudios deberían permitir mejorar al magisterio nacional, con agudos vacíos dado el nivel de algunas facultades de educación en claro deterioro. La crisis de la supervisión es un ejemplo más de la urgente necesidad de personal preparado en nuevos procesos de auditoría y asesoría pedagógica. La dificultad radica no tanto en la creación de programas de maestría cuanto en la calidad de los mismos;
2. Desarrollar un sistema de información para los padres de familia sobre medición de logros y resultados a nivel nacional y de centros escolares.
3. Integrar a la práctica docente, en el aula, en calidad de eje transversal, la formación en valores y el desarrollo del pensamiento. La calidad no implica solo rendimiento en determinadas asignaturas, también ella está vinculada con la formación ciudadana, con el mundo de los valores.
4. Organizar un Fondo concursable que permita financiar propuestas de desarrollo de calidad educativa en al menos 100 centros de educación básica; premiar a establecimientos que compartan sistemas de control de calidad; dotar de recursos a 200 proyectos de desarrollo de la calidad, a nivel del bachillerato; atender previo diagnóstico a 500 escuelas en situación crítica. Un tribunal nacional de clara solvencia académica determinaría los ganadores a partir de un concepto de calidad previamente establecido;
5. Establecer convenios de cooperación con los Municipios y Consejos Provinciales para que coadyuven en programas de desarrollo de la calidad educativa. Por ejemplo, en relación con las tecnologías de información y comunicación en el aula. El papel de los Gobiernos Seccionales ha quedado reducido, lastimosamente, a colaboración solo en infraestructura. El "centralismo absorbente", mal endémico, continúa aún con vigor.

No.5 De Instituciones Educativas, Profesores y Alumnos: cuadros comparativos 2007-2015				
Año	Planteles	Profesores	Alumnos	% de crecimiento
2007/8				
Fiscal	17.530	129.929	2.195.873	
Fiscomisional	802	7.123	151.641	
Municipal	560	1.402	34.425	
Partic. Religioso				
Partic. Laico				
Particular total	5.215	44.717	685.712	
Total	24.207	183.171	3.067.651	
2014/2015				
Fiscal	14.320	158.182	3.558.322	
Fiscomisional	567	11.254	230.365	
Municipal	163	1.917	44.903	
Partic. Religioso				
Partic. Laico				
Particular total	3287	49127	893.342	
Total	18.337	220.480	4.726932	
Total General				
2006/7	33.332	205.081	3.067.651	
2007/8	24.207	183.171	3.477.137	
2014/2015	18.337	220.480	4.726932	

Ministerio de Educación, Estadísticas educativas de los años escolares: 2002-2003 al 2006-2007Fuente: Estadística educativa. Reporte de Indicadores. Ministerio de Educación. Vol. I. Marzo 2015. Elaboración autor.

NB: Los datos correspondientes a los años 2006-2007 y 2007-2008 son tan diversos que se podría juzgar que son incoherentes. Dejamos al lector juzgue al respecto. Para evitar este dilema señalaremos las diferencias cuando recurramos a ellos.

## No.6: El escalafón y la tabla salarial

Categorías Escalonarias	Títulos profesionales	Equiparación SENRES	Sueldo mensual
Categoría 1	Madres comunitarias, educadores populares, bachilleres	Servidor público de apoyo 1	\$ 478
Categoría 2	Profesores IPEP, Tecnólogos	Servidor público 1	\$ 741
Categoría 3	De ascenso a la 2da.	Servidor público 2	\$ 819
Categoría 4	Licenciado / Ciencias Educación, otros profesionales – postgrado en docencia	Servidor público 3	\$ 897
Categoría 5	Ascenso de la 4ta.	Servidor público 4	\$ 9873
Categoría 6	Ascenso de la 5ta.	Servidor público 5	\$ 1.102
Categoría 7	Ascenso de la 6ta.	Servidor público 6	\$ 1.286
Categoría 8	Ascenso de la 7ma.	Servidor público 7	\$ 1.523
Categoría 9	Ascenso de la 8va, Maestría en educación – adicional publicaciones – 4to.Nivel.	Servidor público 8	\$ 1.600
Categoría 10	Ascenso de la 9na.	Servidor público 9	\$ 1.850

UNE, Principales observaciones al proyecto de Ley Orgánica de Educación General, enero 2010.

---

 No.7 Sueldos del Sueldos del Ejército<sup>42</sup>


---

GRADO	TIEMPO DE SERVICIO	SALARIO USD
<input type="checkbox"/> OFICIALES		
<input type="checkbox"/> General Superior	2do. Año	5.275
<input type="checkbox"/> General Inspector	2do. Año	5.066
<input type="checkbox"/> General de Distrito	2do. Año	4.570
<input type="checkbox"/> Coronel	5do. Año	4.029
<input type="checkbox"/> Teniente Coronel	5do. Año	3.229
<input type="checkbox"/> Mayor	5do. Año	2.684
<input type="checkbox"/> Capitán	5do. Año	2.396
<input type="checkbox"/> Teniente	5do. Año	1.117
<input type="checkbox"/> Subteniente	5do. Año	1.498
<input type="checkbox"/> TROPA		
<input type="checkbox"/> Suboficial Mayor	2do. Año	2.532
<input type="checkbox"/> Suboficial Primero	4do. Año	2.391
<input type="checkbox"/> Suboficial Segundo	5do. Año	1.117
<input type="checkbox"/> Sargento Primero	5do. Año	1.498
<input type="checkbox"/> Sargento Segundo	5do. Año	1.284
<input type="checkbox"/> Cabo Primero	5do. Año	1.150
<input type="checkbox"/> Cabo Segundo	5do. Año	1.045
<input type="checkbox"/> Policía	5do. Año	951

---

42 Esta tabla considera el alza de las remuneraciones de la policía, luego de los acontecimientos del 30 de septiembre. Octubre del 2011.

No. 8: El escalafón y la tabla salarial (marzo-2011)							
Ubicación categorías	Criterio Marzo del 2011	Títulos profesionales propuesta UNE 2010	Remuneración en vigencia, Abril 2013	Remuneración propuesta UNE--2010	Equiparación con escala SENRES	Sueldo mensual SENRES en vigencia. Abril 2013.	Remuneración Tropa
Educador comunitario			150				
Docente a contrato 2			530		Servidor Público de servicios 1	527	
Docente a contrato 1			675		Servidor Público de servicios 2	553	
Categoría J	Docente público sin título. Remuneración menor a \$ 500	Madres comunitarias, educadores populares, bachilleres	6224	\$ 478	Servidor público de Apoyo 1 Grado 3	585	Policía: 951
Categoría I	Docente público con título Profesor. Remuneración menor a \$ 640.	Profesores IPED, Tecnólogos	675	\$ 741	Servidor público de Apoyo 2 Grado 4	622	Cabo Segundo: 1.045
Categoría H	Docente público Título profesor. Remuneración entre \$ 641 y \$ 695.	De ascenso a la 2da.	733	\$ 819	Servidor público de Apoyo 3. Grado 5.	675	Cabo Primero: 1.150

Categoría G	Docente público, Título licenciado. Remuneración menor a \$ 775.	Licenciado/ Ciencias Educación, Profesionales – postgrado en docencia	817	\$ 897	Servidor público de Apoyo 4. Grado 6	733	Sargento Segundo: 1.284
Categoría F	Docente público. Remuneración unificada entre \$ 776 y \$ 855.	Ascenso de la 4ta.	901	\$ 9875	Servidor público 1.- Grado 7	817	Sargento Primero: 1.498
Categoría E	Docente público con remuneración unificada entre \$ 856 y \$ 935.	Ascenso de la 5ta.	986	\$ 1.102	Servidor público 2.- Grado 8	901	Suboficial Segundo: 1.717
Categoría D	Docente público. Remuneración unificada entre \$ 936 y \$ 1.030.	Ascenso de la 6ta.	1086	\$ 1.286	Servidor público 3.- Grado 9	986	Suboficial Primero: 2.391
Categoría C	Docente público. Remuneración unificada entre \$ 1.031 y \$ 1.150.	Ascenso de la 7ma.	1212	\$ 1.523	Servidor público 4.- Grado 10	1086	Suboficial Mayor: 2.532

### No. 9: Matrícula comparativa de la Facultad de Filosofía de la Universidad Central

Carrera/Especialización	2008- 2009	2013 - 2014	% Variación
Educación Física	469	125	-75,25
Educación Parvularia	886	476	-46,28
Lenguaje y Literatura	279	260	-6,81
Comercio y Administración	520	291	-44,04
Psicología Educativa y Orientación	557	574	+103,05
Idiomas	809	314	-61,19
Físico – Matemáticas	237	175	-26,16
Informática	463	274	-40,82
Ciencias Sociales	824	448	-45,63
Química y Biología	838	193	-76,97
Educación Técnica	622	189	49,61
<b>TOTAL</b>	<b>6504</b>	<b>3319</b>	<b>-48,97</b>

Fuente: Instituto Superior de Investigaciones ISIFF. Elaboración: EF

## No. 10: "Resumen de los resultados alcanzados en las políticas del PDE 2006-2015"

<b>POLÍTICAS</b>	<b>INDICADOR DE RESULTADO</b>	<b>NETA AL 2015</b>	<b>RESULTADO ALCANZADO AL 2015</b>	<b>ESTADO</b>
<b>POLÍTICA 1:</b> Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años.	Proporción de niños y niñas de 0 a 5 años que solicitaron un cupo y fueron atendidos en el sistema educativo fiscal	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>Cumplido</b>
<b>POLÍTICA 2:</b> Universalización de la Educación general básica de primero a décimo	Tasa neta de asistencia a EGB	<b>95%</b>	<b>96,3%</b>	<b>Cumplido</b>
<b>POLÍTICA 3:</b> Incremento de la población estudiantil del bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente	Tasa específica de asistencia de jóvenes entre los 15 y 17 años en el sistema nacional de educación	<b>75%</b>	<b>85,27%</b>	<b>Cumplido</b>
<b>POLÍTICA 4:</b> Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos	% de cumplimiento de la meta de personas alfabetizadas	<b>100%</b>	<b>122%</b>	<b>Cumplido</b>
<b>POLÍTICA 5:</b> Mejoramiento de la infraestructura y el equipo de las instituciones Educativas	% de incremento del presupuesto en la educación para infraestructura	<b>85,5%</b>	<b>85,5%</b>	<b>Cumplido</b>

Propuesta de la comunidad educativa para el nuevo Plan Decenal de Educación: 2016-2025". Red de Maestros y Maestras para la Revolución Ciudadana. 2016.

## No. 11: Informe de Progreso Educativo Ecuador 2010

Informe de Progreso Educativo, Ecuador 2010			
Area	Nota	Tendencia	Comentarios
Cobertura	B	↔	Cada vez se matricula más niños en las escuelas. El número de estudiantes que se matricula en la Educación General Básica (EGB) es alto. Sin embargo, todavía existen importantes retos en cuanto a la cobertura de educación inicial y bachillerato.
Permanencia	C	↑	Es bueno que cada vez más niños y jóvenes permanezcan en el sistema. Sin embargo, mientras que la gran mayoría de los estudiantes concluye sus estudios de primaria (2do-7mo EGB), no es el caso para los alumnos de secundaria (8vo-10mo EGB y bachillerato)
Logros Académicos	F	↔	Las calificaciones obtenidas tanto en pruebas nacionales como internacionales son muy bajas. Las calificaciones no parecen haber mejorado a lo largo del tiempo lo cual, comparado con los recursos invertidos, puede ser percibido como retroceso.
Equidad	D	↓	Los estudiantes de familias que perciben menos ingresos, quienes residen zonas rurales y/o permanecen en etnias minoritarias, tienen -en promedio- menos años de escolaridad y menos calificaciones en pruebas que sus contrapartes. Las diferencias parecen incrementar con el tiempo.
Estándares	D	↑	Aunque existen estandares de manera implicita en los currículos, todavía no se cuenta con un sistema de estándares explícitos, conocidos y aceptados por todos. Sin embargo, se está trabajando en la elaboración de los mismos.
Evaluación	C	↑	Existe un sistema nacional de evaluación, pero éste todavía no tiene conexión con estándares establecidos y consensuados. Históricamente, los exámenes nacionales no se han administrado de manera regular y no todos los resultados son comparables a través del tiempo. Se cuenta con una baja participación en exámenes internacionales
Profesión Docente	C	↑	Aunque los incentivos para los docentes, la formación y su participación en la reforma educativa han visto mejoras, todavía existen retos en estas áreas. Adicionalmente, los pedagogos todavía tienen una preparación inadecuada y se requiere ajustar las remuneraciones, su preparación y pago.
Financiamiento	C	↑	Mientras que la inversión en la educación ha aumentado, sigue siendo menos en comparación con otros países de la región y su distribución no es la adecuada.
Gestión	C	↔	La mayoría de las decisiones todavía se toma a nivel central. Aunque se está proponiendo un nuevo modelo de gestión del sistema educativo, éste debe promover la participación de otros actores, tanto en el nivel nacional como local.

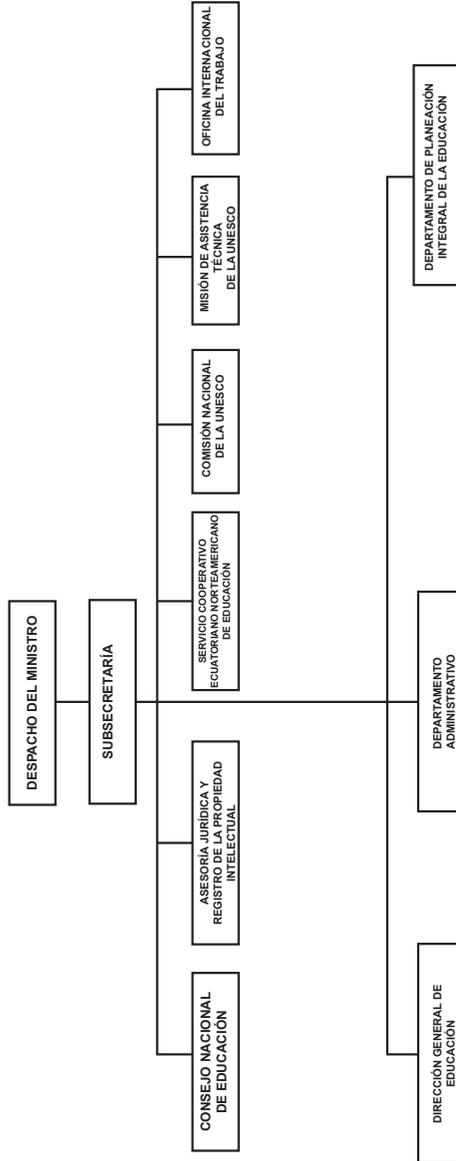
Escala de Notas	A	Excelente	↑	Progreso
	B			
	C	Regular	↔	Sin tendencia definida
	D			
	F	Muy deficiente	↓	Retroceso





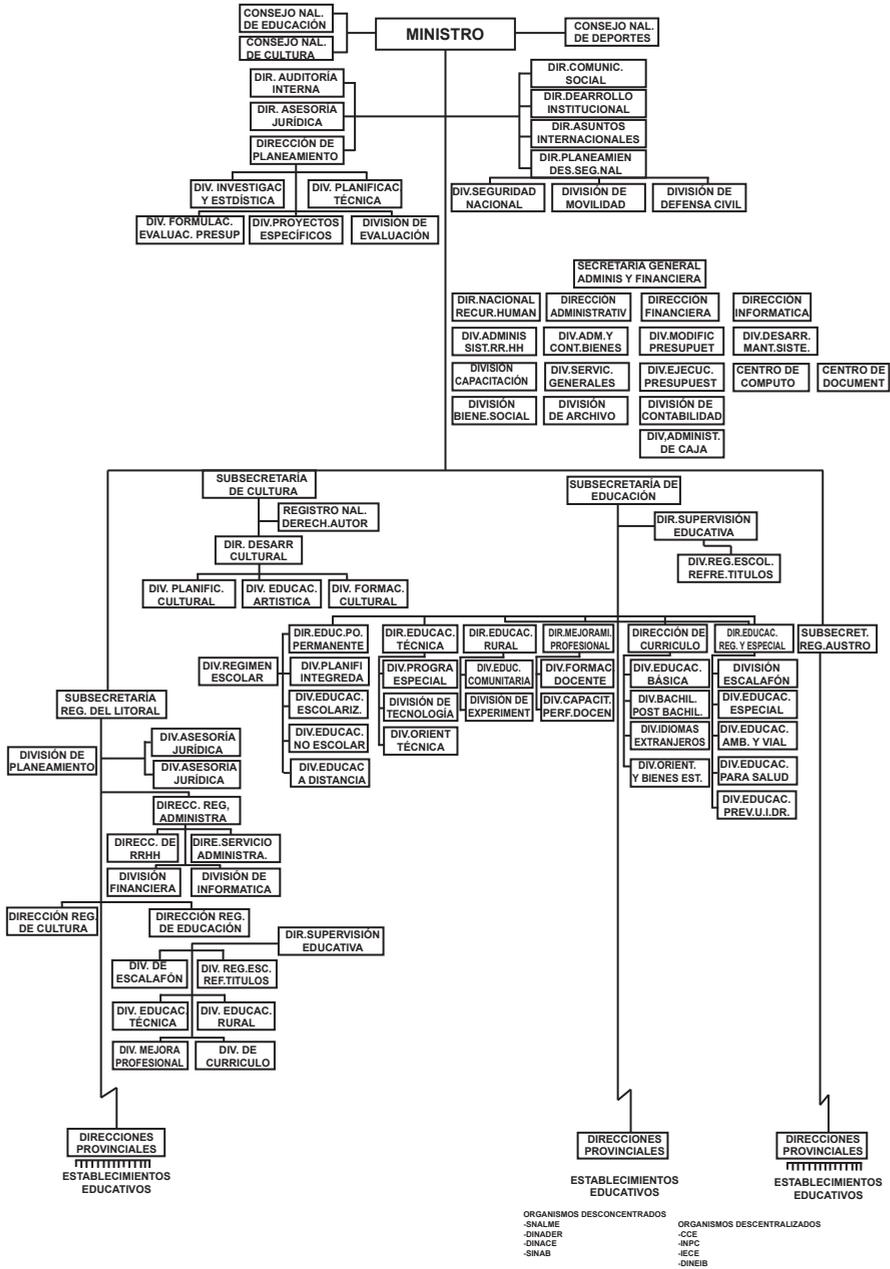
# Organigrama 1962

## MINISTERIO DE EDUCACIÓN



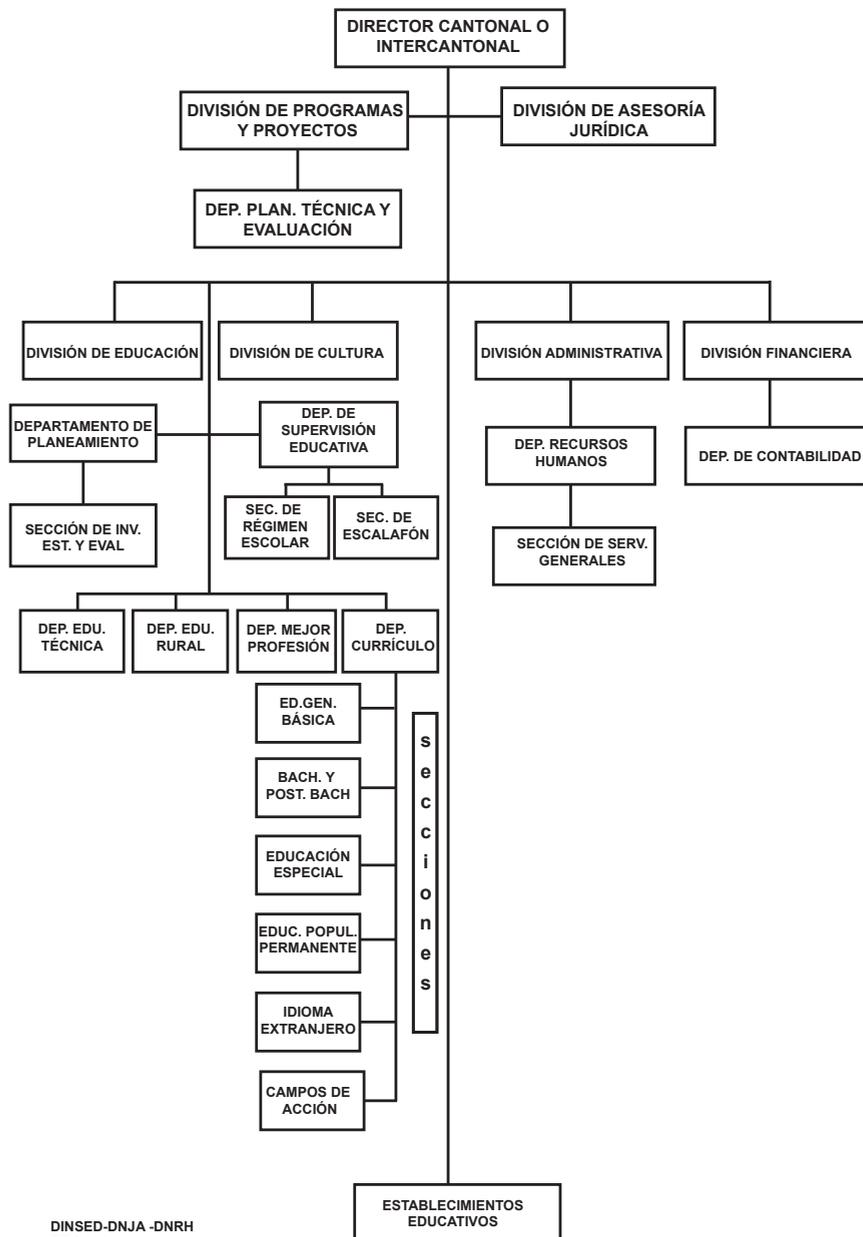
# Organigrama 1996

## ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA



# Organigrama 2002

## ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LAS DIRECCIONES CANTONALES E INTERCANTONALES DE EDUCACIÓN Y CULTURA



DINSED-DNJA -DNRH  
 F.T.S./J.A. A.A.  
 2002 - 08 -26

# Organigrama 2002



Ministerio de Educación

## Organigrama Planta Central

