

Quito y Guayaquil modernos.

Quito



Guayaquil



TOMO V: (1942-2006)
DEL LAICISMO AL DESARROLLISMO EN
EDUCACIÓN, SEGUNDA MITAD DEL S. XX

Carlos Paladines Escudero

La educación es un tesoro formado, resguardado y transmitido por cientos y miles de maestros que hicieron de esta actividad su principal ‘ilusión’.

Los Manuales de Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógicos Ecuatorianos pretenden rescatar y reconstruir las múltiples facetas, obras, rupturas y batallas de quienes coadyuvaron desde finales de la etapa prehispánica, pasando por la etapa colonial y la republicana, hasta el presente, a la construcción y al renacer del sistema educativo ecuatoriano.

Para los historiadores y educadores, especialmente para la formación de los futuros docentes, el tomo V ofrece una visión ordenada y sistemática del amplio y complejo mundo de la historia de la educación en el s. XX: sus principales corrientes pedagógicas, sus autores individuales e institucionales, las obras, figuras y símbolos que habrá que rescatar y reconstruir, para transformar a una herencia educativa en un legado vivo, capaz de poner en marcha las soluciones que será insoslayable implementar en el s. XXI.

En definitiva, sin caer en un “recetario” o en una propuesta “única”, uni-dimensional, se presentan las alternativas que los maestros y los estudiantes examinaron, evaluaron y escogieron para iluminar su diaria labor en las aulas, vencer las limitaciones y adversidades que han afectado al sistema educativo, visto cada vez más como un mecanismo o instrumento de consolidación de las diferencias y la exclusión social y política que como un factor de integración económica y de lucha contra las desigualdades de todo género

¿Qué deben y qué pueden los maestros hacer para ‘superar’ un adverso escenario educativo? ¿Qué tocará en los próximos años desarmar y reconstruir en educación? ¿Cómo ‘superar’ en todos los componentes curriculares: en los textos y manuales, en la docencia, en el sistema de evaluación, en las aulas: en la teoría y en la práctica cotidiana los descomunales retos que plantea superar una sociedad inequitativa?

**MANUAL DE HISTORIA
DE LA EDUCACIÓN Y DEL
PENSAMIENTO PEDAGÓGICO
ECUATORIANOS
TOMO V: (1942-2006)
DEL LAICISMO AL
DESARROLLISMO EN EDUCACIÓN,
SEGUNDA MITAD DEL S. XX**

FUNDACIÓN



ALIANZA
ESTRATÉGICA

www.alianzaestrategica.org

**Manual de Historia de la Educación
y del Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos.**

Editor: Fundación Alianza Estratégica.

Autor: Carlos Paladines Escudero

Diseño de portadas y edición virtual: Rafael Castro.

Digitación de texto: Carlos Paladines

Imagen de portada:

Quito y Guayaquil modernos

Disponible en: <https://d.docs.live.net/1fd752d4ecdb292f/Escritorio/libro%202020marzo.docx>

ISBN:

Depósito Legal:

Fundación Alianza Estratégica

info@alianzaestrategica.org

alianzaestrategica@gmail.com

Tel.: 02-361-7297

Dir.: Av. República (E2-214) y Rumipamba

Esq. Edificio Signature. Oficina 804

Quito-Ecuador <http://www.alianzaestrategica.org>

Reservados todos los derechos conforme a la ley. No está permitida la reproducción total o parcial de esta antología, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Primera Edición: *Pensamiento Pedagógico Ecuatoriano* –1988–;

Segunda Edición: *Pensamiento Pedagógico de los grandes educadores de los países del Convenio Andrés Bello* –1995–

Tercera Edición: *Rutas al Siglo XXI: Aproximaciones a la Historia de la Educación en el Ecuador* –1998–;

Cuarta Edición: *Figuras y Símbolos de la Educación en el Ecuador* –2002–;

Quinta Edición: *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos* –2005–;

Sexta Edición: *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos*, Vol. I y II, –2011–;

Séptima Edición: *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos* –2017–;

Octava Edición: *Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos* –versión digital–.

ÍNDICE

DEL LAICISMO AL DESARROLLISMO EDUCATIVO Y A SU CRISIS EN EL S. XX.....	15
Momentos de desarrollo de la educación en el s. XX.....	15
CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	
LIBERAL (1912-1942).....	31
EXPANSIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO (1942-1979).....	39
La edad de oro de la planificación educativa.....	39
Velasco Ibarra: educación fiscal -- educación confesional.....	46
Gobierno militar: 1972-1976-1979.....	51
Del positivismo a la enseñanza por objetivos	61
Antecedentes	61
La enseñanza por objetivos	64
EL ASCENSO DEL DESARROLLISMO EN EDUCACIÓN (1942-1979)	69
La modernización de la estructura productiva.....	69
Las “bendiciones” y “maldiciones” de los tiempos de bonanza	78
El retorno a la “democracia”: reformas educativas inconclusas.....	83
La reforma de 1979-84	85
Reformas posteriores	92

<i>La Reforma “consensuada” de 1996.</i>	106
Las reformas educativas de tiempos	
de la inestabilidad política.	113
Reformas de gestión y administración educativa	
inconclusas.	118
Conclusiones:	123
La formación por competencias.	124
Las competencias en desarrollo del pensamiento	125
¿Cómo enseñar a pensar?	130
Denunciar y criticar	137
Observar	140
Observación espontánea o “natural”	
y observación científica	144
Aclarar/construir conceptos	145
Las competencias en valores	152
Marco teórico del Currículo de Educación	
en la Práctica de Valores.	155
Las raíces antropológicas del comportamiento	
humano.	157
Principios constitucionales que amparan	
la formación ciudadana	159
Formación ciudadana y democracia	
–Estado de Derecho–	161
La Declaración Universal de los Derechos Humanos	163
El proyecto de una ética universal.	164
La formación comunitaria.	167
La formación religiosa.	169
La formación estética	170
La moral emergente	171
La participación ciudadana.	177
Los nuevos pilares de la didáctica de valores	178
Los valores como <<eje transversal>>	184
Temas de interés comunitario en la práctica	
de valores.	189
El tratamiento de temas valorativos y valores básicos,	

en el aula	193
Unidades didácticas - planes de clase	197
LA EDAD DE ORO DEL DESARROLLISMO	
EN EDUCACIÓN	201
Los antecedentes: la teoría desarrollista.....	201
La expansión de la Educación Inicial	204
El despliegue de la Educación Primaria	210
El despliegue de la Educación Secundaria	213
La expansión de la Educación Técnica	216
La expansión de las facultades de ciencias de la educación.....	224
La expansión y contracción de la formación de maestros	236
Expansión y difusión de la educación musical	246
La expansión y contracción de la Educación Municipal	251
Antecedentes	251
Una experiencia que sobrevive.....	255
Expansión de la educación privada en las grandes ciudades	261
El triunfo sobre el analfabetismo	268
Expansión y contracción de las Escuelas Unidocentes	271
Las escuelas de Fe y Alegría	275
Expansión y contracción de la Educación Intercultural	
Bilingüe	277
Los antecedentes	277
El trajinar de la Educación Intercultural Bilingüe	284
La corta primavera de la educación bilingüe-intercultural.....	286
Temas de la herencia de la educación intercultural	
bilingüe	294
De la explotación de la naturaleza a su respeto	294
El ethos comunitario.....	297
La relectura de la historia de la dominación/liberación ..	302
La tragedia de la Educación Intercultural Bilingüe	314
La expansión y contracción de la atención a los adultos	318

Capacitación municipal	323
Los antecedentes.....	323
El Instituto de Capacitación Municipal: ICAM-Quito	326
Los desafíos del explosivo desarrollo urbano	328
Los desafíos internos:.....	329
Conclusión:	336
La expansión y los avatares de los proyectos internacionales	341
Antecedentes	341
Acotaciones generales sobre los proyectos.....	345
Juicios y reliquidaciones.....	354
La expansión de los sistemas de estadísticas educativas	358
La expansión de la inequidad en educación y la crisis del desarrollismo.....	361
Abandono escolar	363
Exclusión e inequidad en la educación	364
Relecturas sobre la inequidad educativa	370
La retos y limitaciones en educación al iniciar un nuevo siglo.....	377
La contradictoria “herencia dorada” del desarrollismo en educación	383
Balance de la educación: La herencia “perdida”	395
ANEXOS	401
Anexo I: Marco jurídico	401
Anexo II. Estadísticas educativas básicas.	
Primera mitad del s. XX.....	403
Anexo III. Estadísticas educativas básicas.	
Segunda mitad del s. XX.....	414

ÍNDICE DE DIAGRAMAS, IMÁGENES, CUADROS Y TABLAS

CUADROS

Cuadro No. 1: Segunda mitad del s. XX: estabilidad e inestabilidad política.....	25
Cuadro No. 2: Escuelas y alumnos 1909-1914.....	34
Cuadro No. 2: Estructura de los Informes ministeriales, etc.....	33
Cuadro No. 3: Distribución escuelas por provincias en 1914.....	34
Cuadro No. 4: Plan de estudios para el Ciclo Básico 1969.....	41
Cuadro No. 5: Expansión cuantitativa del sistema educativo 1975-1978.....	56
Cuadro No. 6: Evolución del Presupuesto 1975-1978	
Denominación en miles de sucres	57
Cuadro No. 7: Organización de la Ley de Educación y Cultura: 1977.....	59
Cuadro No. 8: Estructura del Reglamento General de la Ley de Educación y Cultura: 1978.....	60
Cuadro No. 9: Crecimiento de la educación rural: 1979-1984.....	91
Cuadro No. 10: Colegios técnicos, PROMEET I. 1984-1988 (Agropecuarios).....	94
Cuadro No. 11: Colegios técnicos, PROMEET I. 1984-1988 (Industriales).....	94
Cuadro No. 12: Remuneración mensual. Profesor de 5ta. Categoría, 1988. (Equivalente en dólares).....	114
Cuadro No. 13: Políticas de acción 2000 – 2015.....	117
Cuadro No. 14: Trámites burocráticos.....	119
Cuadros No. 15: Estructuras jerárquicas	120
Cuadro No. 15: Reformas inconclusas: 1979 – 2000.....	122

Cuadro No. 16: Bibliografía digital sobre ejercicios para el desarrollo del pensamiento	133
Cuadro No. 16: ¿Qué es pensar?	127
Cuadro No. 17: Serie pedagógica y didáctica, P. EBI.....	179
Cuadro No. 18: Graduados por especializaciones 2002 – 2003	221
Cuadro No. 19: Reporte de asignación de cupos en las Universidades e Institutos técnicos y tecnológicos. Semestre I y II, 2017.....	223
Cuadro No. 20: El crecimiento de universidades: 1950-2000.	225
Cuadro No. 21: Matrícula Ciencias de la Educación – Universidad Central Quito: 1955-2005	227
Cuadro No. 22: Facultades de Ciencias de la Educación	230
Cuadro No. 23: Población estudiantil: 1998-2005	230
Cuadro No. 24: Distribución horaria en la formación docente, Plan 1985	232
Cuadro No. 25: Distribución horaria en la formación docente, Plan 1991	233
Cuadro No. 26: Evolución de la matrícula en los Institutos Superiores Pedagógicos: 1994-2004.....	244
Cuadro No. 27: Evolución graduados de los Institutos Superiores Pedagógicos: 1994-2004	245
Cuadro No. 28: Crecimiento educación municipal (1975 – 2001)	252
Cuadro No. 29: Establecimientos educativos municipales.....	259
Cuadro No. 30: Educación Municipio de Quito 2022	260
Cuadro No. 31: Presupuesto asignado IEM-2022	260
Cuadro No. 32: Expansión de la educación en Quito y Guayaquil 2000 – 2010.	265
Cuadro No. 33: Costos educación particular 2004.	267
Cuadro No. 34: Costos educación CONFEDC: pensiones por ubicación.	267
Cuadro No. 35: Costos educación privada en Quito 2018-2019	268
Cuadro No. 36: Malla curricular de la educación nacional y de la educación intercultural	301
Cuadro No. 37: Cobertura capacitación (1980- 1992)	323
Cuadro No. 38: Crecimiento urbano y rural 1960-1990.....	329
Cuadro No. 39: Crecimiento barrios marginales 1981-1991.....	329
Cuadro No. 40: Recursos de personal del Municipio de Quito: 1978 - 1993	330
Cuadro No. 41: Capacitación Municipal Destinatarios: 1989-1999.....	337

Cuadro No. 42: listado de publicaciones editadas 1992-2000.....	338
Cuadro No. 43: Programas y eventos de capacitación (1999)	339
Cuadro No. 44: Cursos aprobados para el 2022.	340
Cuadro No. 45: Objetivos y componentes proyectos.....	357
Cuadro No. 46: Principales propuestas y cambios de políticas: 1978-1994	382
Cuadro No. 47: Principios de los Partidos Políticos sobre Educación.....	383
Cuadro No. 48: Informe del progreso educativo, Ecuador: 2006 ...	394
Cuadro No. 49: Historia de la educación, marco legal y reglamentario básico: 1906-2006	401
Cuadro No. 50: Desarrollo institucional: colegios y universidades, número de alumnos 1920	403
Cuadro No. 51: Universidades de la República 1942.....	405
Cuadro No. 52: Número de escuelas primarias, fiscales, municipales y particulares a 1942	406
Cuadro No. 53: Especializaciones colegios oficiales y particulares.....	407
Cuadro No. 54: Costo de alumnos y del número de estos por profesor	408
Cuadro No. 55: Egresados universidades por el título en los últimos seis años: 1937-1942	409
Cuadro No.56: Sueldos maestros escuelas populares y superiores 1914.....	410
Cuadro No. 57: Resumen estadístico educación 1942.....	412
Cuadro No. 58: Desarrollo histórico: planteles, profesores y alumnos, 1960-2000.....	417
Cuadro No. 59: Dominio de destrezas en 10mo año de EGB, 1996	421
DIAGRAMAS	
Diagrama No. 1: Desarrollo del pensamiento.....	130
Diagrama No. 2: Niveles de la denuncia y crítica	137
Diagrama No. 3: tratamiento de temas valorativos y valores básicos, en el aula.....	196
Diagrama No. 5: Niveles y áreas del desarrollismo en educación. 204	
Diagrama No. 6: Matrícula neta para primaria y secundaria, por zona y región, 2001	211
Diagrama No. 7: Tasa de crecimiento 1990-1994.....	215

Diagrama No. 9: Distribución de planteles educativos en Quito y Guayaquil 2002 – 2003	264
Diagrama No. 10: Porcentaje de analfabetismo de adultos, 1950-2000.....	270
Diagrama No. 11: Analfabetismo rural y urbano	271
Diagrama No. 12: Analfabetismo (2003-2014).....	271
Diagrama No. 13: Participación de la EIB en el presupuesto de educación 2003-2008	292
Diagrama No. 15: Gasto Público en Personal (1992 – 2001).....	355
Diagrama No. 16: Gasto educativo y necesidades básicas insatisfechas por provincias.....	369
Diagrama No. 17: Periodización del desarrollo de la educación en el s. XX.....	395
Diagramas No. 8: Inversiones en educación y crecimiento alumnado, Municipio de Quito	257
Diagramas No. 15: Inequidades del sistema educativo 2006-2009	368
IMÁGENES	
Imagen No. 1: Colegio Mejía	31
Imagen No. 2: La edad de oro de los planes y programas.....	39
Imagen No. 3: General Guillermo Rodríguez Lara.....	51
Imagen No. 4: Ascenso y descenso del desarrollismo.....	69
Imagen No. 5: Danza de Checa/Cuenca	181
Imagen No. 6: Las zonas de suburbio.....	201
Imagen No. 7: Alcalde Rodrigo Paz 1988-1092.....	255
Imagen No. 8: Etnias indígenas	277
TABLAS	
Tabla N. 20: Total nacional y del bachillerato	214
Tabla No. 1: Desarrollo institucional: enseñanza primaria, secundaria, Normales 1916-1934.....	36
Tabla No. 2: Crecimiento Planteles y Profesores 1979-1984	87
Tabla No. 3: El analfabetismo (1.950 – 2.000).....	88
Tabla No. 4: Crecimiento del Sistema Educativo por Niveles: 1979-1984	90
Tabla No. 5: Construcción de aulas metálicas 1984-1988	93
Tabla No. 6: Laboratorios, talleres y equipos entregados por la DINACE: 1984-1988.	95
Tabla No. 7: Inversiones 1989-1992 por sectores. (Millones de sucres de 1989)	99

Tabla No. 8: Principales programas de inversión en educación 1990-1992.....	99
Tabla No. 9: Proyectos adicionales que requerían financiamiento.....	100
Tabla No. 10: Programas de inversión 1990-1992 (Millones sucres de 1989).....	100
Tabla No. 11: Educación compensatoria no escolarizada.....	104
Tabla No. 12: Desarrollo histórico de planteles, profesores y alumnos, por gobiernos 1975-2005.....	123
Tabla No. 13: Total de la población y cobertura escolar de (0 a 5 años) – (6 a 11) y (5 - 14 años).	208
Tabla No. 14: Indicadores complementarios.....	209
Tabla No. 15: Total de la población infantil de 5 a 6 años.....	210
Tabla No. 16: Ausentismo de docentes en las escuelas primarias, 2002-03	212
Tabla No. 17: Tasas de matriculación en Educación Básica, según nivel y tipo de escuela, 2002-2003	212
Tabla No. 18: La población de 13 a 18 años: 1959/1960 y 1975-76....	213
Tabla No. 19: Crecimiento del bachillerato 1980-2000	214
Tabla No. 20: Crecimiento de establecimientos, profesores y alumnos: 1975-2010	215
Tabla No. 21: Tasa neta de matrícula en secundaria (1998-2000) ...	215
Tabla No. 22: Total de alumnos matriculados en Instituciones de Educación Superior: 2015	223
Tabla No. 23: Estudiantes de bachillerato técnico 2019-2020.....	224
Tabla No. 24: Porcentaje por área del conocimiento de carreras en la universidad nivel nacional: 2008.....	226
Tabla No. 25: Porcentaje por área del conocimiento de los estudios de posgrado a nivel nacional: 2008	226
Tabla No. 26: Institutos Superiores.....	228
Tabla No. 27: Matrícula comparativa de las Carreras de Especialización, ...	235
Tabla No. 28: Establecimientos educativos municipales: preescolar, primaria, secundaria:	252
Tabla No. 29: Índice de desarrollo educativo de los Municipios.....	254
Tabla No. 30: Expansión de la educación en Guayaquil. 1993 – 2000.....	264
Tabla No. 31: Distribución educación fiscal, laica, religiosa, municipal y fisco misional por niveles en dos grandes ciudades. Cantón Guayaquil: 2002-2003	264

Tabla No. 32: Escuelas unidocentes por régimen y provincias (2001 – 2002).....	272
Tabla No. 33: Establecimientos por tipo de enseñanza.....	273
Tabla No. 34: Planteles unidocentes fiscales y alumnos que asisten a dichos planteles (2002 – 2003).....	274
Tabla No. 35: Situación económica Fe y Alegría 2019	276
Tabla No. 36: Nivel primario y medio: maestros con nombramiento y con bonificación 1994.....	284
Tabla No. 37: Desarrollo educación bilingüe (1996-2010).....	289
Tabla No. 38: Crecimiento Educación Bilingüe Intercultural 1996-2009.....	293
Tabla No. 39: Indemnizaciones Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: \$ del 2000	353
Tabla No. 40: Indemnizaciones mediante Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.....	353
Tabla No. 41: Indemnizaciones mediante Ley de Modernización ..	353
Tabla No. 42: Financiamiento del Banco Mundial y del BID.....	356
Tabla No. 43: Rezago educativo general 2003-2009.....	364
Tabla No. 44: Rezago educativo EGB 2001-2007.....	364
Tabla No. 45: Determinantes de la matrícula escolar (6-11 años) 2002.....	366
Tabla No. 46: Alfabetismo y analfabetismo población de 15 y más años.....	369
Tabla No. 47: Inversión del Estado ecuatoriano en educación por niveles.....	370
Tabla No. 48: Ingresos – Egresos, Movimiento de las colecturías educación primaria 1919	410
Tabla No. 49: rentas universidades 1920	411
Tabla No.50: Serie histórica 1972 – 2001	415
Tabla No 51: Crecimiento establecimientos, profesores y alumnos (tazas de crecimiento 1957-2010).....	418
Tabla No. 52: Inversión del Estado en educación 1990-1994	419
Tablas No. 53 y 54: Presupuesto del Estado Proporción del PIB 1981 – 1994 e Inversión privada preprimaria y primaria 1990 y 1998.....	420
Tabla No. 55: Presupuesto General del Estado, porcentaje: 1940-2017.....	420
Tabla No. 60: Logros en matemáticas, lenguaje y comunicación, estudios sociales y ciencias naturales 2009.....	421

DEL LAICISMO AL DESARROLLISMO EDUCATIVO Y A SU CRISIS EN EL S. XX

▪ **Momentos de desarrollo de la educación en el s. XX**

En un primer momento: Fase de emergencia (1895-1912), como ya se expuso en el Tomo IV, el Ecuador se definió por la construcción de un Estado moderno, nacional, secular y laico, con retraso en comparación a diversos países latinoamericanos que a mediados de ese siglo habían ya transformado sus estructuras económicas y políticas coloniales en republicanas.

En el ámbito educativo, tanto los procesos de modernización como los de institucionalización tardaron aún más en llegar, ya que recién con la revolución alfarista se diseñaron y aprobaron los cimientos del edificio de la educación laica, soñado desde tiempos de la Ilustración que, a nivel constitucional y legal, se plasmaron en 1906, en un escenario con alto enfrentamiento entre la educación confesional y la educación laica.

En un segundo momento: Fase de consolidación (1912-1942), se inició la construcción del edificio laico, con los cambios del sistema educativo en general y los cambios curriculares necesarios para

una implantación duradera, en sus componentes principales. Luego de las movilizaciones populares de inicios de los años veinte, la masacre de noviembre de 1922 y la Revolución Juliana 1925-1931 que alteraron tanto el tablero político al permitir el acceso a nuevos actores: el movimiento obrero, el populismo, la clase media, los militares, ... se cuestionó al poder confesional aún hegemónico en el quehacer educativo con los maestros formados en los Normales, con nuevas estrategia, programas y metodologías que se comenzaron a implementar para superar definitivamente a la educación confesional y pasar a una educación laica a lo largo de la mayoría de provincias y cantones de la Sierra y la Costa.

En el ámbito productivo, el Ecuador vivió durante estos años no solo dos momentos de crisis económica: la provocada por la caída de las exportaciones cacaoteras, 1920 y 1927, y la causada por la depresión del sistema capitalista, 1929 y 1932; de igual modo, la inestabilidad política de 1925 a 1948, fruto en buena medida de la oscilación entre la oligarquía agroexportadora cada vez más pujante y el poder terrateniente tradicional cada vez más debilitado.

En el gobierno de Isidro Ayora hubo avances que fueron dados no tanto por el enfrentamiento sino más bien por un acuerdo o pacto nacional entre dos alas, una “moderada” y tradicionalista que acabó asumida por el partido conservador y otra “radical”, por el partido liberal que, al mismo tiempo, sufrió en su interior similar proceso al de enfrentamiento y en ocasiones hasta de ruptura, entre lo que se ha denominado <<liberalismo libertario>> y <<liberalismo del orden>> vivido intensamente al interior de sus filas.

Sobre los acuerdos políticos entre la entente liberal-conservadora que evitaba entregar el poder al grupo ultra radical o al ala ultraconservadora y prefería más bien los acuerdos o pactos de tan larga vigencia en aquel tiempo, especialmente en lo referente al sistema de político. (Andrade, Pablo 2009: 64) ha resaltado 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 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.

Los momentos de tranquilidad política y acción positiva desde el Estado, no sería entendible sin la colaboración del Ejército. Ilustra ejemplarmente este pacto el primer día de gobierno del presidente Ayora. En el acto de posesión, los militares a lo largo de los pasillos del Palacio Nacional, en perfecta formación y equipados con mochila y manta, bayoneta calada, casco de acero a lo “alemán”, traje de campaña o “uniforme de gala” según el caso, formaron el pasillo de honor. El Cuerpo Diplomático asistió acicalado a la vieja usanza imperial (levitas y uniformes de origen decimonónico, abundancia de charreteras, abotonaduras y medallas, cintas, cordones y fajines, sombreros “napoleónicos”, etc.). Ayora estuvo vestido para la ocasión de impoluto chaqué.¹

En medio y a través de las crisis económicas y políticas, junto a los fracasos y las limitaciones que no faltaron, se conformó, un amplio movimiento cultural, bautizado con el nombre de ‘*generación del treinta*’, por unos; y, por otros, denominado como ‘*realismo social*’, sin lugar a dudas el de mayor envergadura a lo largo de todo el s. XX, sea por los campos que supo cubrir, por la profundidad y difusión nacional e internacional que alcanzó su vasta producción como por la configuración de la identidad del país que supo liderar tanto desde la literatura y la pintura y posteriormente desde la escultura, el muralismo, el grabado,

1 Puig Peñalosa, Xavier ha realizado un trabajo pionero y detallado para la vinculación de los primeros noticieros de la televisión ecuatoriana con la historia del país y con la educación de ese entonces; asimismo ha desarrollado una metodología de investigación pionera al respecto. “Algunos apuntes y reflexiones sobre una sociedad disciplinada y disciplinaria: el caso del noticiero “*Ecuador Noticiero Ocaña Film 1929*”. Departamento de Filosofía, PUCE. (Documento de trabajo).

el teatro y la poesía, la novela indigenista, ... Diógenes Paredes, Camilo Egas, Eduardo Kingman, Oswaldo Guayasamín, ... plasmaron con lujo de detalles *‘la disección anatómica de las dolorosas realidades aún vigentes’*, conmovieron a los grupos medios y dieron paso a un discurso estético renovador, con honda repercusión en cuanto a valores humanistas y de solidaridad que expresaba su preocupación por los desamparados.

En los inicios del vasto movimiento literario abrieron las puertas tres jóvenes escritores Guayaquileños: Joaquín Gallegos Lara, Enrique Gil Gilbert y Demetrio Aguilera Malta, a los cuales pronto se sumaron: el cuentista José de la Cuadra y el novelista Alfredo Pareja Diezcanseco, conformándose así el ‘Grupo de Guayaquil’⁰; el Grupo de Loja estuvo integrado principalmente por Pablo Palacio, Ángel F. Rojas, Eduardo Mora Moreno, Benjamín Carrión, ... A esos grupos habría que sumar la ‘Generación de 1930’: Jorge Icaza, Jorge Reyes, Fernando Chávez, Pedro Jorge Vera, Humberto Salvador, Alfredo Gangotena, César Dávila Andrade, Adalberto Ortiz, ... Algunos de estos autores pertenecieron a la clase alta, la mayoría de ellos provenían de la clase media, militaron en los partidos políticos de izquierda e hicieron presencia en las organizaciones sindicales.

Otra alternativa se nutrió tanto en su nacimiento como en su desarrollo de la esperanza en el poder de la cultura. *La Casa de la Cultura Ecuatoriana* fue concebida como respuesta a la “poda” sufrida en Río de Janeiro y como la mediación necesaria para pasar de una nación “*físicamente pequeña y de escasa población a un pueblo grande en los ámbitos de la espiritualidad, de la ética y de la solidez institucional*”. El 9 de agosto de 1944, último día del ejercicio de sus poderes supremos, el presidente José María Velasco Ibarra, expidió el decreto de fundación de la Casa de la Cultura Ecuatoriana. Se coronó así un largo proceso de negociaciones, de convocatoria a representantes de las más diversas tendencias y credos para unir sus voluntades, en el ámbito de la cultura. Para dar cumplimiento a los altos fines propuestos se propuso:

- La organización de conferencias que serán dictadas por nacionales capacitados en las distintas actividades culturales y por extranjeros de reconocido valor, invitados por la Institución;

- La fundación de una editorial en la que se publiquen, de preferencia, los clásicos nacionales y las obras de los escritores ecuatorianos contemporáneos, tanto científicas como artísticas y literarias, previo informe de la respectiva comisión;
- La organización de exposiciones científicas y artísticas, dentro de República y fuera de ella;
- La concesión de premios nacionales para la obra de escritores, hombres de ciencias y artistas;
- La proposición al Ministerio de Educación Pública de candidatos para la obtención de becas en el exterior y el señalamiento de materias de estudios a realizarse;
- La publicación de una revista de la Casa de la Cultura y de revistas especializadas;
- El estímulo y la organización del teatro, la música y la coreografía nacionales;
- La dirección y perfeccionamiento de las artes populares; y
- El estímulo para la creación de institutos de altos estudios y de investigación científica”.²

En un tercer momento: Fase de apogeo (1942-1979), la sostenida difusión de la cultura, unida a la expansión de la educación, se cruzó con las corrientes de modernización en diferentes ámbitos de la realidad: el crecimiento significativo y la diversificación de las exportaciones, fruto del boom del cacao, del banano, de los camarones, del primer boom petrolero, etc. La expansión del sistema productivo tanto en la costa como en la sierra y hasta la región amazónica; la mejoría en los ingresos de los sectores medios y populares, con la correspondiente ampliación lenta del mercado interno de consumidores en las ciudades y en el campo; el robustecimiento de los sectores dedicados a la industria manufacturera, al comercio, a la construcción, al turismo, a la diversificación de las exportaciones; al mismo tiempo, las tendencias de modernización coadyuvaban a que se conforme una red vial nacional a lo largo y ancho de todo el país, se disponga de energía gracias

2 Carrión, Benjamín: “Teoría de la Casa de la Cultura”. En: *30 años sin/con Benjamín Carrión*, Ob. Cit., pp. 37 y 57

a plantas hidroeléctricas, se de acceso mayor a servicios básicos en seguridad, salud, educación, comunicaciones a pesar de la corrupción y el doble precio de muchas de estas obras. Se expandieron algunas ciudades: Guayaquil, Quito, Cuenca, Santo Domingo, Machala, Quedo, que vieron duplicarse y hasta quintuplicarse su población y sus suburbios; hubo apertura a las nuevas tecnologías y un número considerable de ciudadanos tuvo acceso a celulares, televisión e internet. En pocas palabras, los pilares, las fuerzas o tendencias de modernización del Ecuador superaron lentamente las barreras que en el s. XIX y en la primera mitad del s. XX impidieron su progreso y desarrollo. El vaso terminó medio lleno, aunque faltaba mucho para que esté lleno. (Hurtado, Osvaldo: 2017: 19 y 27-47 y 486).

No faltaron los contratiempos. Uno de ellos impactó en la conciencia nacional y generó una especie de “poda” en el árbol nacional, a decir de Benjamín Carrión, por la disminución que el país sufrió en 1941- 42, por el conflicto limítrofe con el Perú, que condujo a la pérdida de una inmensa extensión territorial.³ La depresión que siguió a este fracaso dio pie a los empeños por idear nuevas alternativas como a los anhelos por implementar programas de reforma. No habrá que “olvidar”, a mediados de este siglo, la debacle suscitada por el Protocolo de Río de Janeiro. 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 finales de 1941, tropas peruanas ocuparon territorios de las Provincias de Loja, el Oro y el Oriente. Posteriormente, en 1942 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 percibir disminuido su territorio en más de 200.000 km², quedando reducido a 283.561km².⁴

3 Benjamín Carrión, *30 años sin/con Benjamín Carrión*, Quito. (Carlos Paladines compilador) CCE, 2009

4 NB: Para una lectura más completa de esta problemática véase: Llerena, José Alfredo: Ob. Cit.; Carrión, Benjamín: Cartas al Ecuador, escritas aún bajo el

Así, las reiteradas disputas fronterizas con Perú se convirtieron en el dispositivo o combustible para avivar los sentimientos patrios y, a su vez, en este escenario despertaron diversos sectores sociales ante la desintegración sufrida y la recomendación del ministro Brasileño Oswaldo Aranha que apelaba a las élites ecuatorianas desmoralizadas y desmotivadas, a la urgente necesidad de superar la descomposición de todo tipo a que se había descendido: “*Vayan a su país, trabajen mucho, organicense y tengan fe en que la injusticia no es permanente*”. La recomendación de ministro Aranha, contribuyó no solo al reconocimiento en las aulas y en los textos escolares del nuevo territorio, límites o mapas del país; en igual forma se facilitó que la problemática limítrofe ya no sea propiedad exclusiva de ninguna tendencia, partido político o escuela, pues desde el partido comunista y de igual forma el conservador, el liberal y el populismo, como asimismo la Iglesia y el Ejército asumieron el problema limítrofe como central para la formación ciudadana y para la conformación del país.

Un cuarto lastre hundía raíces en la ancestral exclusión y explotación del mundo indígena que no lograba resolverse a pesar de su centenaria presencia. Belisario Quevedo, uno de los más lúcidos representantes de dicha hora, se vio forzado a admitir que, ante la realidad ecuatoriana fracasaba toda teoría, incluso la liberal, en cuya práctica no se respetaba ni uno solo de los fundamentos del orden que había propuesto. La sola existencia de un grupo u ‘orden social’, anulaba todo derecho, convertía al Estado en una institución y una legalidad justificadora de la desigualdad, del desequilibrio y la injusticia social”. Además, afirmaba que 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.⁵

impacto traumatizante de la guerra de 1941, 1ra. edición, 1943. La Universidad Alfredo Pérez Guerrero realizó en el 2007 una reedición.

5 Belisario Quevedo, “Importancia sociológica del concertaje”, en: ensayos Sociológicos, políticos y morales, p. 173, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, Vol. 10, Quito/Ecuador, 1981.

A la exclusión de los indígenas pronto se sumó en estas décadas el naciente proletariado que, luego de su “baño de sangre”, en noviembre de 1922, hizo su entrada a la arena política y se lanzó a las calles para expresar su inconformidad con el sistema vigente. Artesanos, empleados, peones, trabajadores de servicio, estibadores, desocupados, inmigrantes serranos, escogedores de cacao, montubios de las plantaciones, expresaron su radical rechazo a la injusta realidad reinante, en su expresión plutocrática.⁶

A las adversidades y contradicciones del frente interno, la entrada a la arena política de caudillos populistas y líderes populares no resolvió la inestabilidad política vigente, pero debilitó a las dos fuerzas hegemónicas en el ejercicio del poder: conservadores y liberales, que en adelante tuvieron que negociar con una tercera fuerza cada vez más vigorosa, que reclamaba acceso a las dependencias de las tres funciones del Estado, a los sistemas de información, comunicación, salud y educación, a los municipios de las grandes y medianas ciudades e incluso al gobierno central, en medio de la seducción del progreso y del bienestar, de la expansión de las ciudades, de los suburbios, del sistema productivo agro-exportador y del mercado para consumo interno, bienes estos y otros más que se crecía se conquistar de modo fácil e inmediato.

Uno de sus más conspicuos representantes: Velasco Ibarra, en ocasiones junto a los liberales y en otras junto a los conservadores, pero orientado siempre, por su concepción asistencialista del gobierno a las demandas populares, a partir de su 2da. presidencia (1944-1947); 3ra presidencia (1952-1956); 4ta. Presidencia (1960-1961) y 5ta. presidencia (1968-1972) se imaginó que gobernar era:

*Ir por calles y plazas y campos buscando donde hay dolores que restañar, casas que construir, puentes que levantar, abismos que cerrar, viviendas, amigos, servicios de asistencia social en todas las escuelas, médicos y libros en todo establecimiento agrario.*⁷

6 Cfr. Belisario Quevedo, “Génesis y Primeras Manifestaciones del Poder Civil”, en: *Ensayos Sociológicos, Políticos y Morales*, pp. 111-112.

7 Discurso de 27-III, p. 60

El asistencialismo desde el Estado se expandió e impuso a lo largo y ancho del país. Se sumaron a este tipo de política líderes populistas que proliferaron y llegaron a conducir los municipios de las grandes y medianas ciudades, imponer su presencia en los barrios populares, en las organizaciones de trabajadores, en los comités de campaña política, en las redes de reparto de lotes de vivienda, construcciones escolares, caminos vecinales, agua, luz, tránsito, etc. etc.

Quien creyera que uno de los máximos representantes del populismo en el Ecuador, quien en sí mismo encarnó el drama y las batallas que a lo largo de décadas el populismo iba enfrentar, formuló las críticas más acres y corrosivas sobre el movimiento de masas o multitudes: “la chusma”.⁸

*Es terrible el problema de las multitudes (...) La multitud es envidiosa, amargada, niveladora por lo bajo. Todo lo que es elegante, refinado cuenta con su aversión y tendencia destructora. Le gusta lo grosero, lo brusco, lo feo. A medida de la actuación de las multitudes, van desapareciendo los buenos modales, la elegancia, la delicadeza. (...) A la muchedumbre le repugna la razón, la inteligencia. Su alimento es la vocinglería que traduce odio, cambios simplistas, trastorno brusco de valores, ruina de lo tradicional, exhalación de lo bajo. (...) Esta época de las multitudes es, en verdad, la del hombre desarticulado. Nada queda ya en su puesto. La reflexión, el largo estudio, el decoro han cedido ante la improvisación, la ignorancia, el descaro.*⁹

Junto a los gobiernos presididos por civiles no faltó el ejercicio del gobierno de parte de las fuerzas armadas: una Junta Militar (1963-1966),

- 8 Las célebres expresiones sobre la “chusma” puede verse en Velasco Ibarra, Obras Completas. Vol. V. Ed. Letra Nueva, 1936, p. 17--s y 1983, p. 157. *Obras Completas*. Tomo XII-B, pp. 245-ss; *Caos Político en el mundo contemporáneo*, Cap. IV: “La chusma inoportuna”. 1964. “Me compadezco de las turbas”, Cap. XX. 1951. Sobre el tema de las masas o multitudes puede verse: Ayala, Enrique: (Estudio introductorio y selección), Velasco Ibarra: *Tragedia humana y cristianismo*.
- 9 Velasco Ibarra, J. M. (1936): *Conciencia y Barbarie; Filosofía negativa y mística creadora*, Quito: Obras Completas. Vol. V. Ed. Letra Nueva, 1936, p. 17--s y 1983, p. 157.

seis años después un Jefe Supremo: el Gral. Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976) y finalmente un Triunvirato: Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979), que pretendieron al igual que los civiles poner fin a los ineficientes gobiernos oligárquicos conservadores y liberales que no habían podido ni enderezar el país hacia el progreso en todos sus ámbitos, ni vencer el desempleo y el subempleo, la inflación, la devaluación del sucre, ni atender a toda la población con los servicios básicos de educación, salud y seguridad para la mayoría de ciudadanos, ni reducir la inequidad en la distribución de la riqueza, etc. En las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta no se había logrado ni enrumbar el país hacia el crecimiento y la modernización de este, y hasta se vislumbraba en un futuro inmediato la dilapidación y corrupción de los ingentes recursos que se preveía generaría el petróleo recién descubierto, en manos de líderes populistas irresponsables.

A las adversidades y contradicciones del frente interno aún habría que añadir la dependencia externa que, igualmente, cambió de rostro, pero no de contenido. El escenario internacional evolucionó a lo largo del s. XIX hacia formas neocoloniales, hacia representaciones propias de un larvado imperialismo que, sin necesidad de ocupación territorial y por intermedio del manejo de capitales, transformó a nuestros países en mercados de materias primas, adquirió el control de áreas dinámicas de la economía y avanzó hacia inéditas formas de sumisión en el campo diplomático, tecnológico, industrial y científico, prerequisites insoslayables para la inserción del país al sistema económico mundial, bajo la égida especialmente de Estados Unidos de Norteamérica, con sus múltiples y nuevas manifestaciones de poder.

En fin, la “salvación” de la patria no terminaba de llegar ni por la acción sea de los gobiernos civiles o de los militares, pero aun así, cuatro procesos fueron claves en la segunda mitad del s. XX: La entrada a la arena política del populismo; la presencia del militarismo: 1963-1966 y 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; el retorno a la democracia: 1979-1997, período de “estabilidad” que no logró durar más de dos décadas, y la expansión del desarrollismo a lo largo y ancho del país: 1950-2000.

Cuadro No. 1: Segunda mitad del s. XX: estabilidad e inestabilidad política

Carlos Arroyo del Río	1-09-1940	29-05-1944
Velasco Ibarra	10-08-1944	30-03-1946
Velasco Ibarra	12-08-1946	24-08-1947
Carlos Mancheno	23-08-1947	2-09-1947
Mariano Suárez	3-09-1947	16-09-1947
Camilo Ponce	1-09-1956	31-08-1960
Velasco Ibarra	1-09-1960	7-11-1961
Arosemena Monroy	17-09-1961	11-07-1963
Junta Militar	11-07-1963	29-03-1966
Clemente Yerovi I.	29-03-1966	16-10-1966
Otto Arosemena	16-11-1966	31-08-1968
Velasco Ibarra	1-09-1968	15-02-1972
Guillermo Rodríguez Lara	15-02-1972	12-01-1976
Consejo Supremo	10-01-1976	10-08-1979

En negro: 1 año o menos en el poder; en gris: 2 años en el poder; en blanco: 4 ó más años en el poder. Elaboración Felipe Paladines.

En un cuarto momento: Fase de declinación (1979-2006). Con el ‘retorno a la democracia’, las reiteradas crisis y penurias y limitaciones de los gobiernos, la presencia una vez más de 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, las subvenciones que favorecía más a los de arriba que a los necesitados, el cuestionamiento a la vida en democracia y a la educación no faltó. A todo esto, a finales de siglo, aún habría que sumar el deterioro de los servicios públicos y paulatinamente la desinversión en educación, salud, vivienda y más servicios básicos; el deterioro en el nivel de vida de la mayoría de los ecuatorianos, que unido a 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.

Las reiteradas crisis del sistema productivo agro - exportador, realidad difícil de superar a lo largo de todas estas décadas, en que la depresión y recesión económica que desencadenó la crisis del cacao en un comienzo, posteriormente la del banano y a finales de los años setenta, la del petróleo, transformó a la crisis en un mal endémico. Este ciclo permanente de alzas y bajas en el producto central de exportación no dio al país posibilidad de acumulación de recursos para un desarrollo sostenido diferente, en buena medida por la misma inoperancia de sus grupos oligárquicos y de gobierno incapaces de anticiparse a las crisis, diversificando la producción o desarrollando otras alternativas. No fue tanto la caída en el mercado internacional de sus productos estrella o el carácter cíclico de la crisis sino más bien las deficiencias en la administración y gestión de la crisis, por parte de una oligarquía ineficiente, la causa última de la crisis misma. En palabras de Wilson Miño, referidas a la primera crisis, “La caída de los precios y del volumen de producción exportable significó el apareamiento de la desocupación, la disminución del consumo, el languidecimiento del comercio y la declinación de la masa monetaria. Sin mayores recursos, el país no lograba iniciar su marcha hacia el desarrollo”.¹⁰

En este gris escenario terminó por triunfar <<el desarrollismo>>, el crecimiento cuantitativo con descuido de la calidad, sin planificación, sin atención a las necesidades de fondo, sin respuesta a la inequidad, a los requerimientos por trabajo, etc. A la vez se dio sepultura al Estado Benefactor, , al Estado Desarrollista, al Estado Asistencialista o Providencial, al Estado Social de Mercado, al Estado de Bienestar, tipos de Estado dominantes a lo largo del s. XX, que surgieron con “buenas” intenciones pero no fueron capaces de dar la solución a los problemas sociales, educativos, políticos y culturales del momento histórico, pues los grupos o élites que concentraban la energía del poder prefirieron, consciente o inconscientemente, imponer sus intereses e incluso sus “lazos endogámicos” característicos de miembros de la misma profesión que no permiten la entrada de personas ajenas a los mismos, no

10 Miño Grijalva, Wilson (1990). “La economía ecuatoriana de la gran recesión a la crisis bananera”, en: Nueva Historia del Ecuador, Vol. 10, p. 51.

lograron superar sus “pequeños” intereses. Tampoco con la apertura al Estado Neoliberal impuso una política de resolución de los problemas.

Se llegó a un Estado desarrollista que comenzó a actuar con independencia o clara prescindencia de objetivos sociales o nacionales; decayó la preocupación por responder a los intereses concretos de la mayoría de los ciudadanos; se juzgó que no era constitutivo de la naturaleza del Estado el bien común o social. En los gobiernos “Depredadores – Corruptores”,¹¹ 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, 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 general del Estado (1998-1999).

El Ecuador asistió a la consolidación de este tipo Estado, que a falta de nombre propio se le ha 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. Los reajustes al Presupuesto General del Estado favorecieron a la política de privatizaciones que dio pasos significativos y vio multiplicarse sus centros educativos.

Lo perverso de este tipo de Estado, no fue sólo la succión inmisericorde que realizó de la riqueza de un país, sino ante todo la destrucción o debilitamiento y aniquilamiento de las instituciones llamadas a proteger el bien común. El Estado *fallido*, al final quedó agostado, inservible, desértico. En su nuevo formato, los aparatos del Estado, los órganos de gobierno, las instituciones públicas, los partidos políticos, ... con las excepciones que confirman la regla, perdieron el control y

11 Montúfar César, (2000). “El Estado Predatorio”, Diario El Comercio, A4, 19 de enero.

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 del grupo hegemónico, los grupos herodianos y un sinnúmero de testaferros al servicio de quienes dominaban el capital, la ciencia, la tecnología y el mercado.

En definitiva, los gobiernos, a finales de siglo, disminuyeron la inversión social y actuaron en cuanto destructores de los valores cívicos. El Ecuador ocupó, 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, al igual que el de seguridad o el judicial con muestras alarmantes de ineficiencia, ineficacia y corrupción, en forma reiterada. 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, han sido 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 miles de indígenas, el cuestionamiento al sistema en su totalidad, elementos estos y otros más que configuran una de las más agudas crisis de gobernabilidad de los últimos cincuenta años.

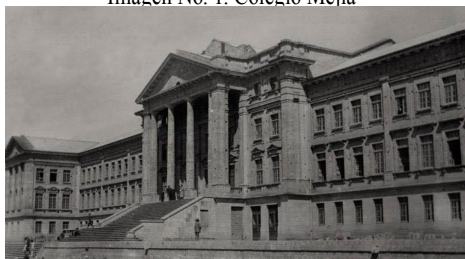
Sin desconocer la alta incidencia que ha tenido en el deterioro educativo la disminución de recursos para la educación de parte del Estado, la inestabilidad de los directivos de la educación, la politización del gremio de maestros, la carencia de sistemas de rendición de cuentas, los bajos niveles de 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.

En síntesis, no se recordaba, en las dos últimas décadas del s. XX, años más críticos y llenos de pesadillas, en que a las condiciones

sociales, económicas, financieras, educativas o políticas que destruían todo género de esperanza, aún hubo que sumar los desastres naturales: terremotos, epidemias, erupciones e inundaciones que hicieron su agosto a lo largo y ancho de todo el país. Superar tamaña “crisis” no se presentaba cual tarea fácil.

CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO LIBERAL (1912-1942)

Imagen No. 1: Colegio Mejía



<https://quitoen360.com/colegio-nacional-mejia/>

En la segunda fase de desarrollo del liberalismo (1912-1942) del s. XX, se fraguaron las columnas del edificio de la educación laica en el Ecuador, diseñadas a finales del s. XIX. Así, no sólo se retomó las política y objetivos que trajo consigo la revolución liberal, expresados en la ley de educación de 1906 y, especialmente, en la de 1912; que lograron consolidar y que, prevalezcan, a lo largo de décadas de perseverante trabajo, los sueños bajo los cuales hubo que trabajar a futuro para dar vida a ese tipo de educación.

Los Informes del ministro de Instrucción Pública: Manuel María Sánchez, 1914, figura clave alrededor de tres décadas: en 1912 como secretario de la Cámara del Senado; en 1913 como subsecretario del Ministerio de Instrucción Pública con Luis Napoleón Dillon como ministro; entre 1914-1916 como ministro de Instrucción Pública en reemplazo de Dillon, durante la presidencia del Gral. Leónidas Plaza; entre 1929-1931 como ministro de Instrucción pública en el gobierno de Isidro Ayora. Fue rector del Instituto Nacional Mejía 1913-1935; Coordinador en 1930 del Primer congreso Nacional de Educadores Primarios y Normalistas; autor de la canción escolar: Patria tierra sagrada.

Cierran esta etapa los Informes del ministro de Educación Pública, Justicia y Beneficencia: Manuel Eduardo Escudero, 1920 y del ministro Educación Pública: Luis F. Villamar, 1934, que informan sobre más de dos décadas que permitieron fortalecerse a la educación laica, pues hasta en la forma que se siguió para la elaboración de los informes quedó grabado el norte al que debían aproximarse los cuatro niveles de educación que en ese entonces dependían del ministerio de instrucción pública; y, asimismo, la implantación de diversos componentes de la educación que era insoslayable desplegar, a pesar de las adversas circunstancias por las que atravesaba el país.

No ignoráis todos los quebrantos que ha venido experimentando la República en un periodo de casi un año, largo y angustioso, y todos los sacrificios que el Poder Ejecutivo ha realizado, en medio de situación tan anormal. Agitado el país por convulsiones dolorosas, víctima de ésa como epilepsia moral del furor banderizo, aspirando un ambiente de inquietud y malestar, dedicadas todas las rentas fiscales a atender a la suprema necesidad de la conservación del orden, ¿cómo conseguir que nuestro pueblo sea productor de vida?, ¿cómo modelar un alma nacional nueva? ¿cómo hacer realidad el ideal, convertido por la discordia incalificable e injusta en ensueño inasequible?

Similar enfoque de la realidad compartió, veinte años después, el ministro Villamar:

Tras prolongada y dolorosa serie de contiendas políticas que han afectado en estos últimos años la tranquilidad de la República, produjese una nueva crisis de gobierno en octubre de 1933, y cúpole (...) a don Abelardo

Montalvo, encargarse circunstancialmente del Poder Ejecutivo. Su presencia dé la Primera Magistratura fue un augurio de paz y una esperanza de apaciguamiento, siquiera momentáneo de las violentas luchas y pasiones que perturban la marcha y el desenvolvimiento normales de la vida nacional.

Cuadro No. 2: Estructura de los Informes ministeriales, etc.

Contenidos	1914	1920	1934
Exposición preliminar	pp. 3-9	pp. 3-4	pp. 3-39
Educación preescolar		pp. 5-6	p.40
Educación primaria	pp. 9-13		pp. 42-91
Rentas y sueldos; Infraestructura, Jubilaciones, Textos	pp. 14-26	pp. 6-43	pp. 92-109
Educación Secundaria	pp.39-42	pp. 66-71	pp. 136-142
Enseñanza Superior, Becas, ...	pp. 29-50	pp. 72-76	pp. 143-164
Enseñanza Especial: Bellas Artes, Música, Artes y Oficios. Bibliotecas, Teatros, Museos, Beneficencia, ...	pp. 26-59	pp. 58-65-90-95	pp.165-179
Institutos Normales	pp. 32-37	pp. 44-57	pp. 180-224
Institutos pedagógicos rurales	pp. 27-29		pp. 225-226
Sociedades pedagógicas	p. 29		
Correos nacionales e internacionales, telégrafo	p. 59-80		
Conferencias internacionales			pp. 227-229
Deportes			pp.230-231
Imprenta			pp. 232-239
Conclusión	p. 96	p. 129	p. 241
Gráficos y planos locales			pp.242-ss.

Con relación a la información estadística, en estas primeras décadas del s. XX, las carencias fueron aún significativas. Manuel María Sánchez, en 1914, tal vez sea uno de los primeros ministros que manifestó:

Confieso ingenuamente que no tengo confianza en la exactitud de los datos apuntados, por cuanto, por circunstancias que a nadie se ocultan, no ha podido establecerse aún entre nosotros una verdadera estadística. A dar como seguras cifras apuntadas, no podrá menos que observarse la

notable variabilidad en el movimiento escolar (...) ¿Se debe esa desproporción a errores de nuestra incipiente estadística? Nada puedo afirmar a este respecto; pero el hecho indudable es que, en el Ecuador, el número de analfabetos es todavía considerable.

Cuadro No. 2: Escuelas y alumnos 1909-1914

Información	1909	1910	1911	1912	1913
Escuelas fiscales	1.132	1.088	1.197	1.216	1.239
Escuelas municipales					83
Escuelas particulares					89
Alumnos fiscales	69.627	66.759.	76.857	65.531	66.726
Alumnos municipales					9.708
Alumnos particulares					10.547

Informe Ministro de Educación Manual María Sánchez, 1914, p. 10-11

Cuadro No. 3: Distribución escuelas por provincias en 1914.

	Superiores			Medias			Elementales			Mixtas			Total
	Fis.	Mnic.	Part.	Fis.	Mnic.	Part.	Fis.	Mnic.	Part.	Fis.	Mnic.	Part.	
Carchi	2	1	1	14	...	...	44	...	1	10	...	...	73
Imbabura	2	...	2	17	2	2	33	1	2	20	...	...	81
Pichincha	3		3	45	4	14	68	...	1	31	2...	2	173
León	2	...	2	9	...	1	51	...	1	31	...	3	100
Tungurahua	1		...	22	3	5	77	...	...	11	5	1	125
Chimborazo	2			25	3	3	56	4	2	23	3	2	128
Bolívar	2		...	12	...	2	30	...	...	30	1	1	78
Cañar	...	4	4	4	...	...	55	...	3	3	...	...	69
Azuay	1	...	2	2	...	...	93	40	35	39	2	...	212
Loja	2	...	...	...	...	...	82	14	12	26	2	...	141
El Oro	1	2	3	14	2	...	20	2	1	18	15	1	76
Guayas	2	4	2	39	5	12	81	...	4	9	...	2	168
Los Ríos	...	...	...	10	7	3	23	3	...	14	...	...	60
Manabí	2	...	...	16	9	...	52	14	...	32	11	...	136
Esmeraldas	2	...		4	...	...	20	1	1	20	2	2	52
Suman:	24	11	18	233	35	42	785	79	63	317	43	14	
				53		310			927			374	1664

Fuente: Ministerio de Instrucción Pública, Justicia, Beneficencia, etc. Presenta a la nación. 1920.
Quito: Imprenta y Encuadernación nacionales. p. 14. Elaboración Autor.

Para una mayor expansión de la escuela primaria, a criterio de algunas autoridades se hacía necesario todavía que el legislador determine penas más graves que las que prescribía la ley:

Era menester, venciendo cualesquiera resistencias, conseguir que el beneficio de la educación y de la instrucción se extienda a todos los ecuatorianos, a la gente campesina, al indio que es un paria en medio de nuestra civilización, a todos los que la codicia de unos y el fanatismo de otros quieren condenar a la ignorancia, a la servidumbre y al dolor. Para realizar este propósito, se hace indispensable que el Legislador señale penas unas más graves y eficaces que las existen en nuestras leyes actuales, a fin de remover todos los obstáculos que se oponen a la formación de nuestra cultura. (...) No es una obra de patriotismo únicamente, es una obra eminentemente humanitaria, es de aquellas que entran en lo que podemos llamar la caridad, la única caridad racional. Teniendo por objeto la enseñanza obligatoria hacer apto al individuo para la lucha por la existencia, con ella desaparece el parasitismo y se extingue la miseria, estigma vergonzoso de nuestras sociedades modernas.¹²

Se consolidó aún más el proceso con las conquistas jurídicas; leyes y reglamentos de educación que paulatinamente se expidieron y coadyuvaron a conservar la unidad de criterios y propuestas y concentrar los recursos y atención en el desarrollo de los principales programa y dispositivos que se juzgaron pertinentes en aquella época para la expansión de la educación.

En definitiva, entre 1914-1934, ni la inestabilidad política, asumida expresamente por los ministros de educación, ni los años en que se otorgó exiguos fondos para la creación de nuevos establecimientos educativos, especialmente a nivel de las escuelas primarias, o la escasa atención que se prestó a la educación en algunos gobiernos, ni el ritmo lento o algo acelerado de determinados comités de padres de familia, ni el avance o el retroceso en determinar los elementos curriculares, detuvo la marcha. En forma similar a como se desarrolló el proceso independentista en que el ejército libertador fue sumando recursos, parque militar, aportes de hombres y vituallas, que se sumaron

12 Informe ministro de educación: Manuel María Sánchez, 1914, p. 11

desde el inicio del ascenso en Guayaquil y Cuenca, en las cabeceras provinciales de la Sierra central, para avanzar hacia la Capital, en un proceso que marchó al revés, pues se expandieron con lentitud los centros escolares gracias a los graduados de los normales de Quito, en un primer momento, y posteriormente desde los de Guayaquil y Cuenca. **(Ver Anexo No. 1. Resumen estadísticas educativas básicas. Primera mitad del s. XX)**

Tabla No. 1: Desarrollo institucional: enseñanza primaria, secundaria, Normales 1916-1934

Enseñanza primaria		Escuelas.		Profesores		Estudiantes	
Nro.		Fiscales		Municipales		Particulares	
1916	1.114	151	-----	131	-----	-----	-----
1920	1.359	168	-----	137	-----	-----	-----
1933	1.673	197	-----	223	-----	65	-----
1934	1.818	221	-----	226	-----	71	-----
Diferencia	+145	+24	-----	+3	-----	+6	-----
1916	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
1920	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
1933	2.629	358	-----	886	-----	69	-----
1934	2.871	409	-----	853	-----	75	-----
Diferencia	+242	+51	-----	-33	-----	+6	-----
1920	75.524	17.724	-----	14.126	-----	1.928	-----
1933	102.628	9.355	-----	24.189	-----	2.311	-----
1934	109.233	10.073	-----	24.989	-----	+383	-----
Diferencia	+6.605	+718	-----	+800	-----	-----	-----
% Estudiantes	74,50 %	6,86 %	-----	17,04 %	-----	0,61 %	-----
Total	1.400	-----	-----	-----	-----	-----	-----
1664	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
2.313	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
105.374	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

(De las escuelas de nivel primario en 1916 eran Superiores 53; Medias 310; Elementales 927; Mixtas 374; Total 1664).

Enseñanza secundaria

Nombre	Lugar	No. Maestros	No. Alumnos 1932-33	No. Alumnos 1933-34	Sueldos 1933	Sueldos 1934	Gastos generales 1933	Gastos generales 1934	Totales 1933	Totales 1934
Bolívar	Tulcán	15	77	94	37.740	42.240	3.500	4.420	40.240	46.660
Gómez de la Torre	Ibarra	16	90	96	44.400	48.000	4.750	11.460	58.620	59.460
Instituto Mejía	Quito	40	625	326	193.500	219.300	42.800	74.600	224.860	293.900
Vicente León	Latacunga	16	141	138	58.740	62.340	4.750	11.700	67.800	74.040
Bolívar	Ambato	21	276	319	69.540	73.860	10.410	22.160	91.700	96.020
Maldonado	Riobamba	18	268	310	62.760	69.000	14.410	33.560	89.740	102.560
Pedro Carbo	Guaranda	15	13	107	39.360	42.480	2.650	3.600	42.720	46.080
Juan B. Vázquez	Azogues	14	82	85	37.080	41.400	2.150	2.760	40.820	44.160
Benigno Malo	Cuenca	17	179	210	61.980	64.860	20.700	31.950	94.050	96.810
Bernardo Valdivieso	Loja	17	150	162	54.180	56.820	5.050	8.710	65.290	65.530
Nueve de octubre	Machala	14	75	79	46.800	49.500	3.550	9.280	56.448	58.780
Eugenio Espejo	Babahoyo	14	73	84	42.840	43.440	2.950	7.500	53.460	57.880
Vicente Rocafuerte	Guayaquil	43	1062	1275	230.160	254.640	10.600	89.480	318.840	344.120
Olmedo	Portoviejo	13	110	111	48.00	48.000	5.050	9.880	44.500	50.940
Pedro Carbo	Bahía Caráquez	14	89	95	40.320	41.280	2.750	11.500	44.770	52.780
Colegios Particulares					1'0676.100	1'7157.160	136.070	332.560	1'333.358	1'489.720
San Gabriel	Quito	13	142	188						
San Felipe Neri	Riobamba	13	64	77						
Cristóbal Colón	Guayaquil	11	54	69						
Suma Total	324		3.663	4.325						

Preceptores Normalistas

Nombre	No.	Fechas	Lugar
Instituto Normal Juan Montalvo	283	Julio 1906 a octubre de 1933	Quito
Instituto Normal Manuel J. Calle	52	Julio 1929 a julio de 1932	Cuenca
Instituto Normal Rita Lecumberry	108	Enero 1923 a enero de 1933	Guayaquil
Instituto Normal Manuela Cañizares	381	Agosto 1905 a julio 1933	Quito

Ministerio de Educación Pública, Informe a la Nación 1934, Quito; Talleres gráficos nacionales. pp. 113-115-133 y 205-ss.

EXPANSIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO (1942-1979)

▪ La edad de oro de la planificación educativa

Imagen No. 2: La edad de oro de los planes y programas



Otra área de permanente producción y núcleo de preocupaciones a lo largo de estas décadas: 1940 – 1980 fue la de los Planes y Programas, 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.

En fin, fue 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.⁵² 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 dichos 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. Al mismo tiempo, la enseñanza tanto de los Normales como de las Facultades de Ciencias de la Educación se orientó en igual sentido, e incluso las especializaciones que abrían las facultades de ciencias de la educación surgían de acuerdo con lo programado en los nuevos planes y programas.

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.

Cuadro No. 4: Plan de estudios para el Ciclo Básico 1969

Cultura general	Cursos			
Cultura general	I	II	III	Totales
Castellano	5	5	5	15
Matemáticas	5	5	5	15
Historia y Geografía	4	4	4	12
Ciencias Naturales	4	4	4	12
Idioma Extranjero (inglés)	3	3	3	9
Educación Musical	2	2	2	6
Dibujo	1	1	1	3
Educación Física y Salud	3	2	2	7
Cívica	----	-----	1	1
OPCIONES PRÁCTICAS	6	8	8	22
ASOCIACIÓN DE CLASES (Actividades)	3	3	3	8
Totales	37	37	37	111

Fuente: Ministerio de educación pública (1969). Programas de Estudio para el Ciclo Básico, Quito. Imprenta del Ministerio de Educación, p. VII.

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.

Las opciones prácticas cobraron especial valoración, pues se les asignó una carga horaria de seis horas por semana en primer curso y de ocho en segundo y tercero.

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.¹³

Las características más notables de los nuevos programas del 78, según el 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;
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;

13 Ministerio de Educación, (1969). Programas de Estudio para el Ciclo Básico, Ob. Cit. pp, 28-29.

*Predominan en ellos la utilización de técnicas modernas de aprendizaje, tales como: la dinámica de grupos, empleo de recursos audiovisuales y participación 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.*¹⁴

Esta significativa preocupación por los Planes y Programas, asumidos en más de un caso como parte clave de las reformas educativas, 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.¹⁵

La modernización de la educación fue vista, por regla general, como un proceso de actualización de las diversas asignaturas que integraban el plan o programa académico 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 en los Normales como en las Facultades de Ciencias de la Educación se orientó en igual sentido e incluso las especializaciones que abrían las facultades de ciencias de la educación surgían de acuerdo con lo programado en el nuevo listado de asignaturas que constaban en los flamantes 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

14 Ídem. p. 6.

15 NB: Al respecto puede consultarse Baquerizo Maldonado José M, (1957). Informe del ministro de educación. Quito: Talleres Gráficos de Educación, de 1956-57, p. 31; Pachano Carrión Luis, (1971). Plan Ecuatoriano de Educación, Quito: Ministerio de Educación. Para ambos ministros la reforma educativa era prioritaria y su caballo de batalla fundamental fue la elaboración de nuevos planes y programas.

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 o actualización 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 que de cuatro horas semanales podían pasar a cinco ó seis de acuerdo con la importancia que asignaba al Ministerio a la enseñar de dicha asignatura.

En relación con los programas, su estructura 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 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, la reforma de 1955 al organizar el Plan de Estudios para los Colegios de Bachillerato en Humanidades Modernas aumentó el Bachillerato en Humanidades Clásicas, como también el Bachillerato en Ciencias de la Educación. A la vez, se confirió a la formación ética individual y social, al igual que a la formación intelectual y la preparación práctica.¹⁶

16 Ministerio de Educación, (1995). Planes de Estudio para los Colegios de Bachillerato, Quito: Imprenta del Ministerio de Educación.

En fin, salvo excepciones, el sistema educativo ecuatoriano se redujo en la enseñanza en valores, al desarrollo de la asignatura de cívica, lo cual dio pie a 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. Se puso el énfasis mayor en la práctica de tales valores. La meta era que los alumnos se informen sobre lo que es legal o ilegal, memoricen determinadas leyes o normas. La práctica era descuidada en el mismo establecimiento, en donde en más de una ocasión no se respetaban tales derechos, los alumnos no tenían facilidades para expresar su opinión, para exponer sus ideas libremente y participar en decisiones que les atañen. La escuela reprodujo más bien un modelo autoritario, pasivo y vertical que democrático en su accionar diario o cotidiano.¹⁷

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.

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 la de implementación en el aula. Así se repitieron los consabidos errores: divorcio de la realidad, contenidos desactualizados, enciclopedismo, descontextualización o des historización de los contenidos, carencia de trabajo multi

17 Paladines, Carlos (1997). “Participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Área Educación”, Memoria de la Cuarta Teleconferencia Interamericana, Quito: Colegio de Contadores Públicos de Pichincha. p. 155-ss.

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.

▪ ***Velasco Ibarra: educación fiscal -- educación confesional***¹⁸

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; lo que ocultó 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.

18 NB: sobre la educacion en Velasco Ibarra, ver: *Meditaciones y luchas*, 1930: “El Maestro de la Escuela”, “Libertad de enseñanza y Estado docente”, “Ventajas de la libertad de enseñanza”, “Proyecto de Ley de Educación Pública”, “Enseñanza secundaria”; *Tragedia humana y cristianismo*, 1951: “Pedagogía de la espiritualidad humana”. *Servidumbre y liberación*, 1965: Cap. XIV, *Brumas sobre el abismo*: “La enseñanza factor supremo”, “Condiciones de la enseñanza en Sudamérica”, “Esencia de la educación”, “Exámenes y maestros”.

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.¹⁹ 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, asimismo estuvo a la base de un sistema político en plena crisis, ya que alimentaba a un quehacer político concentrador y excluyente.

Pero fue en el campo de la educación, luego de décadas de enfrentamiento entre educación fiscal y educación católica, en donde mejor se refleja el intento del velasquismo por superar el encarnizado enfrentamiento, entre dos posiciones antagónicas. Esta lucha que a inicios del siglo alcanzó altos grados de virulencia, evolucionó paulatinamente, en la segunda mitad del s. XX, hacia situaciones de mayor tolerancia. Gracias a la apertura a la educación católica, iniciada por Velasco e implementada por el legislador Camilo Ponce, quien logró que el Parlamento asignara ayuda fiscal a los colegios religiosos, se dieron los primeros pasos o "avances" en esta línea.²⁰ Con la fundación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, noviembre de 1946, la distensión fue aún mayor. De este modo, 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

19 Rodas Morales, Raquel (2003). *Glorias y Pesares del Laicismo en el Ecuador*, Quito: Ponencia de presentación a la Academia de Historia de la CEE, p.20.

20 Para una lectura más completa de esta problemática véase: Raquel Rodas Morales, Raquel (2003). *Glorias y Pesares del Laicismo en el Ecuador*, Ponencia de presentación a la Academia de Historia de la CEE, Quito, p. 20.

fluyera con mayor facilidad, así como autorización para 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. Posteriormente la educación católica vio crecer este porcentaje a mayor velocidad y superó el 30% en la época neoliberal. Figura descollante del diálogo con el gobierno fue Aurelio Espinosa Pólit, 1894 – 1961, fundador de la Universidad Católica y su primer rector, de 1946 a 1960.

En esta forma Velasco Ibarra dio inicio a una nueva etapa en el desarrollo de la educación, por cuanto la enseñanza particular o confesional volvió a cobrar vuelo, con derechos y deberes similares a los de la enseñanza laica y pública. Para la Constitución del 46, como lo ha sabido revelar Emmanuelle Sinardet:

*La laicidad ya no significaba 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".*²¹

Llegaron así a su final los postulados de la Revolución Laica de tiempos de Alfaro y el enfrentamiento entre estos dos actores educativos. Conocido es que los hijos de los dirigentes liberales, salvo excepciones, cursaban estudios en los centros educativos católicos.

De igual modo, la fórmula instaurada por Velasco y consolidada a lo largo de varios gobiernos abrió las puertas a más sostenimientos: el particular laico, el particular confesional y el municipal. De este modo, un tanto ambiguo o ecléctico, se trató de poner freno al estatismo en la educación y dar salida a diversos intereses y actores; a las esferas más altas de la sociedad ecuatoriana como a las medias y populares, a la gratuita y a la pagada, ... perspectiva pragmática que respondía a problemas inmediatos, pero dejaba para el futuro lo de fondo, el

21 Sinardet, Emmanuelle: *El laicismo: consolidación y crisis 1925 – 1946*, Ob. Cit. (s.f) p. 108)

reconocimiento de la inequidad en la distribución de recursos, el elitismo y las diferencias sociales en educación.

Se consolidó de este modo una estructura educativa de carácter inequitativo y, a su vez, excluyente para los estudiantes de familias de escasos recursos. De igual modo, se sacramentó la falta de 'igualdad de oportunidades para todos' que consolida esta estructura educativa bicéfala o dual 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' constituyó otro reto más a resolver por la sociedad ecuatoriana a largo del s. XX (Rev. Vistazo, 1998: enero 22). Tampoco la reforma de las universidades, en permanente inestabilidad, logró concretar una alternativa que fuese más allá de la universidad profesionalizante y tecnocrática o de la universidad "popular" pero carente de investigación y formación de calidad. La corta primavera de reforma de los setenta, ahogada en las dos siguientes décadas, no logró ser retomada.

En fin, se suele reconocer que impulsó la educación a nivel universitario: reorganizó la Politécnica Nacional y la dotó de académicos de alto nivel; coadyuvó a la creación de la Universidad Técnica de Machala, la Universidad Técnica de Babahoyo, el Instituto Tecnológico del Chimborazo, entre otras; y, lo más importante, redujo la pugna entre la educación fiscal y confesional al apoyar la fundación de la Universidad Católica del Ecuador, lo que abrió puertas a alternativas en educación, diversas a la dominante, como ya se ha señalado.

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 manifestó poco interés tanto en la educación rural como en la técnica de carácter agropecuario o industrial: en el un caso su cobertura apenas llegó al 6.4% y en el otro dispuso de muy pocos colegios. Sus preferencias se orientaban hacia las especializaciones que conducen a la universidad, y quizás esta presión condujo años después a la proliferación de universidades, incluso al margen del CONUEP.

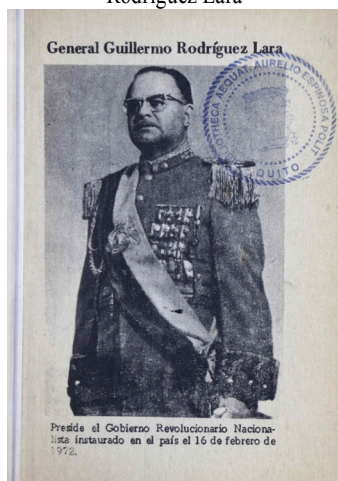
La desigualdad social vigente en el país asimismo se reproduce en la disparidad en los costos de la educación particular. Por regla general, la pensión mensual de los establecimientos particulares, especialmente laicos, antes de la dolarización, oscilaba alrededor de los \$ 500.000 y algunos de ellos llegaban al \$ 1.500.000. La educación particular católica, por el contrario, mantenía en forma totalmente gratuita a 82.877 de sus alumnos, un 14,5%, con pensiones menores a \$ 40.000 a 457.828 estudiantes, un 80,3% de su alumnado total.

Las disparidades de toda índole imperantes en nuestra sociedad, de igual modo 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, en general, 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

■ Gobierno militar: 1972-1976-1979

Imagen No. 3: General Guillermo Rodríguez Lara



Un 15 de febrero de 1972, bautizado de “carnavalazo” por el habla popular, un General lideró la rebelión contra el orden constituido y asumió el poder en nombre de las Fuerzas Armadas. El Gen. Guillermo Rodríguez Lara “Bombita”, presidió una de las más largas dictaduras que, si bien más que una dictadura resultó una “dicta blanda”, fue la más prolongada de la historia del Ecuador. Tomó y la denominación de *Gobierno revolucionario y nacionalista* o “*Revolución Nacionalista*” y llevó a cabo, con los grupos o élites de poder económico y tecnocrático, civil y militar, un proyecto de gobierno que no solo reemplazó, por última vez, al presidente Velasco Ibarra cuanto inauguró, al mismo tiempo, un conjunto de nuevas políticas y programas para la transformación del Estado en la principal fuerza del cambio y modernización del país.²²

- 22 NB: Sobre este periodo de la historia del Ecuador son aún escasos los estudios e investigaciones. García Gallegos, Bertha (1986) *Militares, Economía y Lucha Política: Ecuador en los años setenta*, Quito. PUCE, abrió las puertas con una detallada y fundamentada visión de ese período. Posteriormente en calidad de editora y con la participación de Augusto De la Torre, Jorge Hidrobo, José Vicente Zevallos López. (2025) *Economía y política en el Ecuador de los setenta: el comienzo del espejismo petrolero. Con el testimonio de actores relevantes: militares, políticos, analistas*. También puede consultarse Echeverría, Julio (1997). *La democracia bloqueada*. Quito: Letras y Frase. “la inestabilidad de desarrollo político en el Ecuador, pp.33-55; Burbano de Lara, Felipe, -Editor- (1998)

En adelante, los gobiernos populistas, liberales o conservadores; los movimientos proletarios o políticos, las instituciones de la cultura o la educación comenzaron a contemplar al Estado como la *Tierra prometida*, como la instancia de la cual dependería el futuro del país. Sólo quienes tuviesen acceso al control del Estado podrían alcanzar los beneficios que a raudales habrían de presentarse en el futuro inmediato. El Estado se convertiría en el principal agente promotor del sistema productivo, del político y hasta del educativo o del cultural dada las limitaciones del frente liberal y del conservador, del Velasquismo y las amenazas del populismo en ciernes, etc. Había llegado a su fin la larga agonía de la sociedad oligárquica y en la escena política no había fuerza hegemónica con capacidad de enfrentar las nuevas condiciones que generaría un Estado de dimensiones extraordinarias en comparación con el Estado raquíptico vigente, desde inicios del s. XX. Para las élites políticas y económicas, en buena medida para la opinión pública en general, la institución militar era la principal instancia que podría asumir el impulso modernizador que hacía falta a todos los actores de la sociedad, frenar y controlar el desate de interés que se había despertado de cara a la riqueza que las exportaciones de petróleo iban a depositar en manos del Estado y, al mismo tiempo frenar los enfrentamientos sociales con que amenazaban los movimientos populares. La articulación militares-Estado se creyó que era la fórmula “ideal” aunque los ensayos militares que habían fracasado en el s. XIX y en la primera mitad del s. XX hablaban en contrario.²³

A modo de introducción: el impertinente populismo, en: *El fantasma del populismo, aproximación a un tema (siempre) actual*. Caracas: Nueva Sociedad; Muñoz Miño, Andrés. (2015) “Autoritarismo, Discurso y Estado: el caso del gobierno revolucionario nacionalista y revoluciones de las Fuerzas Armadas (Ecuador 1972-1976)”. Quito: PUCE. (Disertación previa a la obtención del título de historiador; Espinosa, Simón (2021). 100 años de *presidentes*. Guayaquil, pp. 193-208; Tinajero, Fernando (2012). Introducción y Selección, *Agustín Cueva: Ensayos sociológicos y políticos*. Quito. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. pp.221-262;

- 23 NB: Por ejemplo, Generales: Juan José Flores, Francisco Robles, Ignacio de Veintemilla, Eloy Alfaro, Leónidas Plaza, Junta Militar de Gobierno Provisional 1925, Alberto Enríquez Gallo 1935-37, Junta Militar 1963-1966, etc.

Al concluir el primer año de gobierno, diversos gestores de opinión pública, los voceros del gobierno e innumerables mandos militares coincidieron en un relato político que se conformó a partir de una imagen unitaria de la realidad, como una situación de caos general, deterioro de los valores nacionales, y el resquebrajamiento de los partidos e instituciones políticas y sociales. Era un *inventario de la inestabilidad política vivida por el Ecuador desde 1960*, producto de una Junta Militar, dos gobiernos interinos, uno de hecho, otro de derecho, un corto gobierno constitucional que por propia voluntad se convirtió en dictadura, salpicado por referencias al *negociado y el festinamiento de los fondos públicos*; un *notable déficit presupuestario*; la *creación de nuevos impuestos*; una *funesta devaluación del sucre*; *cuantiosos adelantos por cuenta de futuros y eventuales participaciones de la riqueza petrolera recién descubierta*; una *multiplicidad de tipos de cambio: uno para la exportación, otro para la importación, un tercero para el cambio oficial y un cuarto para el mercado libre*; la *demagogia, el desconcierto, el cálculo y las maniobras políticas que consumían incluso la riqueza futura, etc. etc.*²⁴

Al clásico esquema de denuncia y construcción del enemigo, utilizado en forma reiterada en la primera mitad del s. XX, siguió la propuesta de solución/salvación, en este caso encarnada en las Fuerzas Armadas, en los *vientos de esperanza que recorrieron todo el país*.

A nadie tomó de sorpresa el paso dado por las Fuerzas Armadas. El hecho fue recibido más bien con un sentimiento de aprobación y alivio por parte del pueblo ecuatoriano. No se oyó ni una sola protesta. Más bien un viento de esperanza recorrió todos los confines de la República.

A pocos días de asumido el poder, el Gral. Rodríguez Lara, en su primera visita a Guayaquil, expuso tanto la *Filosofía y Plan de acción del Gobierno Revolucionario Nacionalista*, que resumía, a criterio de algunos con certera visión, que *la situación del país era caótica*; y por

24 Vivanco, Jorge (1974). *Un año de revolución nacionalista en el Ecuador*. Guayaquil, Diario El Telégrafo, pp. 26-27-28-29-30; Echeverría, Juan Abel (2012). *Gobierno nacionalista y revolucionario. Una gestión eficaz*. Quito. CCE.

ende, para afrontar el *destino nacional* era urgente e indispensable *fixar cinco objetivos claros y esenciales*:

- Integridad territorial;
- Integridad nacional: territorial, política, económica y sicosocial;
- Preservación permanente de la soberanía nacional;
- Desarrollo integral del país, y
- Bienestar social y seguridad nacional. (pp.40-41).

En fin, como lo había resaltado desde sus primeros discursos el nuevo Jefe de Estado y lo había consignado el *Plan Integral de Transformación y Desarrollo* elaborado por la élite militar y por los grupos de civiles que apoyaron el cambio de gobierno, era indispensable por muchos motivos y razones para superar el caos reinante una intervención más decidida del Estado, que solo bajo la tutela de las Fuerzas Armadas, podría impulsarse la modernización de la sociedad y del Estado. Desde 1972 en adelante cobraría fuerza el control directo de la riqueza petrolera, la administración por militares de los poderes del Estado, el apoyo de una élite tecnocrática de altos mandos de las fuerzas armadas, la planificación en las instituciones de gobierno, etc. que permitió desencadenar la modernización de la sociedad ecuatoriana del Carchi al Macará. Igualmente, la atención a los problemas inmediatos y al desarrollo social, industrial y económico fue asumido como asunto de seguridad nacional. Tampoco faltó la crítica a la oligarquía conservadora-liberal, al populismo y al enfrentamiento social.²⁵

Entre las líneas de acción del *Plan Integral de Transformación*, fruto de las negociaciones al interior de las fuerzas armadas y la convergencia con la élite doctrinal concentrada en la Junta de Planificación, cabe destacar las siguientes: Reforma Agraria, Reforma Tributaria y Fiscal; Reformas a la Estructura Financiera, Bancaria y Crediticia; Reforma Administrativa, Política Industrial; Política Social y Ocupacional. Más en concreto esto significó, por ejemplo, en el ámbito agrario, la eliminación del sistema latifundio-minifundio, la expropiación de las tierras deficitariamente explotadas, las compensaciones por expropiaciones,

25 Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1973). *Plan Integral de Transformación del Estado*. Quito. Ed. Santo Domingo 390 pp.

el estímulo a formas comunitarias de trabajo y apropiación, el apoyo a la expansión de la frontera agrícola, la promoción de la ganadería, etc. En cuanto al ámbito tributario, las medidas que se adoptó estuvieron en relación con la sustitución de la modalidad del impuesto directo y específico por impuestos progresivos, el establecimiento de un impuesto al patrimonio y a la transferencia de riqueza, la prohibición de inversión extranjera directa en las entidades del sistema financiero del país, la limitación al consumo de artículos suntuarios, la reorientación del crédito hacia las actividades de mayor prioridad para el desarrollo productivo. etc. Cada ámbito del plan fue sometido a similar tratamiento.²⁶

Para la implementación de todo el *plan*, paso previo fue adopción de múltiples medidas que terminaron por constituir un coherente y exitoso programa de manejo del ámbito petrolero: se creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana CEPE, se constituyó la Flota Petrolera Ecuatoriana FLOPEC, Ecuador Ingresó a la Organización de los Países Exportadores de Petróleo OPEP y se apoyó al nacimiento de la Organización Latinoamericana de Energía OLADE, se expidió la Ley de Hidrocarburos, se construyó la Refinería de Petróleo de Esmeraldas y la Planta de terminal del oleoducto de Balao, el complejo hidroeléctrico de Paute, etc.

Estas y otras acciones más permitieron al Estado una participación cercana al 80% de la riqueza generada por la exportación de alrededor de 200.000 barriles diarios de petróleo. Con el incremento del precio internacional del petróleo de \$ 2,5 en 1972 a \$ 35,2 en 1980, el Estado conquistó lugar preminente y mayor autonomía frente a los grupos de poder tradicionales, concentrado en la agroexportación. En estos años la economía del país creció en alrededor del 10% anual, el desarrollo industrial al 14%, el comercial al 7,4%, el de la banca, seguros e inmuebles al 12,3% y el de la construcción al 8,2%. Las exportaciones totales de Ecuador pasaron de 963 millones en 1974 a 2.173 en 1979. El producto per cápita ascendió de 279 a 615 dólares en 1975. No se vivió

26 García Bertha, (1986). Ob. Cit. pp. 14-16, 177-181, 191-208, 215-221. Lo referente a la implementación de las acción y creaciones institucionales específicas, en forma meticulosa y detallada se analiza en las Líneas de Acción, pp. 215-221.

en el s. XX, una coyuntura histórica de desarrollo sostenible como la experimentada en el gobierno militar del Gral. Rodríguez Lara.²⁷

Entre los beneficios de estos años de bonanza, se suele resaltar que el país se transformó al integrar su espacio geográfico nacional, al desarrollarse las comunicaciones y las vías de transporte, al ampliarse la clase media, al crecer el proletariado, al expandirse el proceso de urbanización en las grandes ciudades, la industrialización vía sustitución de importaciones y el de consumo, al cambiar incluso la mentalidad de los ecuatorianos.

En cuanto a la educación, ella no corrió igual suerte a la experimentada en otros ámbitos. La cenicienta de la casa creció en porcentajes que no superaron lo alcanzado en economía, finanzas, exportaciones, etc. Para el punto de vista de las fuerzas armadas, fue considerado si no más importante al menos urgente, el crecimiento de la economía, el ordenamiento del sector petrolero, la intervención directa del Estado en la promoción empresarial, etc. reformas a las que ya se ha hecho alusión. Así mismo en el documento presentado por la Marina a la consideración de las otras fuerzas militares, enero 1972, vísperas del ascenso al poder, ni en el Esquema General de la Estrategia Nacional, ni en el Estructura de Gobierno, ni en la Definición Filosófica y Política, ni en las Líneas generales de Acción ocupa lugar especial la educación. Sería con el retorno a la democracia que el crecimiento institucional en cuanto a establecimientos educativos, docentes y alumnos alcanzaría mayores desarrollos.

Cuadro No. 5: Expansión cuantitativa del sistema educativo 1975-1978

Contenido	1975-76	1976-77	1977-78	% de incremento
Alumnos matriculados				
Nivel Preprimario	23.864	26.654	28.506	
Nivel primario	1'254.850	1'318.475	1'340.119	
Nivel medio	382.711	431.315	469.972	
Total, general	1'661.425	1'776.444	1'838.597	

27 Espinosa, Simón, (2021). Art. Cit. p. 199.

Contenido	1975-76	1976-77	1977-778	% de incremento
Profesores en servicio				
Nivel Preprimario	778	760	911	
Nivel primario	33.297	34.541	36.627	
Nivel medio	23.316	26.107	28.820	
Total, general	57.391	61.408	66.358	
Contenido	1975-76	1976-77	1977-778	% de incremento
Planteles educativos				
Nivel Preprimario	254	288	340	
Nivel primario	9.641	9.871	10.365	
Nivel medio	1.041	1.151	1.202	
Total, general	10.936	11.310	11.907	

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, Informe septiembre 1976-1978, pg. 49 y 51Elaboración autor.

Cuadro No. 6: Evolución del Presupuesto 1975-1978
Denominación en miles de sucres

Presupuesto	1977	1978	1979
Actividades centrales	218.426	257.735	291.440
Educación preescolar y primaria	2'029.9	2'161.650	2'334.946
Educación media	1'719.8	2'046.043	2'260.440
Formación y capacitación docente	43.506	59.323	74.757
Alfabetización y desarrollo de la comunidad	48.106	72.228*	75.000*
Fomento de la Educación Física, Deportes y Recreación	40.072	165.47 1	80.120
Créditos presupuestarios (Incluye Construcciones Escolares, Crédito Educativo. Becas, etc.)	1'087.596	1'464,030	1'486 .363
Totales	5'187.435	6'227 .080	6'603.066

* Corresponde a los reintegros de los sueldos vacantes del magisterio fiscal.

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, Informe septiembre 1976-1978, pg. 51. Elaboración autor.

Lo afirmado sobre la escasa atención con mayores recursos a la educación, no obsta reconocer que se implementaron medidas, especialmente en el último año de gobierno militar, algunas de ellas propuestas para planificar un ordenado retorno a la democracia y poder “controlar”

el desorden, los paros y huelgas del magisterio, los reclamos salariales que caracterizaron a la última década de gobiernos “democráticos”. Para el efecto, el ministro de educación presentó al gobierno militar un *Plan de Transformación y Desarrollo del Sistema Educativo* que, más allá de las declaraciones de carácter retórico propuso que el Estado asuma la responsabilidad atender a las nuevas demandas de la educación, de paso a la reorganización del ministerio de educación, expida una nueva ley de educación con su respectivo Reglamento General de Aplicación a la Ley de Educación y Cultura, septiembre de 1978.

En palabras del ministro Fernando Dobronsky; En cumplimiento de la primera disposición transitoria de la Ley, el Ministerio de Educación y Cultura, expide el presente Reglamento General, instrumento básico que, a más de permitir su aplicación, está destinado a normar con criterios actualizados el funcionamiento del sistema educativo ecuatoriano y a propender a la formación del verdadero tipo de hombre de que requiere el país, para continuar su creciente desarrollo social, cultural y económico.

Bajo términos similares, con el universo jurídico en referencia, se pretendía superar un saber educativo eminentemente contemplativo por una praxis jurídica centrada en los modos de objetivación que transformaban a la educación en instrumento indispensable para reorientar la teoría pedagógica hacia la superación de las limitaciones que ella reclamaba en todos sus niveles y en sus principales ámbitos. El discurso jurídico/educativo, especialmente en la década de los sesenta y setenta, actuó como mecanismo de objetivación del pensamiento pedagógico, en un momento histórico complejo en que la modernización del sistema productivo, por un lado; y, por otro, las relaciones sociales y políticas eran empujadas tanto por los proyectos desarrollistas cuanto por los proyectos de corte alternativo que desde las filas de la izquierda atizaban a las expectativas de cambio hasta revolucionario. Así se recibió e incluso se aplaudió de parte de las élites endogámicas sean de derechas o de izquierdas, el advenimiento de la modernidad capitalista que habría de consolidarse paulatinamente en todo el país, cada vez más alejado de una sociedad socialista que a pesar del ejemplo de Cuba no lograba echar raíces en el Ecuador.

Cuadro No. 7: Organización de la Ley de Educación y Cultura: 1977.

Organización y Administración del Sistema Educativo (Título II - Cap. II)	
Ministro (Título III – Cap. I)	
Subsecretario (Título III – Cap. II)	
De la Dirección Nacional de Educación (Título III – Cap. III)	
De la Dirección Nacional de Planeamiento Cap. IV	Del Magisterio Nacional. Cap. XI
De la Dirección Nacional Administrativa Cap. V	De la Formación, Capacitación y Perfeccionamiento Docentes Cap. XII
De la Dirección Nacional de Construcciones Escolares Cap. VI	Del Régimen Escolar Cap. XIII
Dirección Nacional de Planeamiento de la Seguridad Nacional. Cap. VII	Del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas Cap. XIV
Del Consejo Nacional de Educación y Cultura Cap. VIII	De la Cultura Cap. XV
De las Direcciones Provinciales Cap. IX	De los Bienes y Recursos Cap. XVI
De los establecimientos Educativos Cap. X	Disposiciones Generales y Disposiciones Transitorias

Fuente: Ley de Educación y Cultura, Reg. Oficial. No. 461, viernes 11 de noviembre 1977. Elaboración: autor.

Expedida la ley en noviembre de 1977, casi al año se expidió, en septiembre de 1978, el Reglamento General de la Ley de Educación y Cultura, *instrumento básico destinado a normar con criterios actualizados el funcionamiento del sistema educativo ecuatoriano y a propender a la formación del verdadero tipo de hombre que requiere el país, para continuar su creciente desarrollo social, cultural y económico* (p. 5).

Cuadro No. 8: Estructura del Reglamento General de la Ley de Educación y Cultura: 1978

Títulos	Capítulos	Art.
I.- De la educación y cultura en general	Cap. I Objetivos del reglamento	1
	Cap. II. Principios y fines de la educación	2 y 3
II.-Del sistema educativo	Cap. I escolarizada y no escolarizada	4-6
	Educación escolarizada: regular	5-19
	Educación no regular	20-26
	Educación especial	27-32
	Educación no escolarizada	33-36
	Educación particular y fiscomisional	37-53
	Cap. II Organización y administración del sistema educativo;	54
III.- (Organización y administración del sistema educativo).	Cap. I. Del Ministro de Educación y Cultura; Cap. II Del subsecretario; Cap. III De la Dirección Nacional de Educación; Cap. IV De la Dirección Nacional de Planeamiento; Cap. V De la Dirección Nacional Administrativa; Cap. VI De la Dirección Nacional de Construcciones Escolares; Cap. VII De la Dirección de Planeamiento de la Seguridad Nacional; Cap. VIII De la Dirección Nacional de Educación Física, Deportes y Recreación; Cap. IX Del Consejo Nacional de Educación y Cultura; Cap. X De las Direcciones Provinciales	55-76
	Cap. XI De los Establecimientos Educativos: jardines y Escuelas, Junta General de Profesores, Consejo Técnico, Colegios, Rector, Vicerrector, Inspector General, Inspectores Profesores, Junta General de Directivos y Profesores, Consejo Directivo, Sección Técnica, Junta de Profesores de Curso, Asociaciones de Profesores por áreas, Consejo de Orientación y Bienestar estudiantil, Administración, Secretaría y Colecturía, Servicios Generales, Biblioteca y profesores, Profesores dirigentes de curso, Alumnos, Organizaciones estudiantiles, Libros y Registros, Comités de Padres de Familia	77-144
	Cap. XII Del Régimen Escolar, Fiestas y Excursiones, Abanderado, Admisión y Matrícula de Alumnos, De los Pases, Disciplina y Asistencia, Evaluación, De la finalización de Niveles, Grados y Títulos, de las Carreras Cortas e Intermedias, Legalización y Reconocimiento de Estudios y Títulos, de los Derechos de Matrículas, Exámenes y servicio de Transporte	145-262
	Cap. XIII Del Instituto Ecuatoriano de Créditos y Becas	263-265
	Cap. XIV Disposición General y Disposición Final	266-267

Elaboración autor. (Tanto en la Ley de Educación como en su Reglamento, el Título III carece del nombre que le corresponde. El más cercano nos ha parecido el de Organización y administración del sistema educativo)

Es un estereotipo o tópico común vincular la disciplina, la estrategia, la repetición de ejercicios como característica del entrenamiento militar y, en tal sentido, la Ley de Educación y Cultura y el Reglamento General de dicha ley habría intentado reproducir las pautas del “espíritu” militar, como se puede apreciar en ambos instrumentos destinados a normar tanto el funcionamiento del sistema educativo con los 68 artículos, cuatro disposiciones transitorias y una general de la Ley y los 265 artículos del Reglamento, una disposición general y otra transitoria;²⁸ y, a la vez, atender los ámbitos que por vez primera se introdujo en la legislación educativa para enfrentar a la variedad de temas requeridos sea para la formación de los estudiantes y padres de familia, sea para proteger el orden social vigente o de cara al desarrollo industrial y el beneficio del proyecto político del gobierno “nacionalista y revolucionario” de las Fuerzas Armadas.²⁹

En fin, si la atención a la educación no ocupó la preocupación del gobierno militar, al menos sí se preocupó de trazar las directrices que debían seguirse en adelante y que no dejaron de incidir incluso en los sucesivos gobiernos democráticos que iniciaron su gestión con el retorno a la democracia.

▪ Del positivismo a la enseñanza por objetivos

- *Antecedentes*

En la primera mitad del s. XX, en Ecuador, imprimieron un giro de ciento ochenta grados, la Misión norteamericana integrada por Guillermo Robison, a quien sucedió Enrique Williams, y por Alice H. Fisher

28 Luna, Milton y Astorga, Alfredo (2011). *Educación 1950-2010: nuevos desafíos* Estado del país. Quito: Informe cero p. 294

29 NB: Bajo similar dinamía, años más tarde, febrero del 2013, Última Reforma: Segundo Suplemento del Registro Oficial 254, por Decreto Oficial No. 675, el presidente Guillermo Lasso expidió el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, con 20 Considerandos iniciales, 411 Artículos, 24 Disposiciones generales, 22 Disposiciones transitorias, dos Disposiciones derogatorias y una final.

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 los ministros de educación: Luis Napoleón Dillon y Manuel María Sánchez, arribó una Misión alemana (1913-14) integrada por Augusto Rubbel como consultor técnico y jefe y con él actuaron Walter Himmelmann, 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 Huras, Oswaldo Peisker, Margarita Koschel, Isabel Arndt, Guillermo Koeper, German Müller, Luis Ruhl, entre otros, e importó –a criterios del Prof. Emilio Uzcátegui– la pedagogía y didáctica herbartianas, remozando el panorama de la educación en los Normales de Quito. Junto a ellos participaron el maestro Daniel E. Proaño, Desiderio Olano, Salvador Morales, Ermel Velasco, Edmundo Carbo, Gerardo Larrea, Emilio Uzcátegui, Gabriel Cevallos García, Francisco Estrella, con amplia producción por sus investigaciones y trabajo docente.

Si la primera mitad del s. XX estuvo acompañada por la expansión y consolidación del liberalismo, en el plano doctrinal y educativo por el herbartismo; al iniciarse la segunda mitad del s. XX, décadas de los cincuenta y sesenta cobró cuerpo, en la mayoría de los países latinoamericanos, algunos de ellos sometidos a dictaduras militares, un modelo pedagógico centrado en la enseñanza por objetivos educacionales, implementados de manera planificada desde la selección de estos, la organización de las actividades requeridas para su implementación, la evaluación de las experiencias asimiladas por los estudiantes y la formación de los docentes para su ejercicio en el aula.³⁰

30 A nivel norteamericano y europeo, fueron exponentes de esta corriente: Edward Thorndike (1874 – 1949), Iván Pavlov (1849 – 1936), John B. Watson (1878 - 1958 y Burrhus Frederick Skinner (1904 – 1990), pero quienes cumplieron a nivel de EE.UU. y de América Latina un papel protagónico fue: Ralph W. Tyler (1902-1994) y Benjamin Bloom (1913 – 1999) que, con un equipo numeroso de

En otros términos, el carácter ordenado, disciplinado, planificador que exigía la gestión y administración del sistema productivo moderno y que aspiraban impulsar los gobiernos militares, dio pie al desarrollo de una teoría educativa en que sus principales paradigmas eran similares. Sobre la base de la <<conducta observable>>, concepto fundamental del conductismo, el docente debía diseñar los objetivos de su planificación, tanto para las asignaturas cuanto para cada tema de clase; la metodología de enseñanza, los textos escolares, los trabajos de evaluación y más componentes del sistema curricular a seguir en forma detallada y meticulosa.

En América Latina, egresados de universidades norteamericanas y europea coadyuvaron a la difusión de esta corriente. Entre ellos, cabe destacar a Mario Leyton que asesoró al nivel técnico de los ministerios de educación sobre planeamiento curricular en países como Paraguay, Perú, Ecuador, Venezuela, Costa Rica, Argentina y Colombia.³¹

En Ecuador, la enseñanza por objetivos logró su mayor florecimiento en los tres gobiernos dictatoriales de los años 70: José María Velasco Ibarra, 1970 – 1972; Guillermo Rodríguez Lara 1972 – 1976; y, el Consejo de Gobierno presidido por Alfredo Poveda Burbano e integrado por Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco, 1976 – 1979, que brindaron su respaldo a la consolidación de una corriente pedagógica que se expandía tanto por Europa, EE. UU y América Latina, criticada ya para entonces en muchos casos como un mero conductismo.

Su éxito se debía en buena medida a una doble tarea: por una parte, su respuesta a la necesidad de superar los parámetros y objetivos de la educación vigente, sean ellos de carácter religioso –educación

investigadores, realizaron desde mediados del s. XX, una amplia tarea de difusión y consolidación de la enseñanza por objetivos en educación.

- 31 Leyton, Mario; Tyler Ralph W. (1969). *Planeamiento educacional, un modelo pedagógico*. Santiago de Chile: Biblioteca Latinoamericana de educación; *Compendio analítico de la Taxonomía de los objetivos educacionales*, Santiago de Chile, ICOLPE, 1976. Se especializó en el Área de Planificación Educacional, Curriculum y Evaluación educativa, en la Uni. de Chicago Fundó y dirigió el Centro de Perfeccionamiento Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP) hasta 1973.

confesional— o secular —educación laica positivista— que habían ya colapsado; y, por otra, ofrecer una mediación que permita vincular el programa de modernización de los países con la educación. En ambos frentes, gracias a los denominados “Centros Pedagógicos”³² que era la reunión mensual de los maestros de una zona (agrupación geográfica de varias instituciones educativas) bajo la conducción de un supervisor, quien reforzaba el modelo de planificación a través de conferencias, informes, discusiones etc. Incluso la evaluación al maestro se realizaba en torno a los resultados obtenidos sobre la base de este modelo. Fue así como la conducta observable y educable, se juzgó permitiría el desarrollo científico y técnico que era, al fin de cuentas, lo que debía aportar la educación para la modernización del país y el desarrollo de su sistema productivo industrial para la sustitución de importaciones.

- *La enseñanza por objetivos*

Para el efecto, tanto la propuesta de Tyler como la de Bloom, conocidas como la taxonomía de los objetivos o Taxonomía de Bloom sirvió como punto de partida para clasificar los objetivos educativos y diseñar y evaluar de forma más efectiva los programas y planes de estudio. Los objetivos se clasificaron en tres niveles:

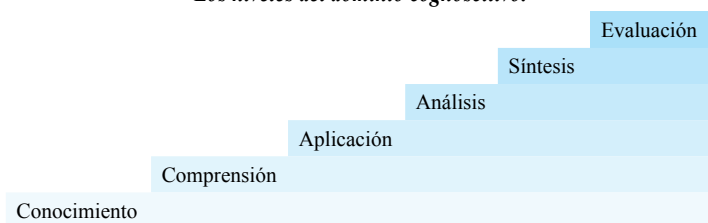
- *Dominio cognitivo*, en que se distinguía 6 niveles: conocimiento, comprensión, aplicación, análisis, síntesis y evaluación.
- *Dominio afectivo*, en que se consideran los niveles de recepción, respuesta, valoración, organización y caracterización.
- *Dominio psicomotor*: que establecía los niveles de percepción, disposición, mecanismo, respuesta compleja, adaptación y creación.

32 NB: Centro pedagógico: instancia técnica que tenía como objetivo la actualización permanente del docente. Se realizaba en asambleas mensuales, generalmente en sábado, de todos los docentes de una zona escolar, en las que se realizaban, con la coordinación del supervisor: exposiciones, debates, información de disposiciones, etc. Se llevaba una memoria de lo realizado. Siempre iniciaba con el canto del Himno Nacional y la lectura de la agenda elaborada.

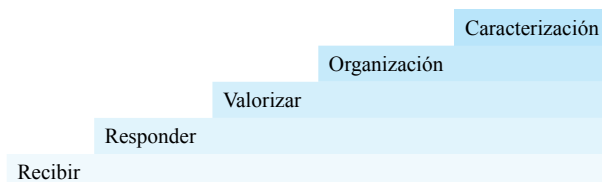
Bajo la taxonomía descrita se utilizaban verbos transitivos que ayudaban al diseño de los objetivos de una acción educativa, según el dominio y el nivel que se quería definir. Por ejemplo, verbos para los objetivos usados en el dominio cognitivo que podían ser: conocer, comprender, aplicar, analizar, sintetizar, evaluar y sus sinónimos y de la misma manera los objetivos supusieron varios niveles de aprendizaje que iban de menor a mayor complejidad e incluían los niveles previos.

Cuadro No. xx: Los objetivos educacionales

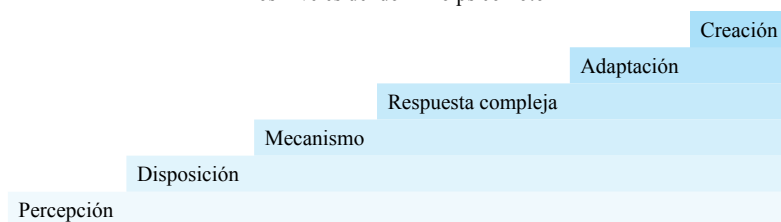
Los niveles del dominio cognoscitivo:



Los niveles del dominio afectivo



Los niveles del dominio psicomotor



Fuente: Taxonomía de los objetivos de la educación, pp. 57-ss. y 263-sds.

Elaboración: Hugo Cobos

Sobre la base de la *conducta observable*, concepto fundamental de la enseñanza por objetivos, el docente debía diseñar su planificación,

tanto para las asignaturas cuanto para cada unidad y tema de clase. Se ofrecieron diversas formas de plantear objetivos de aprendizaje, tomando en cuenta, generalmente, los siguientes componentes: introducción, verbo en infinitivo, contenido, estrategia y nivel de éxito que podía ser de calidad, cantidad y tiempo. El alumno debía ser evaluado en función de los resultados propuestos (objetivos terminales) frente a los logros obtenidos por el alumno, en el proceso de enseñanza aprendizaje en el proceso de aula. Hubo supervisores que calificaban al docente, con base en la nota promedio obtenida por los alumnos del grado, pues ese era el resultado de su gestión didáctica. El docente debía escoger los objetivos de su planificación, tanto para las asignaturas cuanto para cada tema de clase tomando en cuenta los siguientes componentes o elementos:

- *Encabezado*: que puede expresarse así: *Cuando termine el tiempo asignado para el estudio del tema, el alumno estará en capacidad de:*
- *Verbo en infinitivo* que permita medir el logro, con fines de evaluación.³³
- *Qué*, el contenido que será motivo de enseñanza aprendizaje, el tema clase.
- *Estrategia*, el camino para alcanzar el logro planteado, qué voy a emplear para cumplir lo propuesto.
- *Nivel de éxito*: que puede ser de cantidad, calidad y tiempo.

En el caso de Ecuador, los tres gobiernos dictatoriales instauraron el paradigma conductista a través de una capacitación masiva bajo la modalidad de cascada; y, el magisterio, especialmente el de primaria, en ese tiempo, lo llevó a la práctica en el aula. Desde entonces, a pesar del interés mostrado por varios gobiernos para asumir los nuevos paradigmas, no resulto tarea esta fácil sea por las resistencias al intento de cambiar que sobrevivía al amparo en algunas generaciones de docentes que se formaron o fueron influenciados por los paradigmas educativos

33 NB: Que se podía seleccionar de una lista proporcionada en la llamada “La rueda de Bloom” que resume toda la taxonomía cognoscitiva de Bloom u otro que, según el docente, exprese correctamente la conducta observable.

laicos o confesionales, como por las dificultades técnicas que implicaba trasladar objetivos ideales, “principios” y “buenas intenciones”, al campo de la conducta observable. La siembra del conductismo fue lenta.

Como ha sucedido a través de varios modelos o paradigmas, la enseñanza por objetivos y el conductismo, luego de una entusiasta bienvenida, una aplicación generalizada que marcó su apogeo, inició su decaimiento y vivió la crisis, al convertirse en un modelo más de teoría educativa, sin mayor número de docentes con las competencias del caso, con un currículo rígido y obligatorio, una programación mecánica de los objetivos, una evaluación de resultados que incluso tornó a los estudiantes en receptores pasivos, sobre la base de una pedagogía centrada en los contenidos, coherente con los modelos empresariales de producción y, finalmente, en centros educativos reproductores del desarrollismo que se impuso en aquella época. Con pocas palabras, luego de su apogeo, el paradigma conductista tuvo que competir con otros modelos que le restaron seguidores, debió compartir el espacio y batirse en retirada, aunque permanece en el haber profesional del docente y aflora aún hoy en día como parte de la resistencia al cambio.³⁴

34 Cobos, Hugo (1974). “El conductismo educativo en el Ecuador”. Cuenca. Documento de trabajo.

EL ASCENSO DEL DESARROLLISMO EN EDUCACIÓN (1942-1979)

▪ La modernización de la estructura productiva

Imagen No. 4: Ascenso y descenso del desarrollismo



[https://es.123rf.com/photo_135477759_icons-de-energ%C3%ADa-y-potencia-en-el-tel%](https://es.123rf.com/photo_135477759_icons-de-energ%C3%ADa-y-potencia-en-el-tel%20)

A inicios de la cuarta etapa del desarrollo educativo en el s. XX –1979-2006–, década de los años 80, 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 populares por transformaciones estructurales en el área económica, social, política y educativa.

La nueva modalidad de modernización/desarrollo implicaba transformaciones en el sistema productivo; vinculación creciente con el capital extranjero, liderado en esta ocasión por las firmas o empresas transnacionales de Estados Unidos, Europa y Japón que se expandieron en estas décadas a nivel mundial; transformación del mercado interno de acuerdo con la lógica, intereses y demandas del sistema productivo transnacional y la apertura de fronteras para el comercio con países vecinos; asimismo, la entrada triunfal en el escenario nacional de las firmas transnacionales que no solo generaron nuevas formas de dependencia vía recolección del excedente económico, a su vez avanzaron hacia la toma y desarrollo de los sectores del comercio, la banca, los servicios, la construcción, como del consumo que ellas se afanaban en implementar en el Ecuador a través de sus grandes <<supermercados>>. Las firmas transnacionales penetraron y con el tiempo dominarían hasta el mercado interno ecuatoriano y hasta en el cultural.

Pero la transferencia de capitales, ciencias y tecnología de punta que trajeron las firmas transnacionales y la participación creciente del país en la economía global tampoco logró resolver los problemas de fondo. La <<sociedad de consumo>> no conseguía enfrentar las necesidades y exigencias ni de la mayoría de los ciudadanos ni de los mercados locales. Al inundar el mercado las firmas transnacionales, al instaurar sus sistemas de gestión y administración, sus formas de propaganda y trabajo, sus tecnologías y conocimientos no solo desplazaron a los sistemas tradicionales de producción y venta, arrastraron tras de sí a la sociedad toda que quedó definitivamente atada al carro del consumo y a la lógica del mercado a lo largo y ancho del país, pero sin transformación mayor de la inequitativa distribución de la riqueza vigente en las estructuras tradicionales como en las nuevas. Seguramente la proliferación de supermercados es un buen ejemplo de la bonanza en el consumo; al igual que el crecimiento cada día mayor del parque automotor, del transporte aéreo, del número de conexiones de vuelo internacionales y a su vez el cierre de las pequeñas tiendas de abarrotes, de los talleres artesanales, de las mecánicas de barrio, como la adaptación de las universidades, de los medios de comunicación, de los partidos políticos a la lógica que ella requería para su florecimiento.

En palabras de Rafael Correa: (...) *los recursos petroleros fueron orientados en mayor medida al consumo, y dentro de éste, al consumo de bienes importados. Los persistentes déficits fiscales por el aumento del consumo público, junto con la facilidad de obtención de crédito externo, comienzan a gestar un problema fundamental de la economía ecuatoriana: la deuda pública externa. Sin embargo, el mayor costo del “boom” petrolero y de la concentración de recursos en el sector urbano-industrial, costo frecuentemente desapercibido por los indicadores económicos, lo constituyó la urbanización acelerada de la población y la gestión de nuevas formas de pobreza extrema, lo que originó una desestructuración social sin precedentes en la historia republicana del país.*³⁵

Concomitante a la bonanza en referencia y escondido entre sus pliegues se desarrolló un agresivo endeudamiento externo que creció entre 1970 y 1981 en 19 veces, con tasas de interés que alcanzaron el 20%. En esta década la deuda externa pública subió de 229 millones en 1970 a nada menos que 4.416 millones en 1981. Similares procesos vivieron varios países de América Latina, todos bajo la tutela de organismos internacionales como el FMI, el BM y el BID, con los programas de “ajustes y estabilización” y la sangría de sus recursos. Entre 1961 y 1972 se suscribieron ocho Acuerdos y entre 1983 y 2003 diez más; en total, a la fecha: 2016, se han firmado dieciocho y con algunos de ellos se creyó que se resolverían los más acuciantes problemas económicos del país. En diferentes gobiernos no se cumplió lo estipulado y los indicadores de riesgo más bien crecieron. El país no se ha caracterizado, por regla general, por la sostenibilidad de sus planes y programas ni en el orden político, ni en el educativo y menos aún en cuanto a la gestión económica de los gobiernos de turno. Alcanzar el equilibrio ya sea en las cuentas fiscales, en la Balanza Comercial, en el pago de la deuda externa, en el manejo de instituciones como el IESS o el Banco Central ha sido más una promesa que una realidad.

En pocas palabras, graves problemas se avizoraban en el horizonte y por su reincidencia comenzaron a develar su carácter estructural: endeudamiento externo creciente, progresivo consumo de bienes

35 Correa Rafael, Ob. Cit. p. 11.

importados, insuficiente capacidad para generar empleo, desarrollo urbano sin servicios básicos, déficits fiscales, carencia de calidad en los servicios, etc. etc, que coexistían y se escondían en medio de la prosperidad generada por los precios del petróleo y el aumento de recursos en manos del Estado.

A finales de los ochenta, la caída de los precios del petróleo inició una “nueva” y aguda depresión, que se prolongó a todo lo largo de esa década y buena parte de los noventa. Tan largo período de crisis obligó a permanentes reajustes, unos peores o mejores que otros. Los “programas de estabilización” no mismo lograron recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos y el servicio a la deuda externa, pública y privada se transformó en un dogal, en uno de los más agudos problemas de estos años, que dio origen a severas crisis fiscales que dejaron sin recursos al Estado para educación o salud, al desequilibrio permanente del sector externo, factores estos y otros altamente inflacionarios. Una vez más, el resultado final fue un agudo nivel de conflictividad social y de inestabilidad política sea por el empobrecimiento generalizado, por la polarización entre ricos y pobres, la reducción del salario real y por el creciente desempleo y subempleo... Bajo un trajinar político de esta naturaleza, la ruptura del orden constitucional no se hizo esperar, dando forma a sucesivos golpes de Estado.³⁶

La debacle, como crónica de una muerte anunciada, alcanzó su clímax hacia finales de siglo, en el “feriado bancario”, en el que convergieron todos los males: la inestabilidad, la corrupción, la ineficiencia, la agudización de la pobreza incluso extrema, el desempleo y subempleo, la inflación, la dolarización, la migración especialmente hacia España, ...³⁷ En fin, se vivió uno de los capítulos más difíciles de la

36 Ídem, p. 44

37 NB: García Canclini, Néstor (2003). 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 ha ido medio millón de ecuatorianos, o sea el 15 por ciento de la

historia económica del Ecuador: ‘un crack’ por el cual cerraron diecisiete entidades financieras y bancarias. Los procesos judiciales que desencadenó esta crisis hasta el presente no terminan, los balances de activos tampoco aparecen y los acreedores que perdieron la vida en medio de sus luchas por recuperar sus ahorros son parte de ese balance que veinte años después, aún no se cerraba.³⁸ No es fácil ni describir tan profunda crisis ni señalar el cúmulo de errores e incluso los grados de corrupción al igual que sus posibles causales y actores. Sea suficiente un ejemplo por demás ilustrativo, en el que confluyen diversos actores institucionales: Gobierno, Banca y hasta el Congreso Nacional, en unidad sorprendente:

La Ley AGD, 1998, (Ley de Garantía de Depósitos) fue entonces el mejor incentivo para quebrar bancos, puesto que ellos quebraban y el Estado pagaba. Todos estos errores no fueron fruto de la incompetencia sino de la mala fe, ya que esta ley se diseñó con injerencia directa de los bancos para traspasar al Estado el peso de la crisis financiera que se avizoraba. El asunto fue tan descarado que la Ley AGD se aprobó el 25 de noviembre y se publicó en el Registro Oficial el 1ro. de diciembre del año 1998, y al día siguiente ya se entregó al Estado, colapsado, el banco más grande del sistema: Filanbanco”. Tanto el Directorio del Banco Central como de la Superintendencia de Bancos solicitaron al Congreso Nacional la aprobación inmediata de esta Ley argumentando que “la crisis financiera se presentaría en cuestión de días y sosteniendo que la creación de la AGD en principio no implicaba costo para el Estado y que esta alternativa sería sin duda, “infinitamente menos costosa que una crisis financiera.”³⁹

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. CONADE-GTZ, (1991). *Ecuador S. XXI, Estrategias de Desarrollo: reorientación del sistema educativo ecuatoriano*, Quito: GTZ, pp. 15-21.

38 Basantes Javier, (2019). Diario El Comercio, Blogs, sábado 09 de marzo.

39 Véase el Informe de Valencia, Larrea y Coral, 2007. Un análisis más puede verse en Rafael Correa, Ecuador de Banana Republic... Ob. Cit. pp. 77-78.

Al cumplirse los primeros 40 años de la exportación petrolera, con sus alzas y bajas, Abelardo Pachano se preguntaba sobre qué le había dejado al Ecuador la exportación petrolera y presentaba el siguiente balance. Se transcribe in extenso por su valor:

*El Ecuador de hoy, altamente dependiente de este producto ha podido multiplicar el enjambre de actividades productivas, de servicios, educativas, sociales y sostener un intenso proceso de urbanización que transformó la distribución de la población. La sola mirada en retrospectiva es impactante. Las dimensiones de los cambios en los indicadores son fenomenales. Por ejemplo, las exportaciones son 70 veces las de 1972. El PIB nominal es 35 veces y el per cápita 15 veces. También el dólar se valoró en 1.000 veces. Es impensable un país sin este recurso. No es viable y su nivel de bienestar no podía haber llegado al punto al que llegó. Sería una sociedad mucho más primitiva, con enormes limitaciones y grandes privaciones. Los \$ 155.000 millones que produjo la explotación de 4.800 millones de barriles de petróleo engendró un impacto extraordinario en la configuración de la realidad nacional, a tal punto que ha permitido abusar de su exceso, malgastar una parte de ellos y perder una proporción de la capacidad de expansión y bienestar que se podría haber alcanzado si las decisiones vinculadas con el destino de este recurso hubieran sido más racionales y cuidadosas. A este efecto se le conoce como “El hechizo maligno de los recursos naturales” Esta fortuna poco apreciada y valorada por los gobiernos, con algunas excepciones, así como por la ciudadanía ha creado una cultura apenas apegada a los principios de manejo responsable por otra dispendiosa y propensa a un consumismo exorbitante. En un horizonte razonable no se ve la posibilidad de tener un país carente de petróleo. (...) La política económica no ha establecido prioridades en sectores que tengan una dimensión que pueda reducir la dependencia creada en estos 40 años.*⁴⁰

A mediados de la primera década del nuevo milenio volvió a subir el precio del petróleo y se asistió a una corta “primavera” que no duró más de una década y terminó en el descalabro igual que otros momentos de la historia del país. Una vez más se buscó la fórmula mágica y

40 Recuperado en junio 2012 de http://www.elcomercio.com/abelardo_pachano/Inquietudes-nacionales.

al caudillo o mesías que podría llevar el país hacia la tierra prometida gracias a una nueva bonanza económica.

A pesar de todo, en las últimas décadas del s. XX no dejó el país de transformarse, de conseguir importantes avances en los niveles de vida de todos los sectores sociales y los servicios de educación, vivienda y salud que llegaron a casi todos los ecuatorianos, aunque no con la calidad debida. Se resaltó que como fruto del boom del banano de los años sesenta del s. XX, y del primer y segundo auge petrolero de los años setenta, se avanzó en ámbitos que permitieron mejorar los niveles de vida y de bienestar de buena parte de la población; creció la economía y sus finanzas, la clase media, los servicios básicos... De igual modo, se ampliaron las fronteras de la educación y para finales de s. XX más del 90% de los niños en edad escolar tenían acceso a los establecimientos educativos, de igual forma creció el acceso de los jóvenes al bachillerato y en menor medida a las universidades que se multiplicaron en su número en todas las provincias del país. Asimismo, se ampliaron y mejoraron servicios públicos como el de electricidad, agua potable, teléfonos, alcantarillado... Se extendió la red de carreteras, puertos, comunicaciones; se modernizaron y se ampliaron ostensiblemente nuestras ciudades, particularmente Guayaquil, Quito, Cuenca, Machala, Quevedo, ...

Asimismo hubo apertura a las nuevas tecnologías y un número considerable de ciudadanos tuvo acceso a celulares, televisión e internet. Se redujo significativamente la pobreza, se conformó la clase media, emergió el mundo indígena y la mujer se incorporó a la vida nacional. Gracias a estos progresos sociales, hijos o nietos de trabajadores manuales accedieron a las universidades y algunos conformaron pequeñas fortunas. (...) El país se integró geográficamente con un sistema moderno de comunicaciones, en el que se destaca una extensa red de carreteras, algunas propias del primer mundo. Proliferaron los emprendimientos empresariales y pequeños y medianos negocios incursionaron en el mercado exportador. Por primera vez en centenares de años los costños migraban a la Sierra, especialmente hacia Quito, ciudad que se transformó en importante centro no solo político, de igual forma económico. (Hurtado Osvaldo, 2017: 19). En fin, el Ecuador desde

la segunda mitad del s. XX marcado aún por la estructura de poder conformada por el sistema hacendatario habría superado lentamente barreras que por siglos habían impedido su progreso.

Con similares términos, en las últimas tres o cuatro décadas el país habría logrado diversificar sus exportaciones, fortalecer la estabilidad económica marcada por la dolarización, mejorar los ingresos de los sectores medios y populares favoreciendo de este modo el mercado interno de consumidores; expandir los sectores productivos especialmente el de la industria manufacturera, el comercio, la construcción, el turismo; financiar con impuestos más de un tercio del gasto público, ampliar su red vial a lo largo y ancho de todo el país, disponer de abundante energía gracias a sus plantas hidroeléctricas, dotar a su población de servicios básicos en educación o salud, si no con alta calidad al menos de nivel aceptable. El vaso estaría medio lleno.

A nivel internacional tampoco faltaron los cambios. El contacto e integración económica con los países vecinos, con América Latina, con Europa, EE. UU. y otros continentes tomó fuerza en estas décadas. Políticas de caracteres comerciales unas y otras de cooperación financiera y técnica, unidas a una creciente migración permitieron abrir el país más allá de sus fronteras internas, robustecer la vinculación comercial con Colombia y con el Perú, con efectos en el campo de la cultura, ciencia y tecnología, instrumentos básicos para acelerar el desarrollo del país. (Herrera Felipe, 1974: 17-ss)

En esta expansión de bienes, servicios, instituciones y acceso al “bienestar” creció la conciencia de que la función de los gobiernos y la función de las diversas podres y de sus aparatos de poder era, principalmente, no cerrar sus ojos ni sus oídos a los reclamos de los grupos más pobres o en situación de vulnerabilidad.

En buena medida esta exigencia era fruto de la gran literatura, el arte y el discurso social y educativo que se propagó y divulgó en la primera mitad del s. XX y que se cosechó en la segunda mitad de este. La apertura a lo social coadyuvó a la tarea de engarzar la educación tanto con la transformación social como la modernización de su sistema productivo. Por ejemplo, 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... quienes 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 e igualmente brinde formación en el cultivo de las ciencias, de los valores nacionales, reduzca las diferencias de diversa índole vigentes al interior del país como requisitos insoslayables para la nueva configuración del Ecuador.

Desde el movimiento indígena no faltaron esfuerzos por vincular la problemática social con la educación. María Dolores Cacuango Quilo, Luis Catucuamba, Tránsito Amaguaña, Juan Albamocho... encabezaron batallas por transformar la situación deplorable del indigenado, participaron en los levantamientos en Zuleta en 1891 y en la sublevación de los indígenas de Pillaro en 1898; colaboraron en la primera mitad del s. XX en la conformación de la organización indígena: la Federación Ecuatoriana de Indios FEI, y coadyuvaron a la creación de las primeras escuelas indígenas bilingües, con maestros quichuas. Dolores Cacuango, a pesar de no haber recibido educación formal, impulsó la educación bilingüe: quichua-español, como medio para enfrentar situaciones de dominación e injusticia, llevar conocimiento a los hijos de indígenas y dotarles de instrumentos insoslayables para la lucha campesina. Gracias a su amiga Dolores Gómez de la Torre se conservan grabaciones y expresiones poéticas que conservan parte de su sabiduría (Rodas Raquel, 2007).

Mas a lo largo de estas décadas, las ilusiones generadas 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 (1987) y en cuyas reparaciones hubo que invertir ingentes sumas de dinero; el viejo problema de fronteras que, en reiteradas ocasiones obligó a cuantiosas compras de armas (Paquisha-1981 y Tiwunza-Cenepa-1995); la crisis económica de inicios de los ochenta que sacudió a América Latina y 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 para su pago, en algunos años cerca del 50% del Presupuesto General del Estado; la caída, a veces dramática, de los precios del petróleo (1986 y 1998) y de otros productos; ⁴¹ 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 urbana y rural, ... ⁴²

- *Las “bendiciones” y “maldiciones” de los tiempos de bonanza*

En el periodo 70-80, la producción total del país más que se duplica, y la economía tiene una tasa de crecimiento promedio anual cercana al 9%. El PIB manufacturero crece aún más rápido, siendo su tasa de crecimiento promedio anual del 9,5%, y habiéndose prácticamente cuadruplicado la producción manufacturera a partir de 1965. (...) Los ingresos petroleros permitieron al gobierno –desde año 1972- dictadura militar –aumentar sus gastos: mientras que al inicio de la década el consumo público

41 Salgado, Germánico y Acosta, Gastón (1991). *El Ecuador del mañana*, ... Ob. Cit. pp. 66-ss. “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 por ciento en la producción anual del petróleo y de 45 por ciento en los volúmenes de exportación.

42 Nueva Historia del Ecuador, (1983). Vol. 11. Época Republicana V, Quito: Corporación Editora Nacional. Cueva Agustín, “El Ecuador de 1969 a 1979”; Estupiñán Patricia de Burbano: “Recuento del período”.

*era del 12% del PIB, para finales de década ésta había subido al 16%, habiéndose triplicado en términos absolutos.*⁴³

Experimentó, por ejemplo, un significativo crecimiento las exportaciones de banano y de petróleo, sin parangón con el vivido desde inicios de la República por efectos del cacao; la integración del país gracias al tren y posteriormente al sistema vial que lograron integrar a los cantones con sus cabeceras provinciales y a estas con la Capital y con el Puerto y sus áreas metropolitanas, lo que a su vez presionó para la conformación de pequeñas industrias, comercio de alimentos, tejidos y materiales de construcción; la reforma agraria y la eliminación del trabajo precario que abrió las puertas al desarrollo del mundo indígena y a su integración al mercado interno; los medios de comunicación masiva: prensa, radio y televisión con cobertura nacional que ampliaron la vinculación entre los ciudadanos; la reducción del analfabetismo de porcentajes en algunas provincias superiores al 50% a mediados de siglo a porcentajes un tanto aceptables, menos del 10%, a finales del mismo. La cobertura escolar en los años noventa ya cubría en el área urbana el 89,6% y en la rural el 78,7 de la educación básica: 5-14 años; la cobertura en el bachillerato se aproximaba al 60% en las ciudades y en el campo al 30%.⁴⁴ Además se avanzaba en la extensión de los servicios de luz eléctrica, teléfono, agua potable y alcantarillado a buena parte de las ciudades y numerosos cantones; la vinculación del país con el exterior por efecto del desarrollo de la aviación y el arribo de capital e inversiones extranjeras que integradas al capital nacional incentivaron la conformación de empresas comerciales, agrícolas, industriales y de servicios...⁴⁵ avances estos y otros más que dieron un nuevo rostro al país no solo en su infraestructura productiva o comercial, También en su quehacer institucional y valores culturales.

Otra lenta pero profunda transformación se dio en relación con la población económicamente activa –PEA–, que en estas décadas de

43 Ídem. pp. 5-6.

44 Paladines, Carlos: *Historia de la Educación...* Ob. Cit., pp. 111 y 155.

45 Hurtado, Osvaldo: Ob. Cit. pp. 179-ss.

rural pasó a ser urbana. El país, en su ya milenaria historia, dejó de ser predominantemente rural. Mientras en 1962, por ejemplo, el 70% de la población económicamente activa (PEA) se hallaba en el campo y solo el 30% en la ciudad; para 1982 se encontraba en el ámbito urbano un 52% y un 48% continuaba en el campo. Esto significó que, en un lapso de 20 años, la PEA urbana creció en un 138%, lo que trajo consigo la incorporación de más de 700.000 personas al mercado laboral urbano, tendencia que se aceleraría en las siguientes décadas. Con ambos procesos: el desarrollo industrial urbano, unido al flujo migratorio del sector rural a la ciudad se consolidó la modernización de la sociedad ecuatoriana.⁴⁶

El crecimiento demográfico y el urbano trajeron consigo cambios en la estructura de la población. La reducción de la tasa de fecundidad comenzó a comprimir la base de la pirámide, es decir, el segmento de niños entre 0 y 5 años. En contrapartida, los adolescentes y jóvenes pasaron a ser la mayoría con sus correspondientes dinámicas. *“El incremento de expectativas puede resolverse por la inclusión de la población al consumo, hasta que la dinámica del gasto gubernamental lo permita; puede atenderse de otra forma si la estrategia del cambio de matriz productiva efectivamente acontece”*⁴⁷

En las últimas décadas del s. XX un nuevo milagro transformó aún más al viejo orden agroexportador, al transformar a su economía, de la noche a la mañana, en exportadora de una de las materias primas más codiciadas a nivel mundial: el petróleo. Pero el cambio del producto estrella no significó la superación radical de la matriz productiva, a pesar de los efectos que ocasionó en cuanto a riqueza financiera el boom petrolero que, en un solo año, en 1972, exportó un equivalente igual a lo alcanzado en los 25 años anteriores: 1928 - 1957, lapso en que se exportó 42 millones de barriles de crudo. La inserción en esta reformulación del modelo agroexportador quedó avalada en 1973, cuando el Ecuador ingresó, con bombos y platillos, a la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP–.

46 Correa, Rafael: Ob. Cit. p. 10.

47 Echeverría, Julio: “Neo desarrollismo”, *Diario El Comercio*, 18 de agosto, 2013.

Con la “bendición” del petróleo y el arribo simbólico de uno de sus barriles al Colegio Militar Eloy Alfaro, no solo se prendió la fiesta y el júbilo en la población de la Capital, similar regocijo se compartió en Esmeraldas, Lago Agrio, Puerto Balao y el resto del país. Como lo resumió una autoridad, pronto iba a ser *Navidad todos los días del año*.⁴⁸ Al modelo agroexportador se sumó sin dificultad mayor la dimensión extractivista ocasionada por el petróleo, que sirvió para destronar la hegemonía del poder agroexportador, en manos privadas, que llegó a su ocaso. Así arrancó el robustecimiento cada día mayor del Estado que se convirtió en *la Joya de la Corona* a que apuntaron los grupos de poder y de cuyo control iba a depender a futuro la riqueza de buena parte de los ecuatorianos, especialmente de aquellos que hubiesen logrado tener acceso al control y dominio de los aparatos del Estado. Quedó desplazada la hegemonía del centenario poder agroexportador y desde la riqueza del Estado se robustecieron servicios y actores ligados a los aparatos del Estado.⁴⁹

En forma inmediata se desató una ola de importaciones, construcción de vivienda y de edificios de más de diez pisos, pasos a desnivel, incremento de la burocracia, renovación del armamento militar, ampliación de la clase media, del sector financiero e industrial y de los sindicatos de trabajadores que entraron a una fase de florecimiento, reclamos y organización...⁵⁰ El crecimiento demográfico y urbano

48 Báez, René: reproduce un texto de antología al respecto: “El 24 de mayo de 1971, el U. S. News and World Report predecía la trasmutación del Ecuador de ‘república bananera’ en la segunda productora de petróleo del continente, a continuación de Venezuela. Indicaba que sólo la Texaco-Gulf poseía concesiones que comprendían unas 800.000 hectáreas... otras compañías estaban cateando otras 400.000 hectáreas; otros 2.5 millones de hectáreas estaban a cargo de la Anglo. Ecuatorian Oil. (...) En suma, que el subsuelo ecuatoriano nada prácticamente en capas aceítíferas que conducía a la conclusión de que Ecuador sería algo así como el Kuwait del hemisferio occidental. Para Hayman J. Mandenber no se trataba de Kuwait sino del largamente buscado El Dorado de los conquistadores españoles” Ecuador: pasado y presente Art. Cit. pp. 254-255.

49 Véase, Castillo, Alfredo: “Dificultades políticas para el desarrollo del Ecuador”. En: *Hacia un modelo alternativo de desarrollo histórico*, Ob. Cit. pp. 63-ss.

50 Cfr. *Diario El Comercio*, 26 de junio del 2012.

tampoco pudo faltar a una bonanza que no duró más de 10 años y a principios de los 80, el país una vez más despertó con la noticia de que había que apretarse los cinturones y empezar a pagar la nueva “deuda externa”, ya que la anterior, la deuda de la Independencia había logrado finiquitarla el general Rodríguez Lara gracias a los beneficios generados por el petróleo.

En los años de bonanza, década de los setenta, gracias al petróleo:

Las exportaciones que en 1971 registraban un nivel de 242.0 millones de dólares ascienden a 323.2 en 1972, a 575.1 en 1973 y a 1.050 millones en 1971. Espectaculares crecimientos para la época. Este boom en las exportaciones también incidió en la expansión del gasto público. El presupuesto fiscal se incrementó en un 178.6% al pasar de 4.102 millones de sucres en 1971 a 11.428 millones en 1974; de igual modo las importaciones, el consumo, la inversión etc., es decir, desencadena una “euforia” económica de factura desarrollista que es preciso desmitificar al menos en sus fundamentales facetas”.⁵¹

En definitiva, las bendiciones del “desarrollo” coexistían con sus maldiciones, a veces a tal grado que a mayor inversión y recursos en manos del Estado o de la iniciativa privada, eran menores los réditos que se canalizaban para la mayoría de la población, paradoja constante en la historia del Ecuador y al parecer irresoluble. A mediados de la primera década del nuevo milenio volvió a subir el precio del petróleo y se asistió a una corta “primavera” que no duró más de una década y terminó en el descalabro igual que otros momentos de la historia del país. Una vez más se buscó la fórmula mágica y al caudillo o mesías que podría llevar el país hacia la tierra prometida gracias a una nueva bonanza económica

En fin, en las últimas décadas del s. XX no dejó el país de transformarse, de conseguir importantes avances en los niveles de vida de todos los sectores sociales y en los servicios de educación, vivienda y salud que llegaron a casi todos los ecuatorianos.

51 Báez, René : Art. Cit., p. 260.

Se redujo significativamente la pobreza, se conformó la clase media, emergió el mundo indígena y la mujer se incorporó a la vida nacional. Gracias a estos progresos sociales, hijos o nietos de trabajadores manuales accedieron a las universidades y algunos conformaron pequeñas fortunas. (...) El país se integró geográficamente con un sistema moderno de comunicaciones, en el que se destaca una extensa red de carreteras, algunas propias del primer mundo. Proliferan los emprendimientos empresariales y pequeños y medianos negocios incursionan en el mercado exportador. Por primera vez en centenares de años los costeños migran a la Sierra, especialmente hacia Quito, ciudad que se está convirtiendo en el centro económico del Ecuador (Hurtado Osvaldo, 2017: 19).

■ El retorno a la “democracia”: reformas educativas inconclusas⁵²

Desde la década de los ochenta, voces de la más diversa naturaleza: investigadores, autoridades educativas, maestros y la opinión pública, comenzaron a llamar la atención sobre un posible deterioro en la calidad de la educación. Pese al éxito alcanzado en décadas pasadas, especialmente en la década de los setenta y del boom petrolero, en cuanto a la expansión de carácter cuantitativo, en la década de los 80, se develaron los primeros síntomas de inversión de los beneficios que aportaba la educación, y al contrario de lo vivido anteriormente, el

52 Ministerio de Educación y Cultura, (1976 -1979) *Informe*. Quito: Imprenta Don Bosco

Ministerio de Educación y Cultura, (1979-1984). *Informe de labores: Educación en Democracia*. Quito – Ecuador.

Ministerio de Educación y Cultura, (1984-1988) *Informe de Labores*. Quito - Ecuador

Ministerio de Educación y Cultura, (1988-1992). *Informe de labores, Ecuador: empeños por construir la esperanza*. Quito- Ecuador.

Ministerio de Educación y Cultura, (1994-1995). *Principales acciones*. Quito-Ecuador.

Ministerio de Educación y Cultura, (1997-1998). *Plan estratégico de desarrollo de la educación ecuatoriana*, Quito: Imprenta Mariscal.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, (2001-2003), *Rendición Social de Cuentas*. Quito: Imprenta del SINAB.

sistema parecía conducir a procesos de desigualdad e ineficiencia cada vez mayores.

Para más de un autor, si bien el país había dado pasos significativos en la expansión de los servicios educativos, lo cual había incidido positivamente en los procesos de movilidad social de amplias capas de la población, con su correspondiente repercusión en la redistribución del ingreso, especialmente para los grupos medios a quienes la educación les abrió las puertas al ascenso e integración social, una serie de limitaciones amenazaban aflorar. Por efecto del mismo sobredimensionamiento y masificación se habría visto afectada la calidad de los servicios educativos.⁵³

Esta tendencia se enmarcaba, a su vez, en un proceso general, que afectó a la mayoría de nuestros países y por el cual “el 5% más rico vio mantenerse o aumentar sus ingresos, en tanto que el 75% inferior vio reducirse los suyos, agudizándose el contraste entre bienestar y pobreza.

*(...) En la mayoría de las zonas geográficas examinadas, mientras los estratos bajos y medios padecían una fuerte contracción del monto absoluto de sus ingresos y de su participación relativa en la distribución - situación que ponía en peligro su capacidad de satisfacer necesidades básicas y en el otro aumentaba fuertemente su vulnerabilidad social y económica - el 10% superior elevaba su participación relativa y el 5% superior aumentaba el nivel absoluto de sus ingresos.*⁵⁴

En otros términos, desde mediados de los ochenta y a lo largo de los noventa, décadas marcadas por la disminución del producto interno bruto, el pago de una exorbitante deuda externa, un fuerte cuestionamiento al rol del Estado, el deterioro permanente en los precios de los productos de intercambio, una inflación “invencible” y un ruidoso reacomodamiento de los grupos sociales al interior de la sociedad, se habría dado inicio a la reversión de la tendencia histórica que caracterizó

53 Vallejo, Raúl (1994). Una utopía para el siglo XXI, Quito: Corporación Editora Nacional; Villarroel Jorge (1989). Breve diagnóstico de la educación ecuatoriana, Ibarra: Gráficas Vásquez.

54 Informe Cepal (1991). “Panorama Social de América Latina” 1991, p. 4.

a nuestro sistema educativo en las décadas de crecimiento económico y modernización de la sociedad.

En definitiva, a lo largo de 25 años de vida democrática se propusieron y se ejecutaron entre cinco y diez 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, a pesar de lo cual el diagnóstico 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 de aprendizaje 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 dominio de la lectura y escritura, aritmética y resolución de problemas; del mismo modo no lograban el aprendizaje básico 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.

▪ La reforma de 1979-84

El Plan Nacional de Desarrollo: 1979-1984, respuesta del naciente gobierno, en el área de la educación, a casi una década de dictadura, la de mayor duración a todo lo largo del s. XX, destacaba la importancia que tenía la educación como mecanismo de apoyo al desarrollo del país; a la par 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; de igual modo, por su rigidez y verticalismo, era caldo de cultivo de costumbres y valores de carácter autoritario e individualista, opuestos al accionar democrático. Por otra parte, si 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 niveles académicos mayores de calidad solo alcanzaban grupos reducidos y por ende privilegiados.

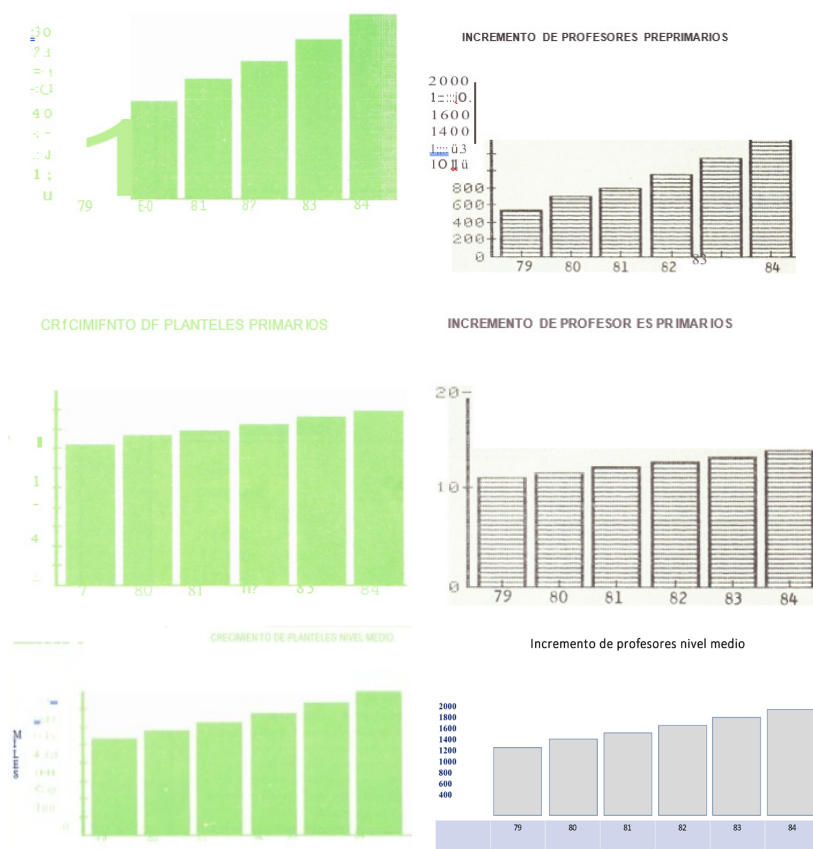
A inicios de la década de los 80, se organizó encuentros nacionales con la participación de connotados maestros, instituciones educativas, dirigentes del magisterio, etc. para delinear *las Bases preliminares de reestructuración del sistema educativo*, que permite hablar de una ‘corta primavera’. De los dos tomos que recogen el *Debate Pedagógico* se resaltan algunos de los objetivos y políticas trazados:

- Aumentar el gasto público en educación en más del doble, al destinar el 30% del presupuesto del Estado;
- Otorgar atención preferente a la alfabetización y a la educación primaria en el área rural;
- Revalorar las culturas nativas y la educación bilingüe intercultural hasta entonces relegada;
- Dotar de una mejor organización y un eficiente funcionamiento al sistema educativo, acorde con las necesidades de cada región del país;
- Mejorar la formación y capacitación docente;
- Desarrollar la investigación y la revisión de los contenidos de la enseñanza -reforma curricular, de acuerdo con las necesidades regionales.⁵⁵

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, incorporación de nuevos profesores y la 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.

55 MEC, (1980). *Bases preliminares para la reestructuración del sistema ecuatoriano de educación* (25-29 febrero – 80), Quito. Primer Tomo; Segundo Volumen: Políticas y programas sectoriales: cultura y educación. Otavalo: Gallo capitán, pp. 29-ss

Tabla No. 2: Crecimiento Planteles y Profesores 1979-1984



Fuente: Informe Educación en Democracia... Ob. Cit. pp. 96-97. Elaboración Felipe Paladines.

Paralelamente, los servicios de alfabetización y la conformación de institutos pedagógicos interculturales, en la región amazónica, extendieron su radio de acción tanto a la población como a la formación docente, 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.

Tabla No. 3: El analfabetismo (1.950 – 2.000)

Años	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

Fuente: CEPAL. “Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2003”. INEC

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 viviendas, la capacitación docente y la producción de textos escolares adecuados a la realidad rural. Se dio inicio al Proyecto de Mejoramiento 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 (1982) y sus correspondientes reglamentos; 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; de igual forma 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 (DINAMED), 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 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 y optar más bien por una revisión no solo de los planes y programas de estudio, del mismo modo de otros componentes de la práctica en el aula, estos tal vez hasta de mayor trascendencia que la misma Reforma de los Programas, que es 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.⁵⁶

Bajo tal perspectiva, la reforma educativa propuesta a inicios del Gobierno Roldós-Hurtado, aspiró a ser de carácter integral y exigió

56 NB: 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.

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, y de este modo incidir y afrontar la magnitud del fenómeno educativo. La orientación fue pues, propiciar una revisión profunda de, al menos, los componentes más importantes del sistema. Las soluciones parciales e inconexas se juzgaron que no eran suficientes o satisfactorias ni a mediano ni a largo plazo.

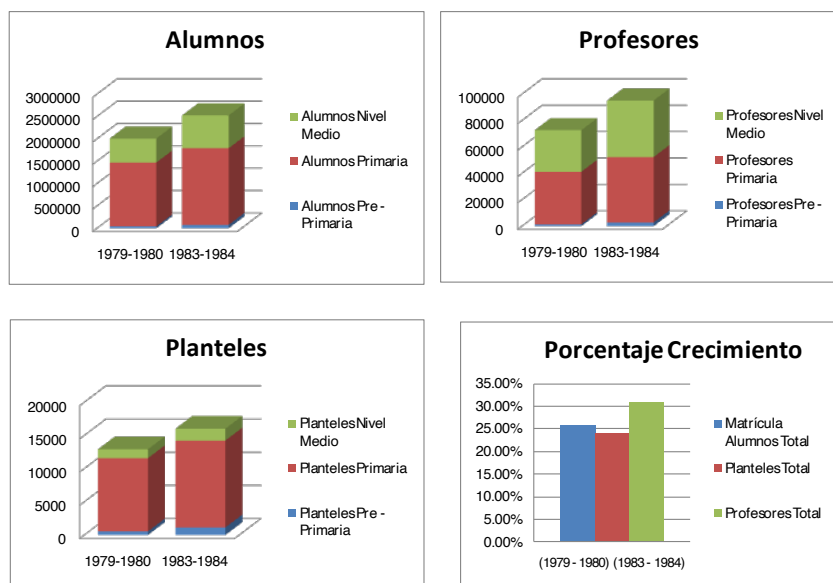
A inicios de la década de los ochenta se vivía aún del optimismo petrolero, de su riqueza que permitió concentrar la atención en aspecto de expansión del sistema, como se puede apreciar en los siguientes cuadros:

Tabla No. 4: Crecimiento del Sistema Educativo por Niveles: 1979-1984

	1979-1980	1983-1984	%
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%

Fuente: Informe Ministerio Educación 1979-1984. Elaborado por: Beatriz García (Crecimiento de la educación rural)

Cuadro No. 9: Crecimiento de la educación rural: 1979-1984



Tan amplia propuesta de reforma educativa, concretada en más de dos años por el ministro Claudio Malo, permitió desarrollar un propósito de carácter integral: no separar la expansión cuantitativa de las tareas cualitativas, a su criterio 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. 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.

▪ Reformas posteriores

En el caso de Ecuador, desde el retorno a la democracia en agosto de 1979, luego de ocho años de régimen militar, no ha faltado 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”.

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 Ing. Febres Cordero** más bien concentró su interés en el área de la infraestructura educativa, especialmente deportiva: *Nada más importante para el desarrollo de la educación ecuatoriana, ni más trascendental como respuesta eficaz a las apremiantes necesidades de infraestructura escolar que la labor realizada en el Gobierno Constitucional presidido por el Ing. León Febres Cordero*.⁵⁷

Las actividades desplegadas por la Dirección Nacional del Construcciones Escolares DINACE, certifican el interés y las inversiones realizadas bajo esta orientación. En el número de aulas, en algunos casos, se encuentra incluido: vivienda de conserje, baterías de SS.HH.. talleres. laboratorios, sala de uso múltiple y coliseos tanto en estructura metálica como en hormigón armado.

57 Gallegos Domínguez, Iván. (1989). Informe de labores: 1984-1988, Quito. Ministerio de Educación. p. 19

Tabla No. 5: Construcción de aulas metálicas 1984-1988

Aulas ejecutadas por contratacion:1984 - 1988								
Provincia	Locales	Aulas		Monto	Provincias	Donaciones Aulas	Convenios Aulas	Totales
Carchi	21	63		102'369.889,89	Carchi	9		9
Imbabura	12	48		74'391.007.53	Imbabura	101	103	204
Pichincha	88	211	1/2	411'794. 707A3	Pichincha	458	132	5<,(0
Cotopaxi	32	83	1/2	111762.067 A5	Cotopaxi	236	103	339
Tungurahua	11	53		56'312.074, 16	Tungurahua	276	70	346
Chimborazo	30	102	1/2	121'473,815.63	Chimborazo	52.7	154	681
Bolívar	3	7	1/2	4786.866.72	Bolívar	41	39	80
Cañar	6	24	1/2	25'862.772.68	Cañar	24	21	45
Azuay	11	40		41'018.298.24	Azuay	93	57	150
Loja	27	45	1/2	59'423.776,97	Loja	131	78	2fF
Esmeraldas	7	17		26'134.197DI	Esmeraldas	47	225	272
Manabí	53	165	1/2	234'251.598.17	Manabí	565	182	747
Guayas	32	96	1/2	154'928.974.68	Los Ríos	30	39	69
El Oro	8	17		14'671.104.16	Guayas	'm	195	424
Los Ríos		18		31'629.772.93	El Oro	212	13	225
Napo		34		38'872.951.62	Zamora Chinchipe		52	52
					Napo	51	122	173
					Pastaza	22	6	28
					Morona Santiago		31	31
					Galápagos	3		3
TOTAL, GENERAL	362	1.027		1.504'683.875,27		3.0SS	1.622	4.677

Bajo esta orientación, el mejoramiento y expansión de la Educación Técnica, a través de la implementación del Proyecto de mejoramiento y expansión de la educación técnica, PROMEET I y II, se transformó en área de trabajo prioritaria. De igual modo, la atención al sector rural mediante el Proyecto de atención a la marginalidad escolar rural, AMER que se inició en el gobierno anterior y contó 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 se brindó a la creación de una red nacional de bibliotecas y a la compra de laboratorios para equipar a los colegios.⁵⁸

Cuadro No. 10: Colegios técnicos, PROMEET I. 1984-1988 (Agropecuarios)

PROCESO DE LOS COLEGIOS TÉCNICOS PROMEET I,
PERIODO 84-88 - AGROPECUARIOS

COLEGIOS	UBICACION	ESPECIALIDAD	CONSTRUCCION	MOBILIARIO	EQUIPAMIENTO	TOTALES
TRES DE MARZO	CHIMBO	AGROPEC.	611119.59	12'303.479	82'991.932	156'896.370
MANUEL ENCALADA	PAGUA-EL ORO	AGROPEC.	71'433.012	1036.5.183	91'852.918	173'651.113
QUININDE	QUININDE	AGROPEC.	61'156.198	12'154.014	91'997.362	165'316.574
GALO PLAZA	DAULE	AGROPEC.	25752.872	3'890.232	90'028.489	199'671.593
DANIEL ALVAREZ B.	LOJA	AGROPEC.	7'223.986	5'500.000	43'387.067	51'161.053
JULIO MORENO E.	STO. DOMINGO	AGROPEC.	56'706.531	12'847.604	92'119.585	161'673.720
LUIS A MARTINEZ	AMBATO	AGROPEC.	23'273.157	5'527.711	63'870.321	92'671.189
TOTAL GENERAL:			307'155.718	62'588.223	556'247.674	925'991.615

Cuadro No. 11: Colegios técnicos, PROMEET I. 1984-1988 (Industriales)

COLEGIOS	UBICACION	ESPECIALIDAD	CONSTRUCCION	MOBILIARIO	EQUIPAMIENTO	TOTALES
DANIEL CORDOVA T.	CUENCA	INDUSTRIAL	45'422.858	8'851.277	250'021.590	304'295.725
CARLOS CISNEROS	RIOBAMBA	INDUSTRIAL	27'217.986	9'792.799	233'973.196	270'983.981
RAMON BARBA N.	LATACUNGA	INDUSTRIAL	71'366.824	13'611.681	234'465.139	319'445.6M
LUIS TELLO	ESMERALDAS	INDUSTRIAL	99'400.017	12'669.095	240'720.302	352'798.414
SIMON BOLIVAR	GUAYAQUIL	INDUSTRIAL	58'199.532	9'165.284	237'074.722	304'439.538
LUIS ARBOLEDA M.	MANTA	INDUSTRIAL	47'519.660	11'840.177	208'055.439	267'415.276
CENTRAL TECNICO	QUITO	INDUSTRIAL	31'384.399	7'383.574	225'329.272	264'097.245
TECNICO GUAYAQUIL	AMBATO	INDUSTRIAL	20'205.250	11'840.177	207'468.368	239'513.795
TOTAL GENERAL:			400'727.530	85'154.064.	1.837'108.028	2.322'989.622

Fuente: MEC, Informe de labores: 1984-1988, pp. 39-40.

Tabla No. 6: Laboratorios, talleres y equipos entregados por la DINACE: 1984-1988.

Provincia	Planteles beneficiados	Laboratorios	Talleres	Equipos agrícolas y otros	Monto Suces
Carchi	29	27	22	3	305'656.430,00
Imbabura	46	49	30	24	255'740. 115,20
Pichincha	198	184	151	111	1.403'379.777,00
Cotopaxi	49	42	7	44	265'342.460,00
Tungurahua	55	41	83	8	700'587.354,80
Chimborazo	63	70	63	25	541' 117.881,00
Bolívar	23	22	7	3	130'856.099,00
Cañar	36	25	16	3	188'157.052,20
Azuay	62		67	7	464'795.980,26
Loja	85	78	48	21	386'066.912,00
Esmeraldas	22	26	390	7	250'848.696,20
Guayas	121	136	73	42	83 1' 004. 004, 00
Manabí	79	55	80	48	466'992.197,00
El Oro	67	82	67	58	480'965.276,00
Napo	22	15	30	5	170'907.599,00
Pastaza	7	4	11	5	54' 163.654.00
Morona Santiago	13	12	15	21	101'862.596,00
Zamora Chinchipe	8	8			33'053.388 ,80
Galápagos	9	9	2		39'8J9.590,00
Totales:	1.034	991	804	440	S/.7.295'364.520,30

Fuente: ídem. p. 30

En el gobierno del presidente (**Borja Rodrigo, 1988-1992**), su *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*, bajo la conducción de dos ministros de educación: Alfredo Vera en el periodo 1988-1991 y Raúl Vallejo desde 1991 a 1992 y este último, posteriormente en los gobiernos de los presidentes Palacios y Correa, trazó las políticas educativas que habrían de seguirse por décadas en todo el sistema educativo, en contraste con las políticas de gobierno de su predecesor bautizadas como neoliberales.

Los nuevos y diferentes parámetros que aspiraba el flamante gobierno a concretar se sustentaba en dos ejes claves: desarrollo económico y desarrollo social a través de un programa de ajuste estructural PAE, *ajuste con rostro humano*, de reactivación con acuerdos, de realismo y estabilización ante las necesidades, dialéctica esta bautizada como <<desarrollismo>> pues incluía un detallado programa de inversiones 1989-1992, con el listado de proyectos básicos en cada uno de los sectores, paquete este de políticas y acciones estructurado u organizado por módulos, correspondientes cada uno de ellos a los problemas críticos y a los problemas nacionales que requerían soluciones en el corto y en el mediano plazo. Cada módulo se juzgó procedente se integre por *un breve diagnóstico de los problemas, por las políticas que se proponía para enfrentarlo y por los respectivos programas y proyectos específicos*. (Prólogo Plan p. 5)

De este modo, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social: 1989-1992 aspiraba a incorporar las reformas, definir los problemas, concertar con diferentes actores para poder incidir en el presente e implementar las transformaciones que se juzgaba pertinentes y hasta urgentes. Con otras palabras: desarrollo a largo plazo con cambio social.⁵⁹

Se trataba de un vigoroso programa de desarrollo social sustentado en un modelo de ajuste compartido, que siente las bases para incorporar a los beneficios del desarrollo a esa gran masa de ecuatorianos que viven en condiciones de extrema pobreza.

Se creyó, con demasiado optimismo, que esa era la opción anticrisis, viable y realista, que partiendo del diagnóstico de la crisis estructural de

59 NB: Los programas de ajuste estructural han sido objeto de muy variadas críticas por los efectos que producen sobre las economías en las que se vienen aplicando. Hay un tipo de crítica radical que cuestiona su propia existencia, negando a los organismos externos legitimidad alguna para condicionar la política económica de países soberanos. Otras críticas importantes a los programas de ajuste han venido de instituciones internacionales como UNICEF o la OIT, que, sin cuestionar la necesidad de las reformas estructurales y que éstas requieren una asistencia técnica y financiera internacional, discrepan con el FMI y el Banco Mundial sobre los objetivos prioritarios y los medios que se deben utilizar. (<https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/178>)

la sociedad ecuatoriana, de los condicionantes internos y externos de la economía, del proceso de agotamiento de los recursos naturales y de las actuales circunstancias financieras, propone como única alternativa de desarrollo una estrategia de ajuste con reactivación. (ídem, p. 6).

El *Plan de Desarrollo* propuso políticas educativas orientadas hacia:

- *Consolidar la Educación Básica: primería, alfabetización, ciclo básico.*
- *Educación de masas, liberadora, concientizadora y crítica;*
- *Educación pluricultural y pluriétnica, en función de la identidad nacional;*
- *Elevar la calidad de los servicios educativos en todos los niveles;*
- *Mejoramiento de la calidad de la educación, básicamente a través del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica –PROMECEB– que promovió la Reforma de la formación educativa en general y de la educación técnica en particular.*
- *Establecer un contacto más directo de la educación con los problemas del país;*
- *Estimular el que los procesos educativos incorporen un tratamiento adecuado de temas y problemas relativos a la drogadicción, a la mujer, a la juventud, a las culturas vernáculas, entre otros;*
- *Atención a la salud y a la nutrición, con extensión a los padres y a la comunidad;*
- *Fortalecer los hábitos democráticos de las futuras generaciones.*
- *Rescatar la identidad cultural la cual será fortalecida a partir del reconocimiento de los derechos económicos, políticos, sociales u culturales de las nacionalidades indígenas (...), y el apoyo a los trabajadores y a los artesanos, a la población informal urbana, a las organizaciones femeninas y a las organizaciones juveniles y a la población negra.*
- *Fortalecer la educación técnica, profesional y la investigación en sus varias formas: capacitación profesional, técnicos de nivel medio, tecnólogos universitarios a nivel de grado y postgrado*

en función de las demandas específicas que plantean los mercados de trabajo, las innovaciones tecnológicas y el conocimiento científico. ⁶⁰

Horizonte tan amplio, cargado de plausibles “ofertas”, levantó las banderas de un ideal educativo que resonaría por décadas en el país. Posteriores gobiernos y ministros hicieron suyas algunas o muchos de esos postulados.

Para concluir este acápite, si bien el Plan 1989-1992 supera las limitaciones de la planificación tradicionalista que, por regla general, no establece ni cálculos de tiempos, de costos ni la participación de actores y la evaluación de lo ejecutado y, a su vez, ofrece abandonar el patrón o de desarrollo sustentado en las actividades de agroexportación y reemplazarlo por un modelo industrializador, centrado en la sustitución de importaciones, las viejas deficiencias no faltaron, las mismas que contrastaban con lo que presentó el Plan como posible distribución de recursos, pero en el caso de conseguirse financiamiento sea por las expectativas de recaudación fiscal por reformas tributarias y administrativas que permitirían obtener mayores recursos, sea si continuaba la elevación y se consolidaba el precio de las exportaciones de petróleo o si se conseguía mejores condiciones en el uso de fuentes externas (crédito y cooperación técnica), para atender las buenas intenciones de inicios de gobierno que, al fin del mismo no dedicó más del 2,37 % promedio del Presupuesto General del Estado, ya que en 1988 este era del 15,3% y el 2020 alcanzó el 17,5%. Frente a los recursos que recibieron algunos programas de los sectores delimitados como básicos: sector público, de economía mixta, comunitario y privado, el contraste a finales del período no sólo fue desproporcionado sino irritante: Educación: 2,37 %; Gran irrigación: 12, 44%, Hidrocarburos: 23,92%; Manufacturas 8,19%.

60 *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social: 1989-1992*. Quito: CONADE. (Tomo II. Pg. 84).

Tabla No. 7: Inversiones 1989-1992 por sectores. (Millones de sucres de 1989)

Sectores	No. de subprogramas o proyectos	Inversión total 1990.1992	Estructura porcentual %
Productivos	188	1'135.431	37,01
Infraestructura económica	92	788.449	26,99
Infraestructura social	191	284.668	11,85
Sociales	117	509.625	17,19
Servicios	15	194.541	6,94
Total	603	2'912.716	100 %

Tabla No. 8: Principales programas de inversión en educación 1990-1992

Nro.	Sector	Nro. De proyecto	Inversión Total: 1990-1992	Estructura porcentual
27	Educación primaria	3	887.5	0,03
28	Educación media	2	8.628.5	0,30
29	Educación superior	15	5.357.8	0,18
30	Educación básica popular	6	34.084.6	1.17
31	Educación técnica	4	11.086.0	0.38
32	Proyectos educativos especiales	2	9.140.9	0.31
Total				2,37

Fuente: Secretaría General de Planificación, Plan nacional de desarrollo económico y social: 1989-1992, (Millones de sucres de 1989). Quito, CONADE, p. 46. (Edición de difusión personal. Elaboración autor.

A la escasa atención con recursos a la educación en relación a la brindada a otros sectores, habría que sumar la aprobación de los proyectos de parte del Señor Presidente de la República y de los Señores Ministros de Estado, quienes determinarían que se efectúen las gestiones tendientes a concretar las fases previas y canalizar los fondos adicionales. Para facilitar la identificación de tales “posibilidades” o condicionamientos se presenta la siguiente distribución sectorial, con los valores que se resumen a continuación: (p.46). Una vez más, el trecho entre el dicho y el hecho resultó demasiado grande.

Tabla No. 9: Proyectos adicionales que requerían financiamiento

Sector	Valor (Valor millones Suces)	Estructura Porcentual %
Agropecuario	11'726	13,28
Pesca	3'093	3,5
Manufactura	20'726	23,55
Energía y Minas	19'912	22,55
Desarrollo urbano y Turismo	528	0,59
Medio Ambiente	773	0,87
Recursos Hídricos	15	0,01
Transporte	21'995	24,91
Empleo	3'274	3,7
Educación	1'275	1,44
Salud	472	0,53
Bienestar Social	1'191	1,34
Desarrollo Rural	302	0,34
Total	88'282	100%

Ídem, pp. 506-ss.

Tabla No. 10. Programas de inversión 1990-1992 (Millones suces de 1989)

Sector	Programa o Proyecto	Inversión 1990-92	Porcentaje
PRODUCTIVOS			
1 Agropecuario	74	122.850,2	4,22
2 Pesca	10	27.517,5	0,94
3 Manufactura	24	238.644,0	8,19
4 Hidrocarburos	7	696.600,0	23,92
5 Minería	8	23.056,3	0,79
6 Turismo	13	26.764,1	0,92
Subtotal sectores productivos	136	1'135.432,1	38,98
INFRAESTRUCTURA ECONOMICA			
7 Vialidad	28	97.358,1	3,34
8 Transporte aéreo	7	92.377,2	3,17
9 Transporte ferroviario	9	59.966,8	2,06
10 Transporte acuático	7	39.312,6	1,35
11 Electricidad	10	95.902,6	3,29
12 Energías no convencionales	6	888,0	0,03
13 Gran irrigación	11	362.461,3	12,44
14 Mediana y pequeña irrigación	15	40.182,6	1,38
Subtotal infraestructura económica	93	788.449,2	27,07

Sector	Programa o Proyecto	Inversión 1990-92	Porcentaje
INFRAESTRUCTURA SOCIAL			
15 Construcción y equipamiento hospitalario	20	68.540,7	2,35
16 Alcantarillado y saneamiento	8	19.322,3	0,66
17 Agua Potable	13	95.648,3	3,28
18 Estudios regionales	10	9.984,4	0,34
19 Desarrollo urbano	31	179,9	0,00
20 Proyectos de desarrollo regional	82	22.888,9	0,79
21 Ciencia y Tecnología	8	12.449,2	0,43
22 Equipamiento urbano	13	55.654,4	1,91
Subtotal infraestructura social	185	284.668,1	9,77
SOCIALES			
23 Atención de la salud	6	39.337,0	1,35
24 Nutrición	7	48.617,0	1,67
25 Vivienda	3	66.046,3	2,27
26 Bienestar Social	7	81.234,2	2,79
27 Educación primaria	3	887,5	0,03
28 Educación media	2	8.628,5	0,30
29 Educación superior	15	5.357,8	0,18
30 Educación básica popular	6	34.084,6	1,17
31 Educación técnica	4	11.086,0	0,38
32 Proyectos educativos especiales	2	9.140,9	0,31
33 Cultura	12	3.639,5	0,12
34 Empleo Emergente	1	45.000,0	1,54
35 Organización y participación popular	9	41.962,3	1,44
36 Promoción del empleo	4	27.683,5	0,95
37 Capacitación y Formación Profesional	7	15.326,0	0,53
38 Recursos naturales y medio ambiente	23	10.963,6	0,38
39 Seguridad Social	5	60.631,0	2,08
Subtotal sectores sociales	116	509.625,7	17,50
SERVICIOS			
40 Telecomunicaciones	10	192.900,0	6,62
41 Correos	3	810,0	0,03
42 Información y comunicación social	3	831,7	0,03
Subtotal sectores servicios	16	194.591,7	6,68
TOTAL, GENERAL	546	2'912.716,8	100.

Fuente: CONADE, Plan nacional de desarrollo económico y social: 1989-1992, pp. 45-46

Iniciada la etapa de ejecución, el gobierno del presidente Rodrigo Borja prestó especial atención a la alfabetización volvió a ocupar lugar importante a través de la Campaña Nacional de Alfabetización: Mons.

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 bajo los “beneficios” que se juzgó encerraba la creación de Centros Educativos Matrices, CEM.

En este contexto merece realce las actividades orientadas a evaluar la calidad de la educación del ciclo básico y medio, mediante las pruebas APRENDO, nombre con el cual se dieron los primeros pasos para la instauración de 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 siglo XX e inicios del nuevo siglo el punto neurálgico de todo el sistema.

APRENDO se desarrolló 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 y lenguaje - comunicación, en el quinquenio 1996 – 2000. El logro académico estudiantil 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, las pruebas APRENDO 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 2000,⁶¹ 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 de implementación de los programas de capacitación o de actualización para docentes en servicio, en la formación inicial de los docentes, en la elaboración y selección de los textos escolares que el Ministerio entregaría a los estudiantes de las escuelas públicas.

En definitiva, 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.

61 Grijalva M y Casares, A. (2.000). "Estudio Comparativo de los resultados de las pruebas APRENDO 96-2000", Ministerio de Educación.

Es importante rescatar la preocupación del equipo técnico por el rigor académico y la práctica de mecanismos 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.⁶²

Los logros alcanzados en el campo de la educación popular o compensatoria, constituyó otro ámbito de preocupación dentro del espíritu de expansión del sistema que aún primaba en esos años. Se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Tabla No. 11: 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
CENTROS - ESCUELAS					
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
CAPACITACIÓN OCUPACIONAL					
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
FORMACIÓN ARTESANAL					
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
BÁSICO COMPENSATORIO					
Matrícula			276	2.815	3.091
Educadores			34	293	327
Centros			4	29	33
ADULTOS ALFABETIZADOS					
* solo sierra	49.751	15.948*	28.074	23.063	116.836
ÍNDICE DE ANALFABETISMO					
	12,5%	12,5%	11,9%	11,4%	

En estos años, 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.⁶³

Asimismo, 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 2.555'251.461 sucres. 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.

A inicios de la década de los noventa, los temores sobre el deterioro de la calidad de la educación cobraron mayor fuerza. Se disponía, cada vez más, de pruebas, investigaciones y testimonios que convirtieron a las primeras impresiones en síntomas de una afección o epidemia más de fondo. Las pruebas eran ya irrefutables y hubo que dar paso a una certeza insoslayable: la caída en la calidad de la educación. Para más de un investigador, los años de gloria y expansión del sistema educativo habían llegado a su final.⁶⁴

Una primera alerta provino de la OREALC – UNESCO, que, a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, entregó una primera investigación de nivel latinoamericano, realizada en siete países de la región, en 1993. Los alumnos

63 Ministerio de Educación, Ecuador: Informe de Labores 1988-1992, y Consulta Nacional: "Educación Siglo XXI", Informe Final, Quito, Ed. MEC, 1992.

64 NB: Paladines, Carlos (1998). *Rutas al siglo XXI, Aproximaciones a la historia de la educación en el Ecuador*, Quito: Ed. Santillana.

ecuatorianos de cuarto grado alcanzaron los promedios más bajos. Por ejemplo, en matemática el 57.5% lograron responder correctamente tan solo a un cuarto de las preguntas planteadas; el 20.6% a la mitad, solo el 5.9% alcanzó un nivel muy bueno y solo el 1.2% el nivel de excelencia, es decir, entre el 75% y el 100%. de respuestas correctas. En el área del lenguaje el fracaso fue similar, el 56,9% sabe menos de la mitad de lo que se espera se logre en cuarto grado. Mientras niveles de excelencia solamente alcanza el 1.2% de nuestros alumnos, en el caso de Chile lo logra el 15.7%, en Costa Rica el 33.2% y en Venezuela, en aquellos tiempos, el 39.7%.⁶⁵

▪ ***La Reforma “consensuada” de 1996.***

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 las 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 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:

- *La construcción progresiva de consensos en torno a un proyecto educativo ecuatoriano;*
- *la revisión crítica de lo que se aprende y se enseña en el aula;*
- *la organización de nuevas formas y contenidos de lo que se aprende y se enseña;*

65 Informe ORELAC, (1994). “Medición de calidad de la educación, resultados”, Vol. III. pp. 56-57. Santiago de Chile. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

- *la innovación de la práctica pedagógica;*
- *a revisión de la formación y capacitación docente;*
- *la reorientación de la función de supervisión;*
- *la revisión de la concepción y práctica de la evaluación;*
- *la necesidad de desconcentrar la gestión curricular,*
- *la racionalización de los recursos financieros, tecnológicos e infraestructurales.*⁶⁶

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”.⁶⁷ Los Ministros que actuaron posteriormente supieron dar continuidad a esta reforma.

Con las discusiones y el debate sobre competencias, desarrollo del pensamiento y valores, cobró mayor vida el contacto con autores y corrientes contemporáneas de la educación y surgieron los primeros esbozos sobre las nuevas teorías, modelos y paradigmas educativos: conocimiento significativo, pedagogía conceptual, pedagogía crítica, educación liberadora, constructivismo, etc. 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,...

En Ecuador se dieron, en las últimas décadas del s. XX: 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

66 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.

67 Documento 1: Fundamentos y Documento 2: Matriz Básica. Quito. MEC, octubre de 1994. |

resultados conseguidos bajo tal enfoque. La producción bibliográfica al respecto copó el mercado educativo.

No han faltado críticas hasta radicales a estas tendencias, ya que el resultado final del proceso de reforma, en diversos países, habría tenido como meta última el desarrollo de las competencias o las destrezas orientadas 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 hacer aceptable lo que vendría después. Los gobiernos ayer como en el presente, por regla general, se acostumbraron a presentar sus propuestas y mensajes edulcorados, endulzados. Por ejemplo, no hubo 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 fueron edulcoradas; hasta nuevos impuestos fueron vistos como campañas a favor de la salud de los ciudadanos, etc.

Bajo un enfoque aún más crítico, en las sociedades de finales de siglo, en el Ecuador transformado cada vez más en una “sociedades de consumo” y bajo la lógica o <<racionalidad instrumental>> más que sobre una lógica o <<racionalidad sustantiva>>; sometido al desarrollismo, se puso de manifiesto que en este tipo de regímenes no hubo prácticamente política alguna, 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” de la sociedad moderna y del mercado que aluden al “bien general” e incluso al “personal” para justificar todo tipo de medidas. El truco de los gobiernos, como de los magos, era ocultar a la percepción, a la lógica y a la razón las causas e intereses de fondo, sus ocultos fines y proyectos. El “éxito” de gobernar dependió cada vez más de la respuesta a la economía global, a las firmas transnacionales, al marketing publicitario, a la seducción y arrobamiento a la población sobre los beneficios de las medidas adoptadas para responder al bienestar de los súbditos y al desarrollo del mercado. En amplias capas sociales cada vez más se manifestaba, consciente o inconscientemente, la insatisfacción y frustración

ante un mercado colmado de mercancías, pero ciudadanos sin recursos para acceder a ellos —expansión básicamente la clase media y del consumismo—.

En cualquier caso, creció el discurso sobre la necesidad de cambio de la formulación tradicional, centrada en la transmisión de contenidos o información, al desarrollo de las destrezas y actitudes que los niños y los jóvenes debían construir a lo largo de su proceso de formación, cambio este que se juzgó era de ciento ochenta grados y obligaba a una revisión de la práctica de la enseñanza en el aula. La Reforma Consensuada de 1996, se orientó ya en esta nueva 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.⁹

En esta larga marcha, una ruptura con la formulación tradicional, centrada en la transmisión de contenido,⁶⁸ 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

68 NB: 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”.

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.⁵⁹ Eje transversal de esta reforma fue el desarrollo del pensamiento.

Mas junto a los vientos de actualización, modernización y de reforma educativa, las condiciones y el ejercicio docente no cambiaron substancialmente. Una década después de la reforma del 84, los problemas eran parecidos, la retórica similar y el desfase entre el discurso y la realidad continuaba. Aspectos estos y otros más que no permitieron superar el plano de las “buenas intenciones” y la declaración de “principios”.

Para una mayor 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.

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 contemporáneo: la ultra - ciencia y la meta – tecnología, información y comunicación, globalización, informática, desarrollo urbano, participación ciudadana, y

más tendencias con claros efectos y consecuencias para el ámbito educativo y de las cuales ya no era posible prescindir.

En este contexto, como estrategia para mejorar la educación, se recurrió a los proyectos internacionales que coadyuvaron a implementar 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 la creación de Centros Educativos Matrices, con el tiempo Unidades Educativas del Milenio, líneas estas cuya convergencia permitiría coadyuvar a la mejoría de la calidad de la educación, tan venida menos en las décadas anteriores. Uno de los proyectos internacionales se orientó sobre todo a evaluar la calidad de la educación del ciclo básico y medio, y 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.

El inicio de esta larga marcha (1996-2016) por superar la programación curricular tradicional por una nueva que respondiese a los problemas y demandas del país en educación y a las corrientes pedagógicas en boga a nivel mundial, se convirtió en los siguientes gobiernos en mediación prioritaria o “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). 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 del mismo modo brindó su colaboración a la reforma ecuatoriana de 1996 y a los gobiernos que se sucedieron incluido el de Alianza País. No se imaginaron, en aquel entonces, que esta marcha se habría de perdurar por décadas: 1996 – 2020.

Asimismo, desde sus inicios y un poco antes en cuanto al diseño, a lo largo de las décadas que se recorrió bajo la reforma por competencias, esta 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.⁶⁹ Dado el marcado “eurocentrismo doctrinal” que caracteriza a nuestras élites y de lo cual no escapan ni las educativas se recurrió a España que 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 nos fascinaban (Neocolonialismo académico) (Paladines Carlos, 2007 Sept.).

69 NB: 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. Más información puede verse en Hidalgo López Lucía, (2011). “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. Paladines Carlos, (2004). “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.

▪ **Las reformas educativas de tiempos de la inestabilidad política.**

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. Una cadena de sucesores recorrió el país entre 1996 y el 2023: (Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga y Fabián Alarcón); (Jamil Mahuad y Gustavo Bejarano); (Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacios); (Rafael Correa); (Lenin Moreno); (Guillermo Lasso), en total 10 presidentes, en alrededor de 25 años.

En educación el efecto fue la inestabilidad de las autoridades educativas con alrededor de 26 ministros con un promedio de un año de duración y días cada uno, en medio de una sensible carencia de recursos económicos y financieros; la permanente promesa de reformas que hasta llegaron a ser consensuadas por muchos actores políticos y educativos, pero se concretaron parcialmente; las evaluaciones del rendimiento estudiantil con resultados cada vez más lamentables, los reiterados paros y huelgas que anualmente dejaban a los estudiantes sin clases por el lapso de al menos un mes en cada año escolar. La inestabilidad afectó.

Como reacción, el reclamo salarial paulatinamente se constituyó en el epicentro de las acciones de la UNE y no sin razón dado el deterioro de las remuneraciones de los maestros sea por la inflación, sea por las medidas de ajuste, por los recortes al presupuesto de la educación, etc. Especialmente en la década de los ochenta y noventa, las “décadas perdidas” no hubo año escolar en que no se suspendan las clases y 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.

En mayo de 1977 el magisterio inició un Paro General exigiendo la expedición de la Ley de Educación y Cultura, incremento del presupuesto, nivelación de sueldos de los maestros primarios con el de los secundarios, establecimiento de la 7ª categoría para los Licenciados en Ciencias de la Educación, jubilación de la mujer a los 25 años

de servicio sin límite de edad, atención a la educación indígena, etc. Esta Plataforma de lucha fue presentada al gobierno que respondió con represión. El ministro de educación y el presidente Durán Arcentales ordenaron se suspendan los pagos a los maestros por los días del paro, el enjuiciamiento a los dirigentes y la prohibición de movilizaciones, asambleas y debates. Se clausuraron varios locales de la UNE. El gobierno militar promulgó los decretos 1475 y 1476, mediante los cuales se ilegalizó la UNE y se enjuició a los dirigentes. El 13 de junio se inició la primera huelga de hambre en la historia de lucha de los maestros ecuatorianos.⁷⁰

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.

Cuadro No. 12: Remuneración mensual. Profesor de 5ta. Categoría, 1988.
(Ecuivalente 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

Si bien la Ley de Servicio Civil y Carreras Administrativa (1964) intentó entregar normas comunes para el análisis, descripción y valoración de puestos, la especialización laboral requerida para ejecutar estos, las actividades correspondientes, la promoción de la equidad interna, en pocas palabras, una organización científica y justa del trabajo, entre las aspiraciones y la realidad no faltaron los obstáculos e interés.

70 Quishpe, Andrés (7 mayo 2019), Coordinador Nacional de la Unión Nacional de Educadores, “Los maestros, la UNE y su lucha frente al poder” , Plan V Multimedios, 7 de mayo, Disponible en: <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/maestros-la-une-y-su-lucha-frente-al-poder>, Consulta: julio 2023.

Para el año 2004 se disponía ya de las siguientes asignaciones complementarias, que condujeron más a un tipo de remuneraciones personal y atomizada que a parámetros de aplicación general:

- 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).

La cadena de limitaciones y problemas, especialmente las interrupciones de clases afectaron a los padres de familia. Así, por ejemplo, entre 1979 y 1998, alrededor de dos décadas, en forma reiterada se hicieron sentir las protestas, paros combativos, huelgas de hambre y huelgas indefinidas. En 28 ocasiones los estudiantes y padres de familia de los establecimientos fiscales tuvieron que padecer suspensiones de clase. Sumados los perjuicios a los alumnos, se informó que dos años íntegros sin clases se perdieron en esas dos décadas.⁷¹ |Un informe preparado por una empresa dedicada a estudios de mercadeo y opinión pública indicó que para cerca del 60% de las personas encuestadas “nada estaba bien en la educación del país”, solo para el 12% había un buen nivel educativo; “El 70% de los ecuatorianos estaban de acuerdo en que la educación estaba politizada y para el 73% de los entrevistados los paros perjudicaban al sistema educativo; en cuanto a la educación fiscal, el 43% juzgó que ella “era regular”, “mala” para un 8% y pésima para el 4%, es decir, el 55% de la población tenía un criterio poco favorable hacia la educación fiscal; 70% estaban de acuerdo en que existía

71 Paladines, Carlos (1998), “Protestas, paros y huelgas”, Diario Hoy, 11 junio 1998.

corrupción en los nombramientos de los maestros, que se entraba al magisterio por la ventana y se ascendía a través de componendas y coimas.⁷²

Los primeros conatos por enfrentar los problemas económicos y financieros se orientaron en tres proyectos insoslayables de trabajar: el incremento de las remuneraciones que en el caso de los maestros permanecía represada ya por décadas; la clasificación y homologación de los puestos del magisterio con los de la función pública en general para superar el corporativismo que se había impuesto año tras año y que permanentemente reclamaba privilegios remunerativos para sectores reducidos de la función pública; la unificación de todas las bonificaciones complementarias que afectaba tanto a la gestión y calculo administrativo ágil como a la determinación del fondo de jubilación que se calculaba en relación con al sueldo básico del servidor, y al final del día entregaba a los maestros sumas paupérrimas, reformas estas y otras más que implicaba una revisión profunda o radical de un sistema remunerativo en vigencia, bajo un sistema que al final colapsó al agudizarse su desarticulación, y fraccionamiento y la falta de financiamiento y planificación.⁷³

En el gobierno del Presidente Gutiérrez, con la aprobación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCA, 2003) hasta llegar finalmente a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP, 2010) se dio un avance significativo, que unido al proceso que se vivió con la dolarización desde enero 2000, condujo a la estabilidad en las remuneraciones, a que decaigan los paros y huelgas del magisterio, no se suspendan las clases habitualmente y se genere un mayor grado de equidad entre los servidores del sector público. Digno de resaltar es una de las consecuencias del nuevo proceso, pues la

72 Ídem, Diario Hoy 23 octubre 1997.

73 NB. Un análisis más detallado de la administración pública y el sistema de remuneraciones, en la segunda mitad del s. XX, ver en: Paladines Camacho, Carlos (2019), El principio de “a igual trabajo, igual remuneración” en la administración pública ecuatoriana”. Quito: IAEN. Pp. 15-58.

homologación salarial integró todas las bonificaciones a la remuneración mensual única e hizo que se optimice el monto de jubilación, las prestaciones sociales, al tiempo de fortalecer el régimen de seguridad social nacional, cambios estos de ciento ochenta grados pues generaron un beneficio significativo para los maestros y para los trabajadores y funcionarios públicos.

Ahora bien, a pesar del adverso escenario nacional, algunas políticas educativas sobrevivieron. Mérito de diversos ministros de educación fue que más allá de la bandería política del gobierno al cual sirvieron, de los innumerables paros y huelgas, se apoyó la continuidad de algunos programas:

Cuadro No. 13: Políticas de acción 2000 – 2015.

<i>Políticas de acción para el sistema nacional de educación. Año 2000.</i>	<i>Plan Decenal de Educación del Ecuador: 2006-2015.</i>
➤ <i>Universalización del acceso y permanencia a la educación inicial y básica, a partir de un enfoque de inclusión, equidad y derechos;</i> ➤ <i>Mejoramiento de la calidad de las condiciones internas y externas de la escuela que garanticen aprendizajes significativos y el desarrollo integral de niños, niñas y jóvenes (afectivo, social, cultural e intelectual);</i> ➤ <i>Fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe;</i> ➤ <i>Mejoramiento de las condiciones docentes y regulación de sistemas de formación docente para la educación básica y bachillerato.</i>	➤ Universalización de la Educación Inicial de 0 a 5 años; ➤ Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo años; ➤ Incremento de la Matrícula en el Bachillerato hasta alcanzar el 75% de la población en la edad correspondiente; ➤ Erradicación del Analfabetismo y Fortalecimiento de la Educación continua para adultos; ➤ Mejoramiento de la Infraestructura Física y el Equipamiento de las Instituciones Educativas; ➤ Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación e Implementación del Sistema Nacional de Evaluación; ➤ Revalorización de la Profesión Docente, Desarrollo Profesional, Condiciones de Trabajo y calidad de Vida; ➤ Aumento del 0,5 % anual en la participación del sector educativo en el PIB, hasta alcanzar al menos el 6%.

Ministerio de Educación. 2019: Informe preliminar	Ministerio de Educación. 2021: Informe preliminar.
➤ <i>Objetivo estratégico institucional 1: incrementar la calidad del servicio educativo en todos los niveles y modalidades, con enfoque intercultural, intercultural bilingüe y de inclusión.</i> ➤ <i>Objetivo estratégico institucional 2: fortalecer el bachillerato para mejorar la preparación de los estudiantes al mundo laboral y la educación superior;</i> ➤ <i>Objetivo estratégico institucional 3: mejorar la calidad del servicio docente;</i> ➤ <i>Objetivo estratégico institucional 4: incrementar la cobertura del servicio educativo en todos los niveles y modalidades, con enfoque intercultural, intercultural bilingüe y de inclusión;</i> ➤ <i>Objetivo estratégico institucional 5: lograr corresponsabilidad institucional y el compromiso de la sociedad por los derechos en el proceso educativo.</i> ➤ <i>Objetivo estratégico institucional 6: fortalecer las capacidades institucionales.</i>	Desafíos para la gestión 2022: ➤ <i>Reaperturas de escuelas rurales para el acceso a la educación y desarrollo de la comunidad;</i> ➤ <i>Revalorización docente;</i> ➤ <i>Facilitar el ingreso de los estudiantes al sistema de educación superior;</i> ➤ <i>Impulsar la educación técnica con modelos autosostenibles y cultura de emprendimiento;</i> ➤ <i>Renovación del modelo educativo con la participación de los diversos actores y sectores;</i> ➤ <i>Fortalecer la educación intercultural bilingüe – etnoeducación;</i> ➤ <i>Fortalecer la capacidad de gestión en los niveles desconcentrados para promover el empoderamiento, la autonomía y la articulación en la gestión escolar;</i> ➤ <i>Desarrollo de infraestructura y tecnología;</i> ➤ <i>Prevención, promoción y abordaje y restitución de derechos en el ámbito educativo</i>

Fuentes: MEC/BIRF, *Políticas de acción para el Sistema Nacional de Educación*, 2000; MEC, (Informe). *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015*. Rendición de Cuentas, enero – junio 2007; MEC, Informe preliminar 2019; MEC, Informe preliminar 2021.

▪ Reformas de gestión y administración educativa inconclusas

La creación del ministerio de educación la aprobó la Convención Nacional un 6 de abril de 1884 y se le encargó los negocios relacionados con la Iglesia, lo concerniente a la Instrucción Pública, Justicia, Estadística y los establecimientos de Caridad y Beneficencia. El ejecute correspondiente fue suscrito por el presidente José María Camaño, quien designó como primer ministro de educación a un reconocido literato: Julio Zaldumbide.

En ese entonces se contaba con 1.207 escuelas primarias, 1605 profesores 76.152 alumnos y un presupuesto de alrededor de \$ 351.909; existían 24 colegios femeninos, con 282 profesores y 5.141 alumnas y

un presupuesto de \$ 101.169; 21 colegios para varones, con 234 profesores, 2.084 alumnos y \$ 155.769.

Han transcurrido desde la fundación del ministerio hasta el presente un siglo y cuatro décadas. La gestión y la administración de todo el sistema educativo ofrece cifras extraordinarias en cuanto a profesores, instituciones educativas, número de alumnos, leyes y reglamentos, personal de administrativos y personal de servicio, recursos de presupuesto e infraestructura, textos escolares, etc. en unos gobiernos con mayores realizaciones que otros.

El cuadro adjunto, visibiliza los trámites burocráticos que, en algunos casos exigía diez y más instancias o mediaciones para su resolución. La reingeniería de procesos se puso de moda.

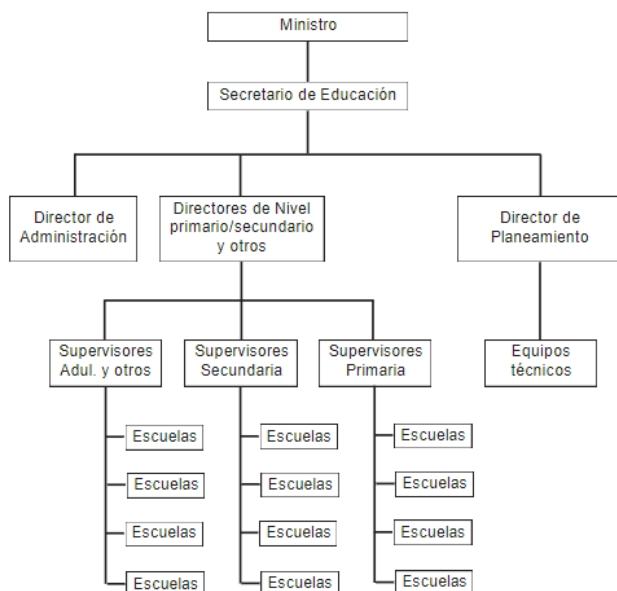
Cuadro No. 14: Trámites burocráticos⁷⁴

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.- Dir. REGIONAL Ingresa	3.- COLEGIO Realiza convocatoria
4.- REFRENDACIÓN Codifica	4.- DIR. EDUCACIÓN Revisa Concurso de merecimientos
5.- SNALME Compra de Especies	5.- DIR. EDUCACIÓN Recepta apelación
6.- PROCESAMIENTO Registro de datos	6.- DIR. EDUCACIÓN Emite resolución
7.- REFRENDACIÓN Título	7.- REGIONAL Recepta apelación
8.- COLEGIO Refrendación y entrega del título	8.- REGIONAL Emite resolución
	9.- MINISTRO Recepta apelación
	10.- MINISTRO Emite resolución
	11.- TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Recepta apelación

Elaboración: Felipe Paladines Camacho

74 Hammer, M. y Champy J. (1994). *Reingeniería: Olvide lo que usted sabe sobre cómo debe funcionar una empresa - ¡Casi todo está errado!* Bogotá: Norma.

Cuadros No. 15: Estructuras jerárquicas
Ministerio de Educación - Estructura jerárquica centralizada



Fuente: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000129499/PDF/129499spa.pdf.multi>

Organigrama 1962



Cuadro No. 15: Reformas inconclusas: 1979 – 2000

Gobierno	Legal	Administrativa	Económica	Curricular	Social	Infra estructura
Roldós-Hurtado	1		2	3-4	5-6	
Febres Cordero				7		8
Rodrigo Borja	9		10		11-12	13
Durán Ballén				14		15
Abdalá Bucaram					16	
Fabián Alarcón			17			
Jamil Mahuad			18			
Gustavo Noboa				19-20		
Lucio Gutiérrez				5		

1) Nueva Ley de Educación (1984)	11) Nueva Ley de Educación (1984)
2) Presupuesto educación 28,9% (Creación de más de 4.000 partidas docentes)	12) Presupuesto educación 28,9% (Creación de más de 4.000 partidas docentes)
3) Creación del sistema nacional de capacitación docente	13) Creación del sistema nacional de capacitación docente
4) Nuevos Planes y Programas para el nivel primario, ciclo básico.	14) Nuevos Planes y Programas para el nivel primario y ciclo básico.
5) Desarrollo educación rural y urbano-marginal	15) Desarrollo educación rural y urbano-marginal
6) Campaña Nacional de Alfabetización (reducción del 25% al 12%)	16) Nueva Ley de Educación (1984)
7) Nuevos programas educación técnica.	17) Presupuesto educación 28,9% (Creación de más de 4.000 partidas docentes)
8) Significativo desarrollo infraestructura deportiva y educación técnica.	18) Creación del sistema nacional de capacitación docente
9) Nueva Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio	19) Nuevos Planes y Programas para el nivel primario y ciclo básico.
10) Crédito Educativo (IECE)	20) Desarrollo educación rural y urbano-marginal

Elaboración autor.

- *Conclusiones:*

Tabla No. 12: Desarrollo histórico de planteles, profesores y alumnos, por gobiernos 1975-2005

Gobiernos	Planteles	%	Profesores	%	Estudiantes	%
1975	10.936		57.391		1'661.425	
Gobierno militar 1975-1978	11.907	108,87	66.358	115,62	1'838.597	110,66
1979	12.916		72.704		2'003.925	
Roldós-Hurtado 1979-1984	16.983	131,48	101.462	139,55	2'672.833	133,37
Febres Cordero 1984-1988	18.353	92,53	109.569	107,99	2'615.660	105,02
Rodrigo Borja. 1988-1992	19.887	117,27	127.466	114,84	2'747.206	100,22
Durán Ballén 1992-1996	23.322	103,64	146.392	106,67	2'753.485	104,09
Abdalá Bucaram 1996-1997	24.171	102,17	156.163	103,91	2'866.279	103,00
Fabián Alarcón 1997-1998	24.827	106,29	162.273	108,66	2'952.503	103,43
Jamil Mahuad 1998-2000	26.391	105,47	176.328	106,50	3.053.737	104,27
Gustavo Noboa 2001-2003	27.835	105,06	187.797	103,83	3'184.262	103,34
Lucio Gutiérrez 2003-2005	29.244	113,97	194.987	102,62	3'290.746	102,64
				Planteles %	Profesores %	Alumnos %
Tasa de crecimiento de todo el período democrático: % 1979-2005 (valor final – valor inicial) / (valor inicial) x 100)				42,75	47,96	23,11

Fuente: Informes de labores y Sistema Nacional de Estadística Educativa SINEC. Elaboración autor.

	Básica	Media -	Superior
Tasa de crecimiento de todo el período % 90-94	61	102	125
Tasa de crecimiento promedio anual % 90-94	12,73	19,22	22,41

Entre las observaciones a los porcentajes conquistados en el crecimiento o expansión de centros escolares, docentes y estudiantes de 1975 al 2005, hay un solo gobierno que logró superar el 30% en cada uno de los tres rubros: Roldós/Hurtado. En el gobierno militar la expansión osciló entre el 8% y el 15%; en el corto tiempos que gobernó Abdalá Bucaram los índices en referencia fueron los más bajos, pues se movieron entre el 2,7 % y el 3,9%. No se dispone aún de cuadros que describan los avances o los retrocesos en el área de la calidad de la educación y tampoco las oscilaciones experimentadas en cuanto a los recursos económicos o a la implementación de infraestructura, textos escolares, aumento de los sueldos y las jubilaciones.

Cabe destacar que la ley del 83 extendió su vigencia por tres décadas, hasta el 2011 en que una nueva ley logró ser aprobada por una mayoría que prestó poca atención a fallas que más temprano que tarde reclamarán correcciones. Por ejemplo, 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.*

Como de costumbre, en algunos cambios de gobierno, la restructuración de la educación ofrecida dio pie al despido de funcionarios administrativos, de contrato temporal, supresión de partidas o la supresión de determinadas dependencias, etc.

▪ La formación por competencias

Constituye una paradoja que, en medio de las limitaciones económicas y la debacle política, no haya colapsado ni se haya detenido la marcha “triumfal” y global en el ámbito doctrinal. A todo lo largo de América Latina y algunos países de la Comunidad Europea se juzgó insoslayable avanzar en dos frentes: el uno concentrado en la problemática de la enseñanza-aprendizaje de destrezas y competencias en cuanto al desarrollo del pensamiento y a la formación en valores, que

ocupó el centro de las preocupaciones de las instituciones educativas y dieron pie a la permanente medición del rendimiento de los estudiantes en ambas dimensiones, que se implementó en todos los gobiernos de esta época en forma reiterada. Nos detendremos en los aspectos doctrinales de estos dos ámbitos educativos.

▪ Las competencias en desarrollo del pensamiento

Desde mediados del s. XX, en Ecuador y América Latina fue aspiración general, al menos en los discursos oficiales, implementar una reforma educativa que permita mejorar la extensión y la calidad de la educación, entendiendo por tal, por regla general, reformar los planes y programas de estudio –*nueva malla curricular*–, en algunos casos con la implementación de varios cambios más, entiendo por tal: transformar las metodologías pasivas de enseñanza aprendizaje en activas, promover el desarrollo del pensamiento y el cultivo de valores ciudadanos, 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, reorientar la administración y supervisión educativa, atender a la población escolar rural y urbano marginal, invertir en infraestructura física y tecnológica, a través de Centros Educativos Matrices, CEM, con el tiempo Unidades Educativas del Milenio.⁷⁵

Ahora bien, tanto en el pasado como en el presente ha existido el deseo de mejorar nuestra reflexión, ha seducido y embelesado el pensar más y mejor. En las sociedades del futuro parece que esta ilusión

75 NB: No se ha determinado aún en Ecuador, con la investigación empírica debida, la situación y el balance en cuanto a los avances y limitaciones de los programas implementados –el estado del arte– a mediados del s. XX. Se desconoce los resultados que trajeron consigo los diversos intentos de los gobiernos de turno por implementar una *Reforma educativa*. Será insoslayable recoger información: establecer bases de datos, examinar la literatura existente, reconstruir los actores, los recursos, las leyes y reglamentos... Es posible que no solo haya falta de información en determinadas áreas, sino que se carezca de los datos y las estadísticas educativas mínimas, lo que exigirá aún más tiempo, paciencia y recursos, para reconocer el saldo final en educación a fines del s. XX.

no disminuirá; en las ‘sociedades del conocimiento’ más que ‘enseñar contenidos’ de lo que se tratará es de ‘ejercitar el pensamiento’, de poner en marcha las funciones, los instrumentos y los procesos del pensar; de ejercitar la capacidad para afrontar los cambios del entorno y aprovechar las oportunidades para enfrentar a los desafíos que se presentan. Parafraseando a Kant, “uno no puede aprender filosofía, sino únicamente a filosofar”. El debate sobre este tema ha sido eterno, su fascinación en Oriente y Occidente ha sido permanente, siempre ha levantado ruido y a su alrededor se ha tejido una multitud de interpretaciones y explicaciones que lo han convertido en zona de candela, polifacética y hasta polisémica.⁷⁶

Para recobrar la propuesta de desarrollo de las competencias para pensar/reflexionar sea suficiente iniciar su aclaración a través del análisis del lenguaje, del uso que se suele hacer en la vida cotidiana de la palabra pensar/reflexionar, su primer paso y condición. El empleo a diario de las palabras puede ser un buen camino para la aclaración de su significado, como lo recomendó hace ya varias décadas el padre de la filosofía analítica contemporánea: Ludwig Wittgenstein. El uso que damos en la vida cotidiana a determinada palabra, algunas de ellas con tan diversas y múltiples acepciones, es el escenario en que se oscurece y a su vez se puede aclarar un concepto o término.

Quién de nosotros no ha utilizado frases como estas: “Pienso irme de vacaciones a...”. “Te caigo el rato menos pensado”. ¡Qué mal pensado! “Déjame pensarlo”. “Pensarás con los cinco sentidos”. “Piensa en lo que haces”. “Pensarás dos veces”, etcétera. El uso que hacemos a diario de la palabra pensar/reflexionar es tan ilimitado que gran parte de nuestra vida está marcada por su presencia. De igual modo, las acepciones, los usos y los sentidos que le damos resultan innumerables. La tabla adjunta organiza una serie de instrumentos, procesos y funciones del pensar que permiten enriquecer nuestra concepción de lo que es pensar, a partir de los diferentes y posibles usos o sentidos que se suele dar a la palabra ‘pensar/reflexionar’ en la vida cotidiana.

76 Heidegger Martin, (1972). *¿Qué significa pensar?* Argentina: Nova. (Hemos preferido la traducción: ¿Qué se llama pensar?)

Cuadro No. 16: ¿Qué es pensar?

Pensar en el lenguaje cotidiano	Instrumentos, procesos y funciones del pensar
<i>Piensoirme de vacaciones a Atacames. Pienso casarme. Te caigo el rato menos pensado.</i>	Planificar.
<i>No seas mal pensado. ¡Qué mal pensado! Pensé que tú eras el culpable.</i>	Prejuizar.
<i>Necesito pensar. Déjame pensarlo. Pensarás con los cinco sentidos Piensa en lo que haces. Pensarás dos veces</i>	Reflexionar – Analizar - Sintetizar. Entendimiento y Razón.
<i>Pienso que llegaré tarde</i>	Calcular
<i>Pensarás lo que vas a decir. Pensarás lo que vas a hacer. Tienes que pensar por ti mismo</i>	Autoconciencia y autodeterminación: ‘decidir’.
<i>Pensarás un poquito. Pienso que has mejorado mucho</i>	Comparar.
<i>Pienso luego existo.</i>	El dominio de objetos abstractos en el mundo contemporáneo (La inversión atencional y la inversión de la relación sujeto-objeto en Kant).
<i>Bien pensado. Pienso que será una catástrofe. Pienso que tiene la razón</i>	Juzgar.
<i>No sé qué pensar. A veces es mejor no pensar.</i>	Dudar
<i>Pienso darle las vueltas. Pienso que no me has explicado lo suficiente.</i>	Observar – entender y comprender.
<i>No pienses tanto. Deja de pensar en lo mismo. Piensa en lo que haces.</i>	Actuar.
<i>Pensemos por partes. Dos cabezas piensan más que una.</i>	Dialogar (Sócrates y la mayéutica)
<i>Pienso desenmascararlo</i>	Investigar.
<i>Necesito pensar a fondo. Dame tiempo para pensarlo. Antes de decidir, déjame pensarlo.</i>	Fundamentar
<i>Piensoirme de compras - Pienso que estás con plata. Hay que mantener la calma, para poder pensar.</i>	Establecer los supuestos y condiciones de posibilidad.
<i>Me olvidé, no pensé en eso. Te pensé mucho. Te he estado pensando.</i>	Recordar, memorizar.
<i>Pienso que mañana lloverá</i>	Diferenciar opiniones, explicaciones espontáneas, percepciones sensibles de juicios fundados o argumentados. (Establecer causas)
<i>¿Qué andas pensando?; ¿qué andas soñando? ¿Qué estás pensando? El pintor piensa que su obra refleja la realidad</i>	Imaginar (Creatividad) Interpretar – Descifrar.
<i>Pienso que ha procedido muy mal.</i>	Críticar: niveles de la crítica: Denuncia – Causas – Soluciones – Crítica estructural u orgánica- Auto crítica. Crítica externa y crítica interna.

En algunas ocasiones, con reflexionar se apuntaba a analizar, estudiar o investigar algo; *examinar con cuidado una cosa para formar un dictamen*, según el Diccionario de la Academia de la Lengua. Pensar/reflexionar entonces supondría comprender el significado de lo que se lee o se escucha, reflexionar y considerar detenidamente un asunto desde diferentes puntos de vista. Hay personas con cabeza privilegiada para encontrar el sentido, la lógica de un plan, un proyecto o una película; las condiciones de posibilidad o causas de un problema; las posibles consecuencias o efectos de una acción; los pasos o el hilo conductor –leitmotiv– de un discurso; la razón de ser de algo.⁷⁷ En otras ocasiones el pensar no pasa de expresar una opinión, sin mayor peso o trascendencia, sobre algo, como cuando decimos: “Pienso que mañana lloverá”.⁷⁸ En ocasiones así fundamentamos nuestra posición u opinión, sin mayores argumentos a favor o en contra de determinada tesis o planteamiento. Se trata de apreciaciones o percepciones sin mayor respaldo o fundamento: lugares comunes y hasta prejuicios en que solemos caer.

De igual forma, pensar nos sirve para indicar que a partir de lo que hemos pensado y sopesado tomaremos decisiones, actuaremos. El pensar queda en este caso ligado a la práctica, a la transformación de la realidad, posible meta u objetivo último del pensar. Pensar de igual modo apunta hacia el futuro, hacia planes o actividades que proyectamos realizar; y, por supuesto, pensar es clave para descubrir las causas de los fenómenos, sus posibles consecuencias, sus usos correctos o equivocados, sus propiedades y efectos. Indagamos permanentemente sobre las características de los hechos y personas que nos rodean y, especialmente, a través de las ciencias y las tecnologías, apuntamos a un pensar sistemáticamente desarrollado y aplicado para transformar y conquistar este y otros mundos. En las sociedades contemporáneas es ineludible la forma de pensar propia del desarrollo científico y tecnológico, lo que algunos técnicos han llamado: ‘razón instrumental’.

77 Tügendhat, Ernst. (1984). “Panorama de conceptos de filosofía”, Cuadernos de Filosofía, Colombia: Vol. VI, No. 1-2.

78 Heidegger Martin, Ob. Cit., 36.

Pero tampoco todo ello agota el pensar. Reflexionar implica comprender o acercarse a lo que está más allá de las realidades inmediatas, acercarse a las totalidades con las cuales enfrentamos la realidad, a las ‘situaciones graves’ o ‘gravísimas’ que nos convocan o llaman a pensar. Pensar en este último nivel, que va más allá de la ciencia y se acerca al mundo de los “saberes” —como ya lo hemos anotado— asume lo disciplinar y aquello que está más allá de esas fronteras: lo transdisciplinar. En otras palabras, por lo mismo que el pensar implica una amplia gama de procesos, instrumentos y funciones, gracias a él logramos formar, inventar y fabricar nuevos conceptos, ideas y planteamientos sobre las cosas particulares y sobre la vida toda, en sus múltiples facetas y niveles; y, hasta nos hacemos la ilusión de poder transformar a la sociedad e incluso soñamos en coadyuvar al devenir histórico tanto de nuestros pueblos como al nuestro personal a través de un pensamiento objetivo, acertado y eficaz.⁷⁹ Por supuesto, los numerosos usos o empleos a que hemos hecho referencia no agotan ni someramente las posibilidades propias del pensar.

Otro uso importante del reflexionar tiene que ver con el juzgar que a su vez se presenta como paso previo para el ejercicio de la crítica y la denuncia. Permanentemente formulamos juicios sobre los aspectos más diversos de la realidad y a veces tomamos partido a favor o en contra de algo. Entonces el juzgar puede conducirnos a la defensa o al rechazo, a la aceptación o a la denuncia con el amparo de las pruebas o con las debidas o insuficientes bases que hayamos logrado recoger. En el caso de la denuncia, esta puede alcanzar diversos grados, según la profundidad de la misma. Ella se ejerce muchas veces como censura a las acciones o a la conducta de alguien; o como el conjunto de opiniones expuestas sobre cualquier asunto y hasta como la reprobación que se puede ejercer sobre determinados acontecimientos, instituciones o personas. En definitiva, gracias al ejercicio y a la potencia del pensar/reflexionar nos colocamos en situación de duda o ‘admiración’ ante una realidad que nuestro pensamiento no ha conquistado todavía y gracias a la fuerza de que es portadora la ‘insatisfacción intelectual’, la

79 Ídem. pp. 10 y 221-ss.

‘inconformidad inquisitiva’, la ‘fascinación por la alcanzar la verdad’, el sentido de una realidad compleja –*thaumazein*– del que hablaban los griegos, podemos enfrentar a la realidad toda, sea para que a través de nuestras reflexiones y acciones se transforme o para que no cambie o mejore. Por eso el pensar no es solo contemplación, ni mera reflexión sofisticada, tecnocrática.

Para la aclaración de estas diversas acepciones del pensar, de los variados usos que le damos en la vida cotidiana, no hemos seguido un camino conocido, el recurrir al diccionario o a la autoridad de un connotado filósofo. El recurso al diccionario no siempre es suficiente para aclarar conceptos que describen categorías complejas o términos especializados. Los diccionarios no entregan la riqueza de los conceptos, simplifican y no establecen, por ejemplo, las diferencias y distinciones debidas entre conceptos teóricos y conceptos operacionales. En todo caso, pensar según el Diccionario de la Real Academia Española es: “*Imaginar, considerar o discurrir. Reflexionar, examinar con cuidado una cosa para formar dictamen. Intentar o formar ánimo de hacer una cosa*”.

Diagrama No. 1: Desarrollo del pensamiento

Instrumentos, procesos y funciones			Operaciones		
•Comunicar	•Observar	•Resolver problemas	•Comparar	•Buscar supuestos	•Diseñar proyectos
•Mostrar	•Formar un concepto	•Planificar	•Resumir	•Formular hipótesis	•Tomar decisiones
•Leer	•Desarrollar un proceso	•Ejercitar y repetir	•Observar	•Organizar datos	•Imaginar
•Redactar	•Aplicar		•Clasificar	•Aplicar	•Inducir
•Actuar			•Interpretar	•Analizar	•Deducir
			•Formular críticas	•Sintetizar	

Fuente: Hans Aebli, (1995). *12 formas básicas de enseñar: una didáctica basada en la psicología*, Madrid, NARCEA Ediciones; Louis Rath, Selma Wasserman et alia, (1971). *¿Cómo enseñar a pensar?: teoría y prácticas*, Buenos Aires, Ed. Paidós.

▪ **¿Cómo enseñar a pensar?**

Ahora bien, se puede tener más o menos claro lo que es pensar, pero esto no es suficiente para saber: ¿cómo desarrollar nuestra capacidad

de pensar? Es fácil encontrar recetas para el desarrollo de la reflexión; lo difícil es desencadenar o prender la chispa del pensar. Pensar es una actividad tan rica y compleja que abarca una amplia gama de actividades: comparar, clasificar, investigar, reflexionar, analizar, criticar... por citar algunas, y nada sugiere que exista un solo enfoque o camino eficaz para desarrollar cada una de ellas.

Por otra parte, si bien puede ser encomiable y digno de aplauso el preocuparnos por aprender a pensar/reflexionar, este inobjetable propósito puede ser no solo difícil sino utópico en el mal sentido de este término e incluso conducirnos a un callejón sin salida.

¿No resulta presuntuoso e ingenuo, después de tantos siglos de filosofía, sostener que se puede enseñar a pensar?

¿No terminaron muchos de los programas llamados a promover el desarrollo de la reflexión en un fracaso más? ¿Qué acciones pueden garantizar que ellas despertarán y perfeccionarán nuestra innata capacidad de pensar? Si las personas pensamos o soñamos sin que se nos haya enseñado formalmente a hacerlo; si pensar es como respirar: una actividad normal de todo ser humano, ¿para qué complicar las cosas? ⁸⁰

En el debate sobre la enseñanza-aprendizaje del pensar, a la hora de encarar los problemas de su didáctica se han presentado dos perspectivas, básicamente. En la primera se atiende a los contenidos o temas de la filosofía; en la segunda la preocupación se orienta hacia la práctica o el ejercicio del pensar.

La primera perspectiva se interesa por averiguar, transmitir y reflexionar a partir de los contenidos o problemas que presenta el pensar,

80 Maclure Stuart y Davies Peter, (1994). *Aprender a Pensar, Pensar en Aprender*, España: GEDISA, pp. 11 y 240. Disponible en: <http://web.usal.es/~csaiz/pensacono/escritosps.pdf>.

algunos de ellos de centenario debate desde los presocráticos hasta la actualidad. Hegel es un representante claro de la primera alternativa, la de los contenidos. Para él, no se rendiría los debidos honores y hasta parecería minusvalorarse a la centenaria herencia filosófica que caracteriza a Occidente, cuando a ella se la aleja de los contenidos, de la enseñanza de ese conjunto de temas abordados por los filósofos a lo largo de la historia al menos de Occidente. Los contenidos de la filosofía en buena medida serían como los de una ciencia ya existente: un producto del pensar y por ende un bien que el profesor posee y que puede ser transmitido y, por tanto, enseñado y aprendido, como acontece con la enseñanza de cualquier ciencia o de determinado autor o filósofo. Más aún, la filosofía se construiría y sobreviviría nutriéndose de los materiales que produjo en el pasado y que son ya un legado histórico, el mismo que a través del análisis, la crítica, el debate y las superaciones o aplicaciones pertinentes vuelve a florecer y dar nuevos frutos. No es razonable pensar a partir de cero ni inventar el agua tibia. Por eso ha sido una constante los cursos, textos, autores y manuales sobre filosofía griega, medieval, moderna y contemporánea en las Facultades de filosofía. En menor grado sobre el desarrollo de la filosofía en América Latina o en Ecuador.

Opuesta a la perspectiva de la filosofía como enseñanza de contenidos, temas o autores –*historia de la filosofía*–, asignatura que prioriza la comprensión y transmisión de la filosofía, cabe reconocer a aquella otra línea que privilegia el ejercicio, la práctica propia del pensar y que podríamos bautizarla de kantiana, por su cercanía a la célebre divisa del filósofo alemán: «Uno no puede aprender filosofía, sino únicamente a filosofar». «No se trata tanto de enseñar filosofía, cuanto de enseñar a filosofar». Este camino reemplaza la pasividad de la clase tradicional, para propiciar más bien el ejercicio de actividades que desencadenen el pensar, rompe una centenaria tradición de enseñanza inactiva de la filosofía, para dar paso a un ejercicio activo de la filosofía.⁸¹

Ahora bien, inclinarse a uno u otro polo, podría parecer tendencioso o al menos parcial. Si se prioriza como lo hacen las corrientes

81 La bibliografía digital al respecto hoy es sumamente amplia y de fácil acceso.

pedagógicas contemporáneas la actividad más que la transmisión de los contenidos podría caerse en una posición excluyente o meramente novedosa. Reclamar para una u otra perspectiva un carácter de legitimidad exclusiva parece exagerado y arbitrario.

Cuadro No. 16: Bibliografía digital sobre ejercicios para el desarrollo del pensamiento

Ejercicios	Fuente
Cuadernos de Introducción y Ejemplos Estimulación cognitiva para adultos.	http://tallerescognitiva.com/descargas/muestra.pdf
Guía bibliográfica sobre recursos y Ejercicios prácticos de estimulación cognitiva	cvirtual.org/sites/default/files/site-uploads/document/u25/crea-recursos-01.pdf
Actividades de la Áreas de Desarrollo Físico, Cognitivo y Emocional para las Personas Adultas Mayores de la Casas de Día "Siembra y Cocoltin"	Universidad Pedagógica Nacional. 011. Aguascalientes, Febrero, 2011 http://upn011.edu.mx/eventos/foro_lie/memoria/9ForoLIEa/9
Técnicas de Estudio	Desarrollo de la Memoria, Oratoria. Lectura Rápida y Comprensiva www.ilvem.com.ec
Maestrías y posgrados. Actualización de metodologías pedagógicas.	www.maestriasyposgrados.com
Actividades de comprensión lectora y desarrollo cognitivo. 4to. De básica.	fundacionlafuente.cl/docs/cuarto_basico.pdf
Desarrollo cognitivo durante el primer año y medio de vida.	.reeducar.com/bebe-cognicion1.aspx
Juegos para desarrollar los procesos cognitivos del niño en la educación preescolar.	http://educare.cl/una-propuesta-de-juegos-para-desarrollar-los-procesos-cognitivos-del-nino-en-la-educacion-preescolar/
Juego y desarrollo cognitivo	http://juegoydesarrollocognitivo.blogspot.com/
Software habilidades cognitivas.	http://innovacionessoftware.com/innova/index.php?
Estimulación del área de motricidad fina y cognición en niños.	down21.org/educ_psc/educacion/atencion_temprana/cognitiva.htm
Guía de apoyo al profesorado: Actividades para mejorar la inteligencia	cepjerez.net/joomla/attachments/article/338/Guía de Apoyo al Profesorado_INTELIGENCIA.pdf
1001 juegos de inteligencia para toda la familia	anayainfantilyjuvenil.com/catalogos/capitulos_promocion/
Juegos en la Grecia clásica	ehowenespanol.com/cuales-juegos-practicados-griegos-info_230904/

En definitiva, el intento es tender puentes entre una y otra posición a través de una praxis que incluya a ambas perspectivas, que las integre en una visión totalizadora, no excluyente. Toca pues navegar entre dos fuegos, entre Escila y Caribdis; responder a la exigencia de enseñar y practicar el pensar a partir de los contenidos que se revelan en la historia y en el ejercicio cotidiano de la misma. No se trata, ni de propugnar una subordinación o instrumentalización de los contenidos conceptuales ni de conceder la prioridad en forma exclusiva a la práctica, a las actividades y procesos.

No de otro modo juzgamos que se construye y sobrevive el ‘pensar’ al igual que la filosofía, nutriéndose por una parte del ‘recuerdo’, de la historia de sus contenidos, temas y autores, y por otra del ejercicio filosófico sobre los problemas y retos del presente, mediaciones ambas que permiten el desarrollo de la reflexión y que ella alcance dimensiones creativas. No basta estudiar un autor, una doctrina o determinado asunto filosófico, hay que recrearlos y hasta utilizarlos o superarlos al proponer y generar nuevas alternativas para pensar nuestra realidad presente y futura.

Solo entonces se alcanzará la meta: que el pensamiento de los alumnos logre expresarse; que el pensamiento de ellos se haga presente, circule en el aula, debata las explicaciones del profesor, confronte los puntos de vista diferentes de los compañeros, es decir, pueda ser revisado críticamente, expandido creativamente y extrapolado a otros mundos y circunstancias posibles. Solo entonces éste no será ni sofocado ni substituido por el discurso de las autoridades o el acatamiento de los “siervos”.

El presente artículo se inclina por una metodología que despierte el ejercicio de indagar, dudar, ‘admirarse’ e investigar, puesto de

de Howard Gardner sobre las ‘Inteligencias Múltiples’ y el uso cada día mayor de la informática como herramienta para entrenar las facultades del pensamiento, programas todos ellos y otros más que parten de la hipótesis de que se puede enseñar y se puede aprender a pensar. Disponible en: http://www.srch-results.com/lm/dir_rxt.asp?k=logo. Salas Astrain, Ricador (1996). “Sociedad Multicultural, pluralismo ético y educación”. En: Rev. Pensamiento, Vol. 18, Universidad Católica de Chile, pp. 53-85.

manifiesto en la producción de especiales figuras del desarrollo histórico del país. A lo largo de varios siglos, en unas ocasiones con más intensidad que en otras, numerosos maestros, investigadores, pensadores, políticos, abogados, trabajadores e historiadores dieron muestras de vigor intelectual, se caracterizaron por un ejercicio preclaro del pensar, con máxima acuciosidad y dedicación digna de encomio. Personalidades de la talla de Juan de Velasco, José Pérez Calama, Eugenio Espejo, Manuela Espejo, Simón Rodríguez, Vicente Rocafuerte, Juan León Mera, García Moreno, Teodoro Wolf, Daniel Enrique Proaño, Fernando Pons, Eloy Alfaro, Leonidas García, Dolores Cacuangó, Matilde Hidalgo, María Angélica Hidrovo, Napoleón Dillon, Aurelio Espinosa, Emilio Uzcátegui, Hernán Malo, Leonidas Proaño, por citar algunas figuras representativas, constituyen ejemplos vivos, en grado eminente, de los frutos a que arribó la capacidad y el poder del ‘saber pensar’.

Ellos y muchos más dan muestras interesantes de haber manejado correctamente una eficacia especial para pensar y concretar sus planteamientos y así orientar a la sociedad e incluso a la vida política del país. Hasta las tareas de su vida cotidiana al igual que las responsabilidades propias de su trabajo o de su quehacer profesional pueden ser vistas en estrecha vinculación con su egregia capacidad de pensar. Algunos autores incluso alcanzaron una especial capacidad para revertir las situaciones más amargas o deficitarias y hasta injustas e irracionales que en diversas coyunturas tuvieron que padecer, como también hicieron florecer la eficacia de su poder de pensar para unir lazos e intereses a favor de una dirección más racional de su sociedad.

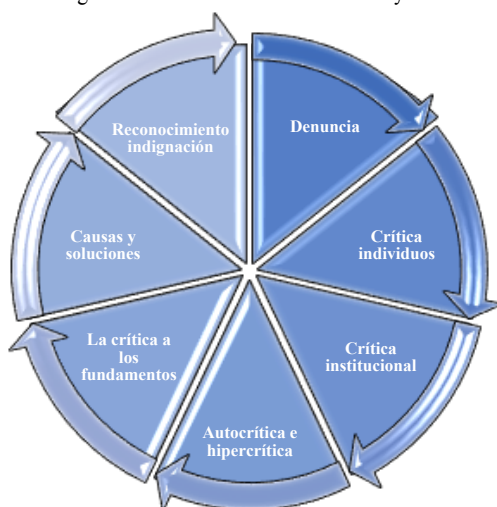
En definitiva, es en la misma práctica de nuestros pensadores y de nuestros alumnos, en donde toca encontrar los frutos del pensar, que los alumnos acabarán por valorar y cultivar. Por ejemplo, rescatar la investigación, el pensamiento crítico, la resolución de problemas, la formulación de proyectos, la duda, la aclaración de conceptos –procesos claves del pensar- o el valor de la justicia, de la solidaridad, de la identidad, del amor a la patria, ... que están escondidos en la vida y en la producción intelectual de nuestros pensadores. Se aprende más con la aclaración conceptual, con la formulación de hipótesis o al actualizar

de manera práctica conceptos y valores de la vida diaria o con en el análisis del tesoro de saber encerrado en las obras de nuestros pensadores y filósofos que al explicar o perorar sobre determinados temas.

A continuación, a modo de ejemplo, se desarrolla brevemente algunas herramientas, proceso y funciones que se postuló promoverían las habilidades, destrezas y competencias propias del pensar.

▪ **Denunciar y criticar**

Diagrama No. 2: Niveles de la denuncia y crítica



Hay en la vida cotidiana, en el campo jurídico, en el político, en el quehacer académico, en la vida cotidiana... el recurso a la crítica y a la denuncia al opositor en forma hasta reiterada, a veces con fundamento en otros sin base alguna. Pero ¿qué mismo es la crítica?, de la cual se nos hablaba tanto en los cursos de filosofía moderna al tratar sobre Kant y sus célebres *Crítica de la Razón Pura*, *Crítica del Juicio* y *Crítica de la Razón Práctica*.

En este como en otros casos es posible distinguir diversas acepciones y niveles. En un **primer nivel**, la <<crítica>> es la distinción o diferenciación que establecemos entre lo bueno o lo malo, entre lo

más bello o lo menos bello, entre determinada realidad y su contrario. Tareas estas que a diario ejercemos al diferenciar lo que nos parece fundamental o necesario de lo secundario; lo que, a su vez, presupone la aprobación o el rechazo de lo que se nos presenta; establecer similitudes y diferencias en vista a lo que nos ofrece la realidad.⁸⁴ **En un segundo nivel**, por crítica se suele entender la denuncia y censura que brota en forma espontánea ante las falencias e injusticias que descubrimos en la vida diaria. La mayoría de los mortales visualizamos, a veces sin mayor esfuerzo, los atropellos y arbitrariedades que se cometen a nuestro alrededor y suscitan nuestra indignación y en forma inmediata nuestra reacción de rechazo y a veces hasta de denuncia.

A este segundo nivel de la crítica se puede sumar los esfuerzos encaminados a dilucidar tanto las condiciones de posibilidad como los límites de tales denuncias o rechazos. La crítica en este **tercer nivel** se transforma en el examen y juicio fundado que, en algunas ocasiones, formulamos y argumentamos acerca de alguien o algo. Se supera a la denuncia, pues ya no se conforma solo con la crítica en cuanto repudio, censura o acusación y más bien se trata de discernir las bases de esa crítica, de someter a examen de forma orgánica y sistemática lo denunciado, mediante la búsqueda de sus condiciones de posibilidad, de sus posibles causas, fundamentos o estructuras, de sus consecuencias o efectos que estaría a la base de los hechos, circunstancias o personas criticados o denunciados. **En un cuarto nivel**, la crítica no se concentra tanto sobre las personas cuanto sobre las instituciones o estructuras y se critica porque no se está conforme con la realidad existente, realidad cuyo fundamento está más allá de la percepción cotidiana y solo alcanza su clarificación gracias al análisis y reflexión. Esta línea de exigencia de fundamentación de la crítica se vio robustecida en la modernidad por el creciente recurso a la ciencia como canon o instrumento del conocimiento verdadero y por ende como norma para dilucidar lo aparente de lo real o de fondo, para diferenciar las facetas de una realidad.

84 Gadamer Hans-Georg, (1991). *La actualidad de los bello*, Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 58. ss; Sauerwald [Gregor](#), Reconocimiento.... Ob. Cit. p. 373.

Igualmente cabe la crítica, **quinto nivel**, como un tipo de pensamiento que se cuestiona a sí mismo, examina con cuidado algo para formar dictamen definitivo; indaga sobre sus límites, pone en duda aquello que afirma y en tal sentido puede ser reconocida como la ciencia que se enfrenta a los límites de la razón. «*La filosofía es la ciencia de los límites de la razón*» y «*La razón sólo podría conocer sus propios límites mediante su propio ejercicio*». ⁸⁵ Entonces, la crítica es enriquecida por la <<autocrítica>>. No solo se critica o denuncia desde fuera determinada situación o se buscan sus causas y condiciones de posibilidad, sino que se avanza desde las ‘posibilidades abstractas’ de cambiar una situación hacia las ‘posibilidades reales, condenando a las primeras y afirmando la fecundidad de estas últimas. La autocrítica, entendida como uno de los más altos niveles de la crítica, presta atención a la función ideológica en que puede caer el propio discurso, al develamiento de los propios intereses, conscientes o inconscientes, que no faltan. En relación con esta función, ínsita a todo discurso, incluido el de uno mismo, radicaría la constitución de una cierta forma de saber autocrítico. La autocrítica en este su nivel más alto impide la proliferación de noticias falsas y sin fundamento o pruebas, y facilita que el ciudadano al ejercer la crítica sobre sí mismo –autocrítica– no mire la realidad que se critica desde fuera y al intentar mejorarla sea consciente de las dificultades de transformarla. ⁸⁶

En el s. XX, especialmente a partir de la obra de Nietzsche y Heidegger, la crítica avanzó hacia modalidades más complejas, que cuestionan

85 Kant Emmanuel, Werke, Alemania: Vorländer, IV, 26.

86 NB: En E. Espejo se puede rastrear diversos niveles de crítica. Él denuncia el contenido encubridor del saber retórico, filosófico, médico y hasta teológico vigente; los claros juegos de poder e interés de que daban muestras los representantes de la Corona: los “Administradores” de Tributos, los Corregidores, los sacerdotes en cargos de autoridad y dominio en la universidad, y en más de un caso atribuye tal tipo de discurso a una clara “voluntad de engaño”, a la perversidad de los poderosos y a los intereses propios de funcionarios corruptos; no logró, anticipar la función normal de proyección del discurso que permite una visión más profunda de lo ideológico y por eso mismo robustecer la autocrítica y, de este modo superar el enfoque meramente moralista. (Roig Arturo, 1982: 67).

los fundamentos del saber vigente en su totalidad –**sexto nivel**– Se trata de desarticular determinada ‘cosmovisión’ o forma tradicional de enfrentar la realidad por un diferente modo de situarse y comprender el mundo. Este cuestionamiento a la realidad en su totalidad, proceder muy propio de la filosofía, que incluso ha llevado a definir a la filosofía como la permanente constructora de nuevas cosmovisiones –Weltanschauung–, se habría hecho presente en las actuales sociedades modernas, especialmente a través de la crítica a la metafísica, causante última del ‘olvido del ser’, a decir de Heidegger. La crítica a la metafísica, iniciada ya por Nietzsche dejaría sin fundamento a la moral, la religión, las concepciones tradicionales sobre verdad, bien, hombre, historia, mundo y otros paradigmas más, muy propios de Occidente y de nuestra visión ancestral y diaria de las cosas, incluso a nuestra concepción de la verdad.

Esta ‘crítica de los fundamentos’ al cuestionar las bases del saber vigente incluso a la dogmática religiosa, a las ciencias positivas, al quehacer político o cultural, especialmente a su tendencia a dividir el mundo en esencia y apariencia, transformó a la filosofía en un pensamiento de rupturas, llamado a generar nuevas síntesis, a inventar alternativas. La Filosofía se construye, a partir de disyuntivas y relaciones paradójicas; la filosofía piensa la ruptura y elige.⁸⁷

En consecuencia, la riqueza y la variedad de la crítica es una competencia que puede ser útil ejerciten nuestros estudiantes, sin desconocer que ella puede caer en la <<hipercrítica>>, uno de cuyos recursos es el efecto retórico que las formulaciones radicales despiertan al mismo tiempo que paralizan para la acción.

▪ Observar

En toda sociedad y más en la actualidad, dada la presencia de los medios de comunicación visual, ha resultado importante el aprendizaje mediante la observación. Todos los días los niños, los jóvenes,

87 Varios Autores, (2004). *Pensar el cine*, Compilador Gerardo Yoel. Buenos Aires: Manantial.

enriquecedoras; el contacto sensorial puede ser condición necesaria pero no suficiente de la observación o contemplación. En el caso de la lectura, por ejemplo, algunas personas solo ven letras mientras otras a la vez del significado de las letras pueden descubrir el sentido del texto. Hoy, especialmente a partir de los aportes de la psicología del aprendizaje se ha resaltado que la observación y la percepción de la realidad, tanto la correspondiente a la visión como a otras formas de percepción sensorial, no maduran espontáneamente, sino que puede ser enriquecida por la lectura o por la información previa que se logre receptor y ordenar, y por el ejercicio consciente de la misma.⁸⁸

Por ejemplo: la caída de una cascada puede tener no solo un efecto visual sino, a la vez, uno sonoro y de movimiento. La percepción de algo, su observación supone la elaboración de información múltiple, he ahí la clave. No basta con que una imagen se imprima con mucha frecuencia en nuestra retina para que la captemos, en toda su riqueza, sino que hemos de realizar determinadas actividades que nos permitan descomponer en partes simples lo observado y establecer las relaciones entre las mismas. Se trata de la reconstrucción interna del objeto; por eso antes de observar, antes de visitar algo, se hace necesario alimentarse con información a fin de mejorar el disfrute de la experiencia. La observación, bajo tal perspectiva, posee sus instrumentos propios, procesos y esquemas. Sin ellos el hombre no ve nada. Estos esquemas se los va construyendo a lo largo de la vida.

La contemplación en cuanto proceso activo es una acción constructiva, un “constructo”; la observación no es el resultado de una reacción mecánica o pasiva. Captamos mejor una figura geométrica cuando seguimos su construcción, realizamos mentalmente el proceso de descomponer lo observado e integramos sus componentes. Esto facilita la distinción entre lo esencial y lo accesorio, la visión acerca de la interrelación entre las partes y sus semejanzas o diferencias, las relaciones que se entretajan en un todo complejo. Por eso, antes de observar, antes de visitar algo, es conveniente alimentar con información a nuestros

88 Aebli Hans, (1995). *Una didáctica fundada en la Psicología de Jean Piaget*. Buenos Aires: Kapeluz. pp. 74-ss.

alumnos a fin de que mejoren el disfrute de tal experiencia. Captamos mejor una figura geométrica o una acción con movimiento, una carrera de carros o personas cuando seguimos su recorrido, realizamos mentalmente el proceso de descomponerlo y recomponerlo en sus partes, distinguir entre lo esencial y lo accesorio, la interrelación entre sus partes, etc.

En los actos complejos que observamos, compuestos de varios actos parciales, ellos pueden haber sido ordenados hacia una finalidad y es necesario enseñar a nuestros estudiantes aprender a ver el proceso, a dividir y reconstruir el conjunto, a resaltar la meta. En pocas palabras, la observación es un proceso dinámico e interactivo a través del cual la información externa es interpretada y reformulada por la mente que va construyendo modelos explicativos cada vez más complejos y potentes. El resultado no es solo la representación del proceso sino la visión de su estructura, una comprensión de las interrelaciones de las partes, de sus funciones o utilidad, de sus múltiples aspectos y secretos, de sus semejanzas y diferencias. A juicio de algunos entendidos, en el proceso de observación se puede descubrir y conjugar al determinar los siguientes pasos:

- Señalar los componentes o rasgos del objeto observado;
- Dividir en tantas partes como sea posible la totalidad observada;
- Denominar o bautizar a las diversas partes del objeto o proceso observado mediante sucintos comentarios;
- Hacer que el alumno rememore la secuencia de las palabras claves utilizadas para denominar a las sucesivas partes;
- Hacer que el alumno vuelva a representar o narrar lo que ha visto;
- Recomendar al alumno que vaya diciéndose a sí mismo aquello que ha de ir haciendo cuando realice la secuencia compleja de lo observado
- Ejercitarse varias veces en la reproducción de lo observado.⁸⁹

89 Ídem, p. 69

La “hipótesis” en tal sentido es elemento clave de la observación científica y si bien permanentemente estamos afirmando algo acerca de una persona o de una cosa, o caracterizando algo con un rasgo explicativo o descriptivo, afirmaciones que pueden ser verdaderas o falsas, no necesariamente estamos sometiendo esas afirmaciones al campo de la experimentación o prueba científica, a las evidencias en que se ampara la ciencia moderna. Para algunos autores la ciencia se reduce a la formulación de hipótesis y su correspondiente proceso de verificación. Asimilar este proceso es insoslayable para la formación académica de los estudiantes (Pineda Rivera Antonio, 1999: 231).

En fin, cabe tomar en cuenta que la observación y la información, hoy en día, cada vez más es menos directa, mediada o alimentada predominantemente por la TV, el cine, la prensa o la radio. Facilitar el acceso y dominio de los nuevos medios de información y comunicación y de los correspondientes procesos de enseñanza aprendizaje que dichos medios propician, parece ser tarea insoslayable, tanto más que en muchas ocasiones la información y hasta la opinión de dichos medios sería ingenuo aceptar sin el debido proceso de evaluación o crítica. La tabla adjunta permite establecer similitudes y diferencia.

▪ **Aclarar/construir conceptos**

La filosofía ha sido vista por más de un autor como la ciencia dedicada a formar y cultivar permanentemente teorías y conceptos sobre las más diversas realidades. Al igual que Ariadna, a la filosofía le ha tocado a lo largo del día tejer conceptos y teorías que a la noche se ha visto obligada a desenredar. Sobre este carácter especulativo se han levantado una serie de críticas y hasta de burlas contra la filosofía. Por supuesto, la filosofía no es ni una mera contemplación o divagación, ni un ejercicio diletante de la reflexión sin vinculación con la realidad, ni una comunicación vacía.⁹²

92 NB: El término concepto es empleado con diversas acepciones, asociándose a noción, idea, pensamiento, impresión, descripción. El Diccionario de la Lengua Española señala: “Idea que concibe o forma el entendimiento// Pensamiento

Sobre la importancia de la teoría y de la correspondiente necesidad de construir conceptos, sea suficiente señalar que al narrar algo, al formular cualquier tipo de mensaje e incluso al llevar a cabo una operación o actividad por más sencilla que esta sea, necesariamente nos vemos impelidos a utilizar conceptos. En otros términos, lo que pensemos, hagamos o digamos del mundo no depende solo de él, sino, al mismo tiempo, de nuestro sistema conceptual, que selecciona, condiciona y determina los instrumentos requeridos para captar y enfrentar la realidad. En pocas palabras, lo que pensamos es resultante de al menos dos factores: nuestro sistema conceptual y el mundo objetivo o real. Es mediante conceptos que clasificamos las cosas y ordenamos nuestro mundo; nos pronunciamos sobre él, comunicamos nuestra opinión o juicio. En definitiva, los conceptos nos sirven para empaquetar las cosas, circunscribir los objetos e impresiones, identificar algo y dominar así la realidad.

Baste recordar que el visitante de una clínica no dispone del universo conceptual propio de un médico especialista que ha acumulado a lo largo de los años instrumentos conceptuales que le permiten transitar con facilidad por dicha realidad, ejercer su profesión y curar a las personas. En la profesión docente los conceptos y las correspondientes categorías y teorías nos ayudan a ejercer la enseñanza, la investigación y otros servicios a la comunidad. Bajo esta perspectiva, ellos no son meros contenidos aislados de la vida, son como instrumentos, con los cuales pensamos y trabajamos. Son los ladrillos con los que la reflexión levanta su edificio.⁹³

expresado con palabras//Sentencia, agudeza, dicho ingenioso//Opinión, juicio//Crédito en que se tiene a una persona o cosa//Determinar una cosa en la mente después de examinadas las circunstancias”.

- 93 NB: Los filósofos de la ciencia distinguen tres tipos de conceptos: clasificatorios, comparativos y métricos [Mosterín, 2003, págs. 17 y ss; Moreso, 1995, 364 y ss.; Estany, 1993, págs. 112 y ss]. Los conceptos clasificatorios son aquellos que ubican un objeto o hecho en una clase; se refieren, por tanto, a un grupo determinado de objetos o hechos que tienen una propiedad en común. En el lenguaje común son conceptos clasificatorios los sustantivos y algunos adjetivos (algunos ejemplos de Mosterín: “hombre, mujer, árbol, camión, azul, puntiagudo,

Por eso conceptos como el ‘fenómeno del Niño’, ‘factor común’, ‘números fraccionarios’, ‘antecedentes del descubrimiento de América’, ‘filosofía idealista o materialista’, no son meras divagaciones o ‘ideas’ en el sentido peyorativo de este término, sino instrumentos sin los cuales no se podría generar ni el desarrollo de las ciencias ni la transformación de la realidad. Einstein acuñó la siguiente frase: “*Nada hay más práctico que una buena teoría*”.⁹⁴

Hoy en sociedades altamente desarrolladas y en grupos sociales con altos niveles de formación, como en determinados trabajos especializados, se camina en medio de objetos teóricos o conceptos y categorías. El trabajo del maestro consistirá en facilitar al alumno la producción de esos instrumentos conceptuales de interpretación, dominio activo de los fenómenos, producción y reproducción de la teoría y las prácticas que demanda su formación en las sociedades del conocimiento. Solo entonces, se le capacitará para la vida y su ejercicio profesional.

Asimismo, en la actualidad, la mayoría de las universidades toman pruebas sobre dominio de vocabulario, como condición sine qua non para la admisión de los estudiantes. Sin el dominio de vocabulario

muerto”). En ciencia los conceptos clasificatorios se introducen por grupos, formando clasificaciones (por ejemplo, los mamíferos se clasifican en monotremas, marsupiales, insectívoros, primates, etc.). Los conceptos comparativos son aquellos que permiten comparar en qué grado dos objetos (o hechos) poseen una misma propiedad en común (por ejemplo, “dureza”, “antigüedad”, “altura”, etc.). Los conceptos métricos o cuantitativos (como “peso”, “edad”, “masa”, “tiempo”, etc.) son aquellos que asignan a los objetos o hechos un número o magnitud (de manera que no sólo se puede decir que un objeto pesa más que otro, sino cuánto más). En la prueba judicial podemos encontrar conceptos de todos estos tipos; por ejemplo, “grado de parentesco” es un concepto comparativo (que puede convertirse en métrico fácilmente, asignando un valor a cada grado) y, sin duda, muchos conceptos introducidos por peritos especializados son conceptos métricos. Sin embargo, los conceptos de causalidad, acción, intención, etc., que en cierto sentido podemos considerar los conceptos básicos de la “lógica de la responsabilidad”, son conceptos clasificatorios: como he señalado antes, su función es clasificar los hechos individuales en una u otra clase de hechos. Aquí me ocuparé sólo de las condiciones de adecuación de los conceptos clasificatorios. Disponible en: <http://weblogs.madrimasd.org/universo/archive/2008/04/05/88342.aspx>

general y especializado, de parte del alumno, éste no estará preparado para iniciar estudios de nivel universitario. Enriquecer el universo de vocabulario o conceptos no con ideas vagas –nociones– sino con elementos precisos y bien determinados –conceptos y categorías–, facilitará aspectos de comprensión, expresión y hasta el ingreso a la universidad. Los conceptos no son términos vacíos, representaciones con mayor o menor cercanía a la realidad, pueden ser algo más; tampoco los conceptos nos esperan en la esquina, hechos y acabados para ser contemplados. Muchas veces la aclaración y construcción conceptual se reduce a la búsqueda, en un diccionario, de su posible acepción o significado; no nos referiremos a esta forma fácil y pasiva de aclaración conceptual. Lo que se trata es de <<construir conceptos>>, de encontrar los elementos comunes a determinados objetos o problemas y a partir de su análisis descubrir sus posibles relaciones, pues los conceptos no caminan solos, cada uno de ellos remite a algún problema que para su dilucidación incluso puede requerir de varios de ellos. Esto significa que no cabe actividad científica alguna sin conceptos y categorías, que difícilmente podría ponerse en marcha la empresa científica si no nos fuera dado trascender las limitaciones de nuestro aparato sensorial.

Bajo estas consideraciones o supuestos, la visión tradicional al reducir los conceptos a meros contenidos de la mente minusvalora su importancia. La enseñanza, entonces, solo tiene como meta amoblar la cabeza del estudiante de conceptos, llenarla de contenidos de información. En lugar de preguntarse ¿qué utilidad ellos tienen? o ¿cómo orientamos en su uso? Bajo esta perspectiva diferente, el trabajo del maestro consiste en dar a los alumnos los instrumentos o herramientas conceptuales que les permita la construcción y aclaración de los términos o palabras que usan, base de la formulación de información, temas e interpretaciones. Solo entonces, se les estará formando para la vida, podrán formular una receta, diseñar un plano o dar una orden de trabajo. Los conceptos son las herramientas que nos ayudan a ejecutar nuestras tareas.

De la mano de la construcción de conceptos camina el uso de la nueva tecnología, <<tecnología inteligente>> que conlleva nuevos procedimientos en el ámbito quirúrgico, en los sistemas de transporte de

personas y mercancías, en los servicios de socorro y de compra, en el uso de robots y autos inteligentes, etc. etc. Mientras en el pasado, cada una de las herramientas o instrumentos tecnológicos eran utilizados de modo individual, fragmentado, uniforme y repetitivo —*esencia de la tecnología moderna es la fragmentación*— (p. 186, 291); en la actualidad es un *modo integrado* el que caracteriza a la nueva tecnología que además es interactiva. Son los cruces o hibridaciones: teléfono, máquina de fotos y de escribir, radio y televisión, archivo, biblioteca, periódico... lo que libera grandes cantidades de energías y de posibilidades, a decir de MacLuhan.⁹⁵

Por vez primera en siglos se ha conseguido incorporar a las máquinas y a los instrumentos tecnológicos <<funciones inteligentes>> que les dotan de una especie de “*segunda naturaleza*”, de una capacidad de realizar a grandes velocidades tareas intelectuales que antes estaban reservadas solo a los humanos. Un ejemplo al respecto son los dispositivos que cuentan con un microprocesador que analiza los datos a través de sus sensores y responde en base a la programación que ha sido cargada en ellos a los parámetros de uso que se le hubiese asignado. Un excelente ejemplo de la nueva dinámica son los celulares que integran diversos instrumentos y aplicaciones como la cámara fotográfica, el internet, el teléfono, la memoria interna y externa, el WhatsApp, Youtube, Facebook... en un solo instrumento de ultra tecnología que supera, levantan y trascienden las tendencias hacia el individualismo y la especialización engendradas por Occidente en más de veinte siglos.

En síntesis, los medios electrónicos al estimular todos los sentidos simultáneamente generan metalenguajes que se constituyen en gérmenes de la sociedad del futuro. A todo ello hay que sumar la interfaz o conexión entre el cerebro y la máquina con fines terapéuticos, de potenciación de las funciones sensoriales y cognitivas cada vez más cercanas a dotarnos de una memoria prodigiosa, percibir más colores, adquirir visión nocturna, ... como lo insinúa la fusión del cuerpo humano con dispositivos artificiales.

95 MacLuhan Eric y Zingrone Frank —Compiladores— (1998). *Escritos esenciales*, Barcelona, Ed. Paidós, p. 186 -231; Mayz Vallenilla, Ernesto (1990), *Fundamentos de la meta-técnica*, Caracas. Monte Ávila editores. pp. 3-21

Citaremos, como ejemplo, los resúmenes que de determinados textos se puede realizar, al descubrimiento de las tesis principales de un texto o discurso (proceso de decodificación), la delimitación precisa de los conceptos o categorías claves de la unidad estudiada, etc. Existen, básicamente, dos bloques de teorías que, en lugar de excluirse entre sí, se complementan: <<teorías de la abstracción>> y <<teorías de la construcción>> En el un caso se insiste en los rasgos o temas que abstraemos, sacamos, inducimos del texto; en el otro la atención se centra en los rasgos comunes a varios objetos y en sus diferencias que, al relacionarlas o asociarlas, se perciben como atributos típicos o característicos del objeto, que contrastan con otros conceptos que se muestran como diferencias menores. Un concepto tiene rasgos típicos o característicos y otros secundarios. El proceso de abstracción no resulta tan interesante para el alumno, pero la elaboración de rasgos sí, porque encuentran puntos de vista que facilitan describir un fenómeno, ciertas características comunes y otras diferentes para establecer conexiones, lo que a su vez les permite ejercitar la comparación, otra de las herramientas claves para pensar. En consecuencia, en ambas teorías el concepto circunscribe, delimita o empaqueta la multiplicidad de impresiones y así permite identificar algo.

En conclusión, podemos entonces hablar de la construcción de conceptos y de la organización de sus rasgos en conjuntos o nuevos temas y esquemas, ejercicio que resulta interesante para los alumnos pues le permite formar conceptos en sus clases, evocar y conectar rasgos comunes y diferencias, y a partir del análisis realizado resolver un problema de acción o de pensamiento. Se alcanza así a construir una imagen estructurada u organizada de la realidad, que sirve al alumno para orientarse en el mundo y dar a sus acciones y pensamientos el lugar exacto que en el mundo le corresponde. Se trata de un mapa cognitivo, una carta de viaje, puesto al servicio de la orientación en sentido amplio.

Por supuesto no termina ni con la observación, ni la denuncia y la crítica ni con la aclaración conceptual la inagotable riqueza del pensar/reflexionar. Se podría en forma similar presentar otros dispositivos y

derechos, las garantías y las responsabilidades de todos los ciudadanos; conocer los retos y las oportunidades del Ecuador en los próximos años; de igual modo se requiere construir las condiciones necesarias para que los niños y los jóvenes respondan a la exigencia y el cultivo de virtudes y valores ciudadanos en el ámbito escolar y en la vida cotidiana, tanto más, por ejemplo, que situaciones adversas como los actos de corrupción, enriquecimiento ilícito, inseguridad ciudadana, violencia, abuso y desorden social, muestran no solo crisis de valores, sino su gravedad y generalización, en el ámbito de diversas instancias de la administración pública y privada de finales del s. XX y primeras décadas del s. XXI. Es hora de retomar la Formación Cívica como parte de una ética ciudadana transversal a las asignaturas y a las prácticas diarias de los estudiantes. Habrá que iniciar una *fase de rearme moral*, de comprensión de la libertad e igualdad como de la emancipación y solidaridad, no tanto como una asignatura más de ética o de cívica, cuanto como una experiencia vivencial.

El Ministerio de Educación, desde el inicio de la Reforma Curricular de la Educación Básica de 1994, manifestó su preocupación por integrar a los contenidos de su propuesta curricular la formación en valores ciudadanos. Dos años después, en la primera edición del documento de la reforma curricular de 1996, se señaló que

Dentro de la reforma educativa – y la curricular consiguiente – están considerados en sus respectivas áreas los valores intelectuales, los estéticos, los económicos, los referidos a la naturaleza y el medio ambiente, los étnicos-culturales, etc.” Especial atención se prestó a la interculturalidad en la educación ambiental.

En la *Propuesta consensuada de Reforma Curricular para la Educación Básica*, 1996 que, en las últimas cinco décadas logró mayor estabilidad, recursos, asesoría, apoyo e integración de cuadros técnicos y políticos nacionales e internacionales, tampoco faltaron señalamientos sobre la importancia de la formación en valores

Posteriormente, cuando el país experimentó una crisis económica sin precedentes, que afectó tanto a los actores y estructuras sociales como al mundo de los valores: feriado bancario (1999) y dolarización

(2000) se reiteró la urgente necesidad de avanzar en la formación en valores ciudadanos como respuesta educativa a la crisis generalizada de esos entonces. Era evidente que el país no solo se veía afectado en su desarrollo económico, financiero, social o político; de igual modo, en el ámbito de la formación ciudadana, es decir; en el campo axiológico.

Por otra parte, la creciente presencia y desarrollo de los distintos grupos etno-culturales, exigía su reconocimiento y la consiguiente necesidad de que al interior del sistema educativo se asuma la interculturalidad como realidad insoslayable en cada una de las áreas académicas y en todos los años de la Educación Básica.

Igualmente, se juzgó que la crisis de valores guardaba relación con los diversos cambios del contexto mundial. La globalización del mercado y de las finanzas; la mundialización de la información; la expansión de la ultra ciencia y de la meta tecnología, el vertiginoso desarrollo urbano; el crecimiento inequitativo entre países y al interior de cada uno de ellos; el uso indebido y cada vez más generalizado de drogas, son aspectos que evidencian la crisis de valores. Se trataba de mega tendencias, por citar algunas, que ocasionaban una mutación histórica que igualmente afectaba al mundo de los valores, a las nuevas formas de ver, sentir, pensar y valorar la realidad.

En la línea de asumir el ámbito de los valores como parte de la formación personal y ciudadana de los estudiantes y, a su vez, profundizar en la reforma curricular, en diciembre del 2002 se puso en vigencia el *Currículo de Educación para la Práctica en Valores*, (Ministerio de Educación, Currículo de educación en la práctica de valores para la Educación Básica Ecuatoriana, 2002-2005), mediante la expedición del Acuerdo Ministerial No. 4820, con el propósito de incidir en la educación desde una perspectiva integral. Había conciencia de que este requerimiento educativo trascendía los ámbitos tradicionales educativos y familiares e interpelaba a toda la sociedad en su conjunto, especialmente por la crisis de valores y los casos de corrupción a nivel público y privado, como por la anomia en valores de que daban muestras, en forma reiterada, diversas instancias del gobierno y la sociedad civil.

Por otro lado, no cabía desconocer los afectos negativos de una economía de mercado, en la que el beneficio a corto plazo y la idea de

progreso indefinido y desigual imponía las grandes orientaciones del sistema productivo. Tomó cuerpo la tendencia a integrar las múltiples fuerzas centrífugas y centrípetas que chocan en el ámbito de los valores y podrían frenar o coadyuvar a la superación del sistema moderno de enseñanza centrado generalmente en el cultivo de las ciencias, por uno en el que se tome en cuenta el aprendizaje de competencias en el campo de los valores (motivaciones, actitudes, rasgos de personalidad), como en el procedimental (procesos, hábitos, destrezas).

En definitiva, se necesita políticos, trabajadores, maestros, hombres de negocios, funcionarios e investigadores no sólo con mayor caudal de conocimientos cuantitativos o estadísticos, sino con mayor profundidad histórica, ética y ciudadana. La formación técnica o académica sin valores conduce, más temprano que tarde al fracaso y al desastre.

▪ **Marco teórico del Currículo de Educación en la Práctica de Valores.**⁹⁷

En Ecuador, desde diversas perspectivas o enfoques ha sido abordada la fundamentación o justificación de la práctica de los valores, especialmente en el nivel de la Educación Básica. Algunos autores han preferido analizar esta problemática desde los principios constitucionales que amparan la formación ciudadana, otros desde los principios éticos y morales, asimismo existen enfoques que analizan los valores desde la cultura que genera, protege y cultiva el incommensurable mundo de los valores e igualmente han sido vistos los valores desde a partir de su emergencia en el seno de la sociedad. No han faltado quienes fundamentan los valores en principios religiosos, en los derechos humanos y en la constitución misma de la naturaleza humana; también hay quienes juzgan los valores como insoslayables para la conformación de un Estado de Derecho, que ponga fin al abuso del poder, la inequidad y la corrupción reinantes. Algunas personas asocian el cultivo de los valores con la actual crisis generalizada de valores y hasta con prácticas

97 Paladines Carlos, (2001). "Valores y educación en el Ecuador del Siglo XXI", Quito: CEIME.

y costumbres deficitarias en el seno de la sociedad contemporánea. A pesar de la diversidad de enfoques y énfasis sobre la fundamentación o defensa del campo de los valores, se coincide en señalar su importancia para la formación de las personas. En tal sentido, diversos puntos de vista podrían concurrir y enriquecer la fundamentación y comprensión de un ámbito insoslayable para la formación ciudadana; tarea esta, para el sistema educativo, indeclinable

De igual modo, coadyuvó la reacción ciudadana de indignación ante el cúmulo de violaciones e irrespeto constantes a la dignidad humana, así como el reclamo por que se ponga punto final a estructuras de corrupción e injusticia, demagogia y populismo se generó una ‘ética y moral emergente’, que brotó del reconocimiento de las situaciones de indignancia y penuria que interpelaban a la ciudadanía. En resumen, diversos puntos de vista y exigencias que plantea la realidad misma concurrieron a enriquecer la formación en valores y, a señalar su importancia para la transformación de los estudiantes en futuros ciudadanos. En fin: en palabras de la sabiduría ancestral: *Ama quilla, ama llulla, ama shua* – No ser ocioso, no mentir y no robar–.

A pesar de la multiplicidad de enfoques y del énfasis sobre la fundamentación o defensa del campo de los valores, muchas escuelas y autores coincidían en señalar su importancia para la formación ciudadana y, en especial, la de los niños y adolescentes.

Por otra parte, las sociedades contemporáneas se caracterizan por ser pluralistas y en sociedades complejas como son las actuales, coexisten personas con diferentes credos religiosos y políticos, provenientes de diversas etnias y culturas, con lenguas, tradiciones, valores y puntos de vista diferentes, y es obligación de los establecimientos educativos y sus docentes, en el diario quehacer en el aula, a partir de una rica y matizada visión del mundo de los valores, ser respetuosos y tolerantes ante las diversas alternativas que ofrece la realidad y coadyuvar al cultivo de los valores comunes en medio de la riqueza de la diversidad. (Hurtado Osvaldo, 2001)

En definitiva, amparados en los principios constitucionales que garantizan la formación ciudadana para vivir en democracia, en el Estado de Derecho que no se puede mantener sin ciudadanos formados, en la

exigencia de formación ética y moral de parte de las familias para sus hijos, y dada la crisis generalizada de valores y como reacción a las formas de opresión, marginación, pobreza y pobreza extrema o miseria en que han vivido y viven vastos sectores sociales, como ante la emergencia de nuevos valores, tomaron un conjunto de concepciones sobre la ética, la moral y los valores que generaron posiciones diversas en cuanto a la enseñanza de valores. Se presentan algunas concepciones:

- *Las raíces antropológicas del comportamiento humano.*

Si atendemos a la filosofía clásica, desde los griegos se señala que los seres humanos se conducen, por regla general, bajo determinadas pautas o concepciones del bien moral o del mal. Estarían dotados de una estructura o forma de reaccionar que los impele a comportarse, consciente o inconscientemente, de forma correcta o incorrecta y es reconocida como la dimensión moral que caracterizaría a los humanos. No existiría ningún hombre que se encuentre situado «más allá del bien y del mal»; los hombres serían por constitución y por su proceder entes morales.

Ahora bien, ¿en qué consiste esa estructura, constitución u orden moral? En principio, según algunos, cualquier organismo se ve enfrentado desde su nacimiento al reto de responder o reaccionar en relación con su medio o contexto; se ve obligado a enfrentar a las provocaciones que recibe del medio, ajustándose a él para no perecer. Esta estructura básica de la relación de cualquier organismo con su medio es, entonces, de suscitación-afección-respuesta y es lo que le permite adaptarse para sobrevivir. Sin embargo, esta estructura se modula de forma bien diferente en el animal y en el hombre: en el animal la suscitación procede de un estímulo que provoca en él una respuesta maquinal, automática, ajustada al medio gracias a su dotación biológica; en el hombre, este ajustamiento, no se produce de forma automática o mecánica, y esta no determinación involuntaria o maquinal de la respuesta constituye el primer momento, el despertar básico de su libertad. En virtud de que en los humanos la respuesta no se desencadena necesariamente en forma determinada e inamovible, porque la respuesta no depende

exclusivamente de la carga biológica dada, se desencadena un proceso que obliga a justificarlo, a ejercitar su inteligencia para fundamentar o dar razón de sus decisiones. El hombre responde a la suscitación; no solo reacciona ante las demandas y retos de su entorno.

Para esclarecer el punto de partida se suele resaltar los siguientes pasos:

- Los humanos, a través de su inteligencia, proceden a examinar aquello que los estimula, que hace que se sientan afectados por dicha realidad; es decir, el hombre no es sólo afectado por el «medio», más bien lo es por la realidad que implica su conformación o rechazo de ella, algún tipo de pertenencia o compromiso con ella.
- El diálogo o el enfrentamiento con la realidad no viene dado de forma automática, ya que, a la hora de responder, se abren ante él un conjunto de posibilidades entre las que ha de elegir la que juzga adecuado escoger. Bajo otros términos, si bien tales posibilidades se enraízan en la realidad, ellas son dependientes del hombre quien tiene que elegir cuál quiere realizar. Ya en el nivel biológico inicial se produce el primer momento de libertad, pues no estamos determinados por sólo por estímulos o intereses biológicos, pues estamos requeridos a elegir.
- Al optar o elegir una posibilidad el hombre renuncia a las demás y por eso su elección puede ser justificada; es decir, presupone un ajustamiento, correcto incorrecto, bueno malo, a la realidad, porque no le viene dada ni natural ni mecánicamente justificada. Lo que en el animal es *justeza automática*, en el hombre es *justificación activa*, y esta necesidad de justificarse abre las puertas al comportamiento moral. En cualquier caso, la exigencia de apelar a un referente moral se encuentra inscrita en la estructura básica del hombre, de donde se sigue que es constitutivamente moral.

Ahora bien, ¿qué se sigue de este proceso para la formación y la educación de los niños y jóvenes? En principio que, si cualquier persona capta las cosas como realidades y su estar en el mundo es un estar en la realidad, el momento de realidad constituye la matriz, el

locus originario, del que surge toda construcción de posibilidades entre las que es preciso elegir, pues no podemos organizar nuestra vida de espaldas a la realidad, más necesario aún develar en el proceso educativo.⁹⁸

- *Principios constitucionales que amparan la formación ciudadana*

Un segundo frente de justificación y argumentación a favor de la educación en valores provino de los principios determinados en nuestras Constituciones que reconocen el derecho a la inviolabilidad de la vida, a la integridad personal, a la igualdad ante la ley, a la libertad, a vivir en un ambiente sano, a construir y mantener la propia identidad cultural, a desarrollar libremente la personalidad, a disponer de buen nombre, honra y reputación, a la inviolabilidad de la vida, al acceso gratuito a la justicia, a la libertad de opinión y de conciencia, a una comunicación libre, a la identidad, a una educación de calidad, que permita un futuro satisfactorio, trabajo reconocido y una vida digna.⁹⁹

Los ciudadanos no solamente estarían abocados a reconocer y defender sus derechos, también tendrían las responsabilidades que la misma Constitución Política recoge como obligatorias e importantes para una convivencia ciudadana democrática. Algunas responsabilidades de mayor significación para el conocimiento y práctica de los niños y jóvenes ecuatorianos las resalta el Capítulo Noveno de la última Constitución. En gran medida constituyen principios orientadores que definen un proceder de respeto humano y cívico para la formación y ejercicio de la ciudadanía en democracia.

Es así como todos los niños y jóvenes ecuatorianos deben responsabilizarse por promover el bien común, estudiar y capacitarse, decir la verdad, practicar la solidaridad, rendir cuentas a la sociedad, denunciar y combatir los actos de corrupción, colaborar en el mantenimiento

98 Cortina, Adela (1995). "La educación del hombre y del ciudadano", pp. 41-62, en Rev. Iberoamericana, No. 7.

99 Cfr. Título II, Principios de aplicación de los derechos, Art. 10 - 83.

de la paz y la seguridad, respetar y reconocer las diferencias étnicas, preservar el medio ambiente sano, conservar el patrimonio cultural y natural de país, mantener los bienes públicos y *Ama killa, ama llulla, ama shwa. (No ser ociosos, no mentir y no robar).*

Amparados en los ideales de libertad, equidad, justicia, solidaridad y paz de la sociedad ecuatoriana; el respeto a los derechos humanos, a un medio ambiente sustentable y a la democracia se hicieron presente en la última Constitución Política de la República del Ecuador 2008, los siguientes principios que fundamentarían la formación de los ciudadanos ecuatorianos desde tempranas edades.

Entre ellos cabe destacar los siguientes deberes primordiales del Estado:

1. *Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular a la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.*
2. *Garantizar y defender la soberanía nacional.*
3. *Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.*
4. *Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.*
5. *Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el crecimiento económico sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.*
6. *Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.*
7. *Proteger el patrimonio natural y cultural del país.*
8. *Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.*¹⁰⁰

100 Constitución de la República del Ecuador (2008), Título I: *Elementos Constitutivos del Estado*. Cap. Iro. Art. 3; Art. 61-66 y 83.

- *Formación ciudadana y democracia –Estado de Derecho–*

En las sociedades modernas cada vez más ha ganado en importancia el respeto a los derechos individuales y más temprano que tarde el respeto al Estado de derecho, sin desconocer las limitaciones e irrespetos que aún caracterizan en este ámbito a nuestros países. El Ecuador, por regla general ha vivido en un ambiente de paz y libertad, pero no ha sabido cultivar con igual intensidad el respeto a los derechos sociales y colectivos, derechos de los que no disfrutaban a plenitud una buena parte de los ecuatorianos, sea porque el poder político no ha sabido implementarlos, sea por las dificultades y limitaciones de orden económico del país, sea por la situación de pobreza y miseria en la que viven un alto porcentaje de la población o por la existencia de las relaciones y estructuras económicas y sociales injustas.

En las últimas décadas, los derechos sociales y colectivos han sido reclamados cada vez más por los movimientos sociales, las diversas etnias del país y la población en general. La vigencia y la garantía de cumplimiento de tales derechos es necesario para propiciar adecuadas y justas condiciones de vida para todos los ciudadanos y de esta forma construir un país sin las actuales inequidades, falencias y limitaciones que nos caracterizan.

Por las razones expuestas se torna indispensable que tanto los deberes como las responsabilidades y las garantías de su cumplimiento no solo sea llevado al conocimiento de todos los ecuatorianos, sino que sean inculcados, practicados y ejercitados en la vida diaria, a fin de que no se conviertan en letra muerta. *“Cuando cada uno de estos deberes pase a formar parte del comportamiento diario de los niños de hoy, de los adolescentes mañana y de los adultos en el futuro, el Ecuador cambiará y con ello la suerte de sus habitantes”*.¹⁰¹ Solo entonces se hará realidad el Estado de Derecho y habremos superado las falencias y limitaciones que caracterizan, por regla general, al funcionamiento actual de las diversas instancias del Estado y de la Sociedad Civil.

101 Hurtado, Osvaldo (1999). *Nuestros deberes y responsabilidades, para ser buenos ecuatorianos*, Quito, CORDES, 1999, pp. 5-6.

Para abordar los deberes, responsabilidades y garantías de fiel cumplimiento, con estudiantes de la Educación Básica, se juzgó indispensable identificar la intención formativa del texto constitucional. En esta perspectiva, el eje transversal: *Formación ciudadana para vivir en democracia y estado de derecho* lo que pretende es coadyuvar a la formación de personas que amen a su país y que deseen vivir en él con dignidad. Personas que reconozcan la ciudadanía como el ejercicio de derechos y responsabilidades, insoslayables ambas dimensiones para compartan la vida con otras personas, en el marco del respeto mutuo y que establezcan compromisos de progreso y adelanto consigo mismos y con su país.

De igual modo, se proponía formar personas que protejan y respeten los bienes públicos y privados, que asuman sus actos y las consecuencias de éstos, con conciencia y en cuya escala valorativa la honradez como un deber ocupe un lugar privilegiado. Ello implica: cuidar que autoridades, funcionarios y empleados no se apropien de dineros o bienes que le han sido confiados; promover que los usen correcta, cuidada y austeramente, impedir que incurran en gastos innecesarios o dispendiosos; prohibir que reciban comisiones y coimas; no otorgar beneficios indebidos o consagrar privilegios a favor de individuos, familiares u organizaciones. Por otra parte, la corrupción expresada en el pago de comisiones y el cobro de sobornos y coimas es otro de los males graves que sufre el Ecuador. Se ha extendido tan ampliamente que afecta tanto a las entidades públicas como a las privadas, así como a los sectores sociales altos, medios y populares. La corrupción degrada la moral ciudadana, priva de valor a la ley y desacredita a las instituciones democráticas. Así mismo, la corrupción produce efectos económicos negativos al sistema productivo como al social o al político. Las prácticas corruptas reducen las disponibilidades financieras de las instituciones públicas, impulsan la construcción de obras no prioritarias, propician la compra de bienes innecesarios, promueven el pago de sobrepagos en los contratos y ahuyentan a los inversionistas honrados.

Para combatir la corrupción, uno de los medios más eficaces es cambiar la cultura moralmente permisiva prevaleciente en el país por una cultura moralmente estricta, lo que se conseguirá cuando los

ciudadanos respeten las leyes, sean honrados en sus actos y conviertan a su esforzado trabajo en la única fuente de riqueza.

Alcanzar el perfil ideal de los educandos de la Educación Básica con tales características es una gran empresa para los maestros y la sociedad en general; sin embargo, es requerimiento urgente que puede permitir la solución de agudos problemas a los que enfrenta la sociedad ecuatoriana en los últimos tiempos, ya que compartir la vida en armonía con los demás exige conocer y practicar normas de comportamiento de un buen ciudadano con actitudes transparentes, con sentimientos de lealtad y amor a su lugar natal y a su país. Ciudadanos conscientes de sus actos y críticos frente a las acciones delictivas de cualquier persona y de cualquier situación de gravedad.

En resumen, el propósito de esta concepción sobre la formación ciudadana era que los alumnos puedan acceder a los saberes y a las competencias indispensables para desenvolverse en la vida democrática cotidiana, defendiéndola y profundizándola.

- *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en representación de los países del mundo, proclamó en París la Declaración Universal de Derechos Humanos, documento que recoge las libertades y garantías que hombres y mujeres deben disfrutar para que puedan realizarse personalmente durante sus vidas”¹⁰²

En forma similar, “La Declaración Mundial sobre la Educación para Todos”, dice textualmente:

Confiere a los miembros de una sociedad la responsabilidad de respetar y enriquecer su herencia cultural, lingüística y espiritual común, de promover la educación de los demás, de defender la causa de la justicia social, de proteger el medio ambiente y de ser tolerante con los sistemas sociales, políticos y religiosos que difieren de los propios, velando por el respeto de los valores humanistas y de los derechos humanos comúnmente

102 ² ibid. p.5

*aceptados, así como de trabajar por la paz y la solidaridad internacionales en un mundo independiente*¹⁰³

En las últimas década numerosos países se han congregado a dialogar y compartir afinidades particulares en el ámbito cultural, social, económico y de valores democráticos. Las relaciones interpersonales que dependen de las representaciones que cada persona desempeña en la sociedad y en las instituciones ha establecido acuerdos de convivencia y ha expedido leyes, normas y sistemas valorativos que orientan el convivir y el progreso de los pueblos en un escenario mundial. El vivir en un escenario mundial ha requerido vencer barreras y definir parámetros de comportamiento que no lesionen las libertades individuales y derechos colectivos, que respeten la convivencia humana.

A las presentes generaciones, que han tenido que vivir el cambio de un siglo a otro y de un milenio a otro con las correspondientes exigencias de transformación en todos los órdenes del quehacer humano, les ha correspondido asimismo asumir transformación tan importante como es la de los sistemas valorativos. Múltiples factores influyen en ellos, entre otros, el desarrollo acelerado de las ciencias y tecnologías relacionados especialmente con los nuevos sistemas de información y comunicación, el ordenamiento globalizador de la economía y finanzas mundiales, el acelerado crecimiento urbano, la inequitativa distribución de bienes y servicios, y las demandas para la superación de la pobreza y de todo género de injusticias.

- *El proyecto de una ética universal*

A inicios de la última década del s. XX se hicieron presente proyectos de una <<ética mundial>>¹⁰⁴ que alertaban sobre la imposibilidad de sobrevivir sin la superación de la ética moderna y la crítica a las relaciones internacionales establecidas luego de la segunda guerra

103 ³ UNESCO, Declaración mundial sobre educación para todos, Jomtiem, Tailandia, 1990.

104 Küng, Hans (1991). *Proyecto de una ética mundial*, Madrid: Ed. Trotta.

mundial. El escenario global se presentaba cada vez más sacudido por los nuevos polos de la geopolítica mundial: Rusia; China; EE-UU; la Comunidad Europea que aglutinaba ya 28 países: Alemania, Francia, Italia, España, Bulgaria, Finlandia, Suecia; los Tigres Asiáticos: Japón, Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán, a los cuales se suele añadir los “tigres menores”: Malasia, Indonesia, Tailandia que cual piezas de ajedrez se asentaban sobre un tablero o piso inestable que si bien cuestionaba a la geopolítica bipolar dominante desde la segunda guerra mundial, no desarmaba los alineamientos de carácter bipolar y conflictos armados que caracterizó y condujo al enfrentamiento por décadas entre Estados Unidos y la Unión Soviética por la hegemonía política, económica y militar del mundo –*La Guerra Fría*–.

Por otro lado, la constatación de encontrarnos en diversas áreas cada vez más distantes de los elementos que nos identifican como seres humanos racionales, es decir, como seres que valoran y respetan el sentido humano de la vida sobre cualquier otra consideración, justificó plenamente el retomar con énfasis los procesos formativos en el campo de los valores ciudadanos a nivel mundial; reconocer que existía una crisis de valores y que de la misma manera como las leyes y las normas caían en obsolescencia por no concordar con los sistemas y escalas valorativas que orientaban el convivir entre los países, se requería averiguar cómo mejorar las políticas de relación de los países a fin de vivir mejor en las nuevas circunstancias sociales, culturales e históricas.

Los acontecimientos que suscitó la Pandemia universal: COVID 19: (2020-2021) y la guerra desatada por Rusia sobre Ucrania develó aún más la necesidad urgente de un talante ético mundial, incluso para poder sobrevivir de cara a la violencia de fenómenos de desintegración social, económica, ambiental y política cada vez más nocivos. Al 21 de enero 2023 se contabilizaron 6'740.000 de fallecidos; más de 673 millones de casos de la enfermedad en 260 países y territorios; se cerraron colegios y universidades en más de 124 países, lo que afectó a más de 2'200 millones de estudiantes; aproximadamente un tercio de la población mundial fue confinada y se impusieron fuertes restricciones a la libertad de circulación, que condujo a una reducción drástica de la

actividad económica y a un aumento del desempleo y el subempleo que ya era grave en la mayoría de los países en vías de desarrollo.

No se puede ni se podrá cuantificar las pérdidas ocasionadas por la guerra entre Rusia y Ucrania, pero para junio del 2023 se estimaba que cerca de 100.000 soldados rusos y 100.000 soldados ucranianos habían muerto o habían resultado heridos y alrededor de 40.000 civiles habían muerto en el conflicto, más de 8' millones fueron desplazados de sus comunidades dado que los combates, las bombas y las armas contaminaron el aire, el suelo y el agua con grave riesgo para la salud humana y la seguridad de las personas. A la destrucción de la vida y de los sistemas de salud, vivienda, seguridad, movilización, represas, medio ambiente, todavía habría que sumar la devastación de 1'24 millones de hectáreas de reserva natural y las correspondiente a la producción agrícola y ganadera de uno de los mayores graneros del mundo.

Tampoco es factible ponderar los costos económicos de estos dos flagelos mundiales. Se calcula que 138.000 millones ha sido el daño total infringido a la infraestructura ucraniana debido a la guerra, lo que produjo una caída del Producto Interno Bruto del 33%; el 30% de caída de las exportaciones. Para el caso ruso el 2,2% del PIB 2022 se comprometió en la guerra; los primeros 23 días de la invasión le ha costado a Rusia al menos US\$19.900 millones en gasto militar directo; el Kremlin habría perdido US\$ 9.000 millones en maquinaria militar destruida. En lo que va de conflicto, el rublo se ha desplomado, la bolsa de valores se ha cerrado en diferentes ocasiones, las tasas de interés se duplicaron y la inflación no logra ser detenida. Algunas estimaciones hablan de que la economía podría caer entre un 7% a un 15% este año. En fin, se han gastado 345.000 millones de dólares (315.000 millones de euros), cifra que supera por primera vez los gastos de 1989, coincidiendo con el fin de la Guerra Fría.¹⁰⁵

Estos datos de muerte, destrucción, refugiados y las consecuencias económicas de la guerra dan un panorama incompleto del sufrimiento, pero más que suficiente para fundamentar la necesidad de un talante ético global y un giro de ciento ochenta grados en cuanto a normas y

105 Fuente: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-60815961>

garantías de control entre los países, ya sea para que en el complejo tablero o escenario geopolítico actual, se aprenda a negociar y a desarrollar los propios intereses sin menoscabo o imposición de los intereses de otras regiones y sin propiciar nuevas carreras armamentistas cuyos costos privan de recursos para atender a la población mundial en cuanto a salud, educación de calidad y, especialmente, trabajo.

Las crisis actuales no se han fraguado a corto plazo, son fruto de años y décadas en que no se arbitraron las medidas correctivas a tiempo, de largos procesos en que se cerraron los ojos, los oídos y la formación en valores, en ética y moral. Aunque no sea suficiente sí es necesario cultivar un talante ético nuevo a escala mundial si queremos un orden mundial equitativo y no sangriento.

- *La formación comunitaria.*

Ha sido y es una tradición milenaria vincular la formación ética y moral de las personas con la pertenencia a una comunidad, pues no es al margen de las comunidades que los niños, los jóvenes e incluso los adultos aprenden y desarrollan los comportamientos y conductas que se requiere para vivir; tampoco es fuera de la comunidad, que aprende a sobrevivir, prosperar o recibir los beneficios que generan los ciudadanos de una localidad.

Para el efecto, la transmisión de valores y conductas las comunidades desarrollan diferentes mecanismos, siendo uno de los más utilizados la educación que cultiva el desarrollo de las capacidades del individuo para vivir en una comunidad, recordar los hábitos y costumbres que se practican en ella, tomar conciencia de los rasgos de identidad como ciudadano perteneciente a la misma, dar ejemplo de los usos y prácticas que las personas requiere dominar para desarrollar, mantener y potenciar los beneficios que atesora una comunidad —*el bien común*—.

Sin embargo, desde el nacimiento de la modernidad, tanto por el surgimiento de las ciudades, los procesos de industrialización, la pérdida de la dimensión comunitaria y la hegemonía de la dimensión individualista, paulatinamente se impuso reparto de los beneficios de las sociedades sin equidad ni respeto a las personas, la brecha o separación

entre los intereses de los individuos y los de la comunidad que han crecido cada vez más. En la actualidad nos encontramos con comunidades y hasta países en que numerosas personas están sometidas, unas más que otras a la exclusión de todo tipo de bienes con los efectos de desarraigo de valores, crecimiento de la violencia y hasta anomia moral como reacción a una sociedad en que no florecen los beneficios de una distribución equitativa de su riqueza y más beneficios.

Por ello, debido al abismo abierto por el individualismo y la exclusión económica y social, es cada vez más necesario recordar que la educación empieza por coadyuvar a que los niños y jóvenes se sientan miembros de su comunidad, sea esta familiar, local, religiosa, política o propia de un grupo de edad, en cada una de las cuales sus integrantes se perciben acogidos en pie de igualdad con los otros, bajo el respaldo de una realidad equitativa que les ayuda a desarrollar tanto su dimensión comunitaria cuanto la personal. Con otras palabras, si en la niñez se necesita forjar la pertenencia a los grupos más cercanos: la comunidad familiar, la escolar, la local o la religiosa a fin de que puedan los jóvenes conseguir la identidad psicológica intrínseca; en la juventud y en la edad adulta los lazos ciudadanos y políticos ofrecen la posibilidad de completar la identidad personal y social e integrarse a una nación que espera de él que participe activamente como persona. Sólo entonces, el diálogo entre quienes viven en el mismo barrio o en el mismo pueblo, entre quienes trabajan en la misma fábrica o estudian en la misma universidad o militan en determinado movimiento o partido político coadyuvará la educación y formación ciudadana.

Por supuesto, los valores de la persona y los valores de la comunidad, no son procesos que se desarrollan por separado, porque las personas, completan su formación y educación a través de procesos de socialización, que de distintas formas afianzan la pertenencia a la sociedad, superan los enfrentamientos entre los miembros de la comunidad o la carencia de solidaridad y dedicación a los otros ciudadanos; al mismo tiempo se alimenta el altruismo; se suavizan y se vencen los conflictos que pueden surgir entre quienes profesan distintas ideologías, luchan por diversos interés y mantienen posiciones diferentes en un mundo complejo.

Tarea esta que en las sociedades contemporáneas demanda procesos de pluralidad y tolerancia activa, de respeto de minorías, pero a su vez de diálogo racional entre opositores más que enemigos; en pocas palabras: un ejercicio democrático que se alimente no de la defensa cerrada o del rechazo airado e incluso violento de otras formas de vivir, pensar y ver la realidad sino de convivir en forma respetuosa con la pluralidad de puntos de vista vigentes. Es decir, la democracia y los futuros ciudadanos supone *tolerancia*, pero enérgica que no es aceptación pasiva o indiferente a cualquier tipo de posiciones sino más bien la lucha a través de razones o argumentos por la verdad y por los derechos que ella conlleva y un compromiso para respetar a las personas que poseen pensamientos diferentes bien sea en el ámbito político, religioso, cultural, sexual, racial, etcétera.

- *La formación religiosa*

Para el tratamiento de la moral y de la ética en el ámbito educativo es indispensable tomar en consideración que los niños y jóvenes de los subsistemas educativos traen referentes y valores cultivados en sus hogares. Uno de estos referentes es el de las creencias religiosas. Éstas, en la mayoría de las familias, son asumidas por los padres y luego transmitidas a su descendencia. De aquí la importancia irremplazable de los padres en la orientación que consideren pertinente para la formación moral, ética y religiosa de sus hijos.

En las últimas décadas, en una sociedad cada día más secular y con la presencia cada vez mayor de diversos cultos y religiones como de personas creyentes y no creyentes, la formación ciudadana y religiosa reclama apertura al diálogo y a las nuevas formas de convivencia.

En fin, se necesitan cultos e iglesias que, frente a las tendencias que propugnan el enfrentamiento incluso entre hermanos, susciten solidaridad con los más desprotegidos y reaccionen a los nuevos retos espirituales y religiosos para afrontar los problemas del futuro desde una actitud no centralista sino pluralista, no dogmática sino dialogal, no autosuficientes sino autocrítica e innovadora.

- *La formación estética*

En el escenario contemporáneo, especialmente por la presencia de los medios de comunicación social, se presenta a diario a los adolescentes y niños escenas de la más cruda realidad, envueltas en superlativa violencia e irrespeto a los valores humanos. Las dantescas imágenes, los cuadros de horror y sangre que transmiten el cine y la televisión, las masacres y las guerras, el exterminio de personas inocentes nos conmueven, repugnan a nuestra sensibilidad y pueden generar su conatural rechazo y aversión.

Igualmente, los medios de comunicación masiva ofrecen a través de la imagen y de cientos y miles de programas de radio, T.V y cine, y otras formas de discurso, un atractivo discurso bipolar, asimétrico o desigual, que divide el mundo en blanco y negro, en sujetos buenos o malos, en soluciones irreales pero que concitan el aplauso de las mayorías por su simplismo y facilismo. Los medios de comunicación, por regla general, presentan las soluciones a nuestros problemas encarnados 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. Así 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 pospuestas.

Los medios de comunicación masiva, por regla general, ofrecen una visión mágica y mítica de la realidad. Por un lado abonan a la crítica y destrucción de las instituciones que dadas sus falencias y limitaciones parecen justificar su aniquilación; por otro, sobrevaloran 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,... De igual modo depositan las esperanzas en soluciones individuales, aportes atomizados en que el trabajo en equipo o la participación de la comunidad, generalmente, brillan por su ausencia. A los héroes de los medios de comunicación 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 igual forma, la defensa de la justicia social, el amor entre las personas, la protección del medio ambiente, el llamado a la solidaridad y el cultivo de los más altos valores humanos que suelen transmitir magistralmente algunos programas del cine y la T. V, el arte y la producción artesanal artística, la naturaleza, la música, la literatura, ... que pueden coadyuvar a que dichos *ámbitos de la experiencia* humana sean valorados y formen parte del comportamiento diario de los niños de hoy, de los adolescentes del mañana y de los adultos en el futuro.

En definitiva, en sus manifestaciones más excelsas o extremas, la belleza al igual que la fealdad, de que se revisten muchos actos humanos, hoy en día, pueden ser un acicate que nos incite al cultivo de los valores y al rechazo de las acciones que destruyen a los seres humanos. Al sistema educativo toca despertar en los estudiantes su capacidad de análisis crítico del mundo de la imagen y la comunicación. A la misma altura está la conciencia histórica - social, que nos ubica en el tiempo y en el espacio justos, sin ventajas, y que pone al descubierto el fuero interno que llama a darle sentido a la existencia de cada una de las personas y de las sociedades.

Dados los enfoques o perspectiva sucintamente resaltados, otro factor determinante para el tratamiento de la formación en valores es que, para decidir él o los valores que se desea enfatizar en la institución educativa, es necesario también tomar en cuenta: el contexto familiar, escolar y comunitario; los requerimientos valorativos de la comunidad educativa identificados a través de diagnósticos participativos; los micro o macrosistemas valorativos vigentes en las instituciones educativas.

- *La moral emergente*

Una centenaria tradición ética y moral que se ha desarrollado en América Latina, desde los inicios de su cultura, ha conformado una <<*moral de la emergencia*>>, que se expresa tanto en el constante

disenso y repudio de nuestro pueblo a formas de conquista, dominación e injusticia, en el rechazo a condiciones y estructuras de inequidad y sinrazón, a comportamientos arbitrarios y autoritarios, como en la apertura a los menos favorecidos, a las víctimas de la explotación, a la alteridad como lo no comprendido en los marcos de la lógica imperante.

Esta moral de la emergencia construyó y consolidó, en los diferentes momentos de su despliegue, diversos valores que se enfrentaron a los vigentes y que nuestros pueblos lucharon por hacerlos realidad. Con los valores emergentes en su corazón los sectores sociales oprimidos irrumpieron y quebraron diferentes totalidades opresivas que en el plano teórico y práctico intentaron cerrarles el paso.

Enfrentar a las estructuras de dominación, sea en el campo social, político, económico, religioso o cultural en tiempos de la Colonia como a lo largo de la vida republicana, se apoyó en una convicción moral centrada en *el valor supremo de la dignidad humana como bien universal*, convicción vinculada con una antropogénesis o defensa de la persona, pero también de la sociedad para que puedan responder a lo mejor de sí mismas.

A la base de esta profunda reformulación está lo que Arturo Roig había bautizado con el nombre de *Moral Emergente* o de quiebra de totalidades opresivas y que se refleja en las luchas por las que ha atravesado nuestro pueblo en su enfrentamiento con el poder y el orden establecido. La moral emergente, era la expresión de una conciencia fruto del sometimiento, de la explotación sufrida y de la miseria que a través de las grietas de su propia enajenación, surge como voz de protesta y de denuncia y choca con las leyes y eticidad vigentes”.¹⁰⁶

106 Roig, Arturo (1993) “La ética del poder y la moralidad de la protesta”, diálogo con Ramón Plaza, en: Arturo Roig, Rostro y filosofía de América Latina, Universidad de Cuyo, Mendoza- Argentina, p. 198; (1994). “La “dignidad humana” y la “moral de la emergencia” en América Latina”, Brasil, Ed. UNISINOS. Adriana Arpini (Editora), *Razón practica y discurso social latinoamericano*, Buenos Aires, Ed. BIBLIOS, 2000, p. 21.

Para delimitar en mejor forma a la moral emergente,¹⁰⁷ valga recordar que el actor principal y más activo en este campo de los valores, en los últimos tiempos, en el Ecuador, es “un pensar y un obrar, dado en la misma praxis social, expresado espontáneamente y sin pretensiones teóricas por sectores de la población campesina, femenina, indígena, negra, mestiza, sectores de los suburbios, clases medias empobrecidas, niños arrojados a la calle y la masa creciente de desocupados y subempleados, abandonados a las medidas derivadas de un sistema que ha hecho opción entre riqueza financiera y vida humana, desconociendo que la verdadera riqueza es precisamente la vida humana y, por cierto, la vida humana realizada dignamente”.¹⁰⁸

En otras palabras, el punto de partida de una moral y ética emergente es el ‘duro trabajo’ de afirmación de la propia dignidad, frente las formas agobiantes de la eticidad vigente; principio, ontológico, antropológico y ético, que trata de afirmar el propio ser, como ser humano, intrínsecamente valioso. Afirmación, de igual modo, que no se queda reducida a los límites de una razón formal o a un mundo abstracto de declaración de “principios” y “buenas intenciones”, sino que busca su asidero en el reconocimiento, en la vida diaria, de “las necesidades básicas y activas de la vida real”, especialmente en el trabajo, otra de las necesidades del ser humano que únicamente adquiere su plenitud de sentido, desde la dignidad humana, en cuanto afirmación del valor intrínseco de todos y cada uno de los hombres; y es político, pues constituye un criterio que permite dar sentido y ordenar las necesidades y los modos de satisfacerlas socialmente.

Por supuesto, esta moral emergente no crece y se desarrolla preferentemente dentro del ámbito institucional o académico sino más bien en el social. No surge al margen de los movimientos y luchas sociales, sino más bien como fruto de ellas y quienes la han expresado en sus escritos se han caracterizado no por ser profesores universitarios o

107 NB: En la *Introducción a la filosofía del derecho*, se marca una diferencia clara entre moral y ética, entre moral subjetiva o interna y de tipo individualista y la moral objetiva o eticidad, que organiza y supera a la primera.

108 Idem. pg. 59.

filósofos profesionales, sino antes que nada hombres de acción y, necesariamente de palabra. Se trata de una especie de *justicia desde abajo*, exigida por los movimientos que con diferentes grados de espontaneidad y en circunstancias diversas, como las vividas la semana pasada, expresan, de modo palmario, sus necesidades de trabajo, alimentación, salud, educación y sus requerimientos de solidaridad, igualdad, respeto a su cultura y diferencias, a través de múltiples formas de resistencia, crítica y disenso, que traslucen la voluntad, no siempre clara, de quebrar todo lo que oprime y aliena.

Se conjugan así diversos elementos: el disenso con la lógica o ética vigente, expresado como resistencia y quiebra de totalidades opresivas; la afirmación de la alteridad o diferencia, como lo no comprendido en los marcos de la lógica imperante; la trasmutación de valores, en términos nietzscheanos: la transvaloración de todos los valores”,¹⁰⁹ y el rescate de la dignidad humana como necesidad primera, y del trabajo como vía de superación de las múltiples necesidades que no son atendidas, situación que impide preservar en el ser como seres humanos. salud, educación y sus requerimientos de solidaridad, igualdad, respeto a su cultura y diferencias, a través de múltiples formas de resistencia, crítica y disenso, que traslucen la voluntad, no siempre clara, de quebrar todo lo que oprime y aliena.”

Los levantamientos indígenas últimos son una buena muestra de esa indignación y fuerza con que ellos han intentado derribar la justicia “apergaminada” y acumulada en los libros y las leyes, que al igual que la educación, salud y más servicios básicos, no se administra de acuerdo con las necesidades de la mayoría de ellos y, en más de un caso, no son atendidos al no considerárseles valiosos y competentes. Esta conciencia emergente, enfrentada a las leyes establecidas, es principio

109 NB: Nietzsche, F (1971). *Ecce Homo*, Madrid, Alianza Editorial, p. 88. “En una transvaloración de todos los valores, en el desvincularse de todos los valores morales, en un decir sí y tener confianza en todo lo que hasta ahora ha sido prohibido, despreciado, maldecido. Este libro que dice sí derrama su luz, su amor, su ternura nada más que sobre las cosas malas, les devuelve otra vez “el alma”, la buena conciencia, el alto derecho y privilegio de existir. La moral no es atacada, simplemente no es tomada ya en consideración,”. Ídem. p. 110.

subversivo y a su vez corrosivo de la eticidad vigente y expresa, en último término, una convicción moral centrada en el requerimiento de respeto a su dignidad humana, en cuanto valor supremo.

Por contraste, el escenario estatal de los últimos años y gobiernos ha sido el lugar menos apropiado para la devoción a esa dignidad humana y a la libertad, a la igualdad de derechos, a la justicia económica y social, a la civilidad y la verdad, a la tolerancia por la diversidad, a la asistencia mutua, a la responsabilidad cívica, valores todos ellos que están detrás de sus demandas y que deben ser respetados, aprendidos y practicados, si queremos vivir en democracia.

A favor del replanteamiento de lo público, desde la perspectiva acotada, está la creciente emergencia de nuevos actores, los procesos de organización deslindados de lo sindical, las exigencias por calidad en los servicios, el rescate de las identidades culturales y los trabajos de indios, mujeres, negros, jóvenes, informales, gremios profesionales, desocupados, todos ellos en búsqueda de espacios para su expresión y acción, ya no solamente en los términos determinados por la legislación, 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 donde puedan plantear y buscar soluciones para resolver sus necesidades y demandas, desde una nueva perspectiva o visión renovada de la democracia.

Traigamos a la memoria la lucha de la mujer por la igualdad de derechos, que nos pone ante uno de los movimientos de “justicia desde abajo” más vivos de las últimas décadas, con importantes resonancias teóricas y prácticas en diversos niveles. Otro ejemplo de reclamo de justicia podemos verlo en la constitución de un “discurso moralizante” propio del ciudadano común y de reacción ante el fenómeno generalizado de la corrupción e inseguridad reinantes, así como del malestar económico derivado de las condiciones materiales de vida impuestas por los gobiernos y sus políticas neo-liberales.¹¹⁰ En esta perspectiva, por ejemplo, el reclamo por el trabajo, que es un derecho e igualmente

110 Roig, Arturo, Art. Cit. pg. 57.

un valor, es parte importante del crecimiento y la realización humana. Si se espera que el trabajo sea reconocido como la dimensión social, económica y cultural del desarrollo económico de un país, entonces se requiere sembrar en los niños y jóvenes un verdadero aprecio y valoración del trabajo, respondiendo con responsabilidad y eficiencia en los estudios y tareas cotidianas. Como puerta de entrada para los cambios que requiere la sociedad ecuatoriana, toca a las presentes y futuras generaciones darle sentido al trabajo productivo basado en la justicia y equidad social.

En la línea de asumir el ámbito de los valores como parte de la formación personal y ciudadana de los estudiantes y, a su vez, profundizar en la reforma curricular, en diciembre del 2002 se puso en vigencia el Currículo *de Educación para la Práctica en Valores*, mediante la expedición del Acuerdo Ministerial No. 4820,¹¹¹ con el propósito de incidir en la educación desde una perspectiva integral. Había conciencia de que este requerimiento educativo trascendía los ámbitos educativos y familiares e interpelaba a toda la sociedad en su conjunto, especialmente por la crisis de valores y los casos de corrupción a nivel público y privado, como por la anomia en valores de que han dado muestras, en forma reiterada, diversas instancias del gobierno y la sociedad civil.

Para contrarrestar las limitaciones que se derivaban de la crisis de valores, el Plan Decenal de Educación (2006 – 2015) estableció, al interior de la Campaña Nacional de Educación Ciudadana programas orientados al cultivo de valores tanto ciudadanos como culturales, estéticos, ambientales, de prevención del uso indebido de drogas, de educación para la sexualidad y el amor, entre otros.¹¹² Por el historial acotado, cobró importancia la capacitación de los maestros en el uso del Currículo

111 (Ministerio de Educación, Currículo de educación en la práctica de valores para la Educación Básica Ecuatoriana, 2002-2005), Quinta edición.

112 Informe MEC, *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015*. Rendición de Cuentas, enero – junio 2007, Ecuador: Consejo Nacional de Educación, pp. 4 y 21

en Valores, a fin de propiciar la aplicación del mismo en los establecimientos y especialmente en el aula.

- *La participación ciudadana*

Se juzgaba en illo tempore que los padres de familia y la población adulta en general debían incorporarse a una dinámica de reflexión ética y moral respecto de sus formas de pensar y proceder. Los padres de familia se creían eran el soporte insustituible de la formación valorativa de la población infante - juvenil y pese a los desajustes que sufría la familia nuclear o ampliada era conveniente definir estrategias que permitan la participación directa de dichas instancias en los procesos educativos/ formativos.

Para contrarrestar las limitaciones que se derivaban de la crisis de valores, el Plan Decenal de Educación (2006 – 2015) estableció, al interior de la Campaña Nacional de Educación Ciudadana programas orientados al cultivo de valores tanto ciudadanos como culturales, estéticos, ambientales, de prevención del uso indebido de drogas, de educación para la sexualidad y el amor, entre otros.¹¹³ Por el historial acotado, cobró importancia la capacitación de los maestros en el uso del Currículo en Valores, a fin de propiciar la aplicación del mismo en los establecimientos y especialmente en el aula.

En la Educación General Básica laboraban alrededor de 100.000 maestros, con título y sin título, pero todos ellos, por regla general, debido a carencias en el currículo de su formación de enseñanza sobre los procesos de aprendizaje en el campo de los valores ciudadanos y culturales se encontraban en situación deficitaria para el tratamiento de estos temas. En la mayoría de ellos se constataba limitaciones en cuanto a fundamentación, metodologías, marco teórico, técnicas y experiencias en el campo de la formación en valores por su marcada tendencia a la enseñanza especializada por áreas y asignaturas.

113 Informe MEC, (2007). *Plan Decenal de Educación del Ecuador 2006-2015*. Rendición de Cuentas, enero – junio 2007, Ecuador: Consejo Nacional de Educación, pp. 4 y 21

Las Direcciones Provinciales y las Coordinaciones Cantonales del Ministerio de Educación también se juzgó que debían coadyuvar en la administración e implementación de todos los componentes del currículo en valores, de tal manera que, a futuro, sean ellas las ejecutantes y encargados de dar continuidad a la formación en valores de los, docentes, padres de familia, niños/as y jóvenes y ciudadanía en general.

En resumen, se juzgaba que no es responsabilidad exclusiva de los establecimientos educativos ni la educación ni la formación ciudadana –ética/moral de los niños y los jóvenes, ya que ella igualmente depende de la familia, de las Iglesias, de las juntas parroquiales urbanas y rurales, de los comités de padres de familia, de las organizaciones barriales, de los gobiernos cantonales y parroquiales, de dependencias del ministerio de educación, ... instancias todas ellas que debían aportar con sus criterios, vivencias, sugerencias y experiencias.

▪ Los nuevos pilares de la didáctica de valores

<<Didáctica>>, al igual que muchos términos o palabras de uso en la vida cotidiana o en el campo del lenguaje especializado y científico, se ha visto contaminada por una variedad de acepciones, usos e interpretaciones como por lugares comunes en que predominan las opiniones más que los juicios fundamentados. Al mare mágnim de perspectivas e interpretaciones aún habría que añadir el uso y abuso del término, transformado en un producto más del mercadeo y de la propaganda educativa, pues es usual “bautizar” a diversas actividades educativas bajo el paraguas de la didáctica: ‘programas didácticos’, ‘contenidos didácticos’, ‘material didáctico’, que tampoco no faltan en las conversaciones de los padres de familia y hacen se pierda de vista las definiciones teóricas y no se identifique la ‘teoría didáctica’ que está de trasfondo. Por todo ello, paso previo e insoslayable es intentar aclarar las bases o pilares con que se piensa abordar esta categoría.

Para el efecto se recurrirá a una serie pedagógica, uno de los trabajos más completos, actualizado y científico que sobre pedagogía y didáctica se escribió en Ecuador a finales del s. XX y que no ha perdido vigencia hasta el presente:

Cuadro No. 17: Serie pedagógica y didáctica, P. EBI

1.- <i>Pedagogía General</i>	8.- <i>Didáctica del Español como Segunda Lengua</i>
2.- <i>Curriculo y Didáctica General</i>	9.- <i>Didáctica del Quichua como Lengua Materna</i>
3.- <i>Enseñar y Aprender. El trabajo en el Aula</i>	10.- <i>Didáctica de la Matemática en la Educación Primaria Intercultural Bilingüe</i>
4.- <i>Psicología Educativa</i>	11.- <i>Didáctica de la Ciencia de la Vida en la Educación Primaria Intercultural Bilingüe</i>
5.- <i>Pedagogía Intercultural Bilingüe. Fundamentos de la Educación Bilingüe.</i>	12.- <i>Materiales para la Enseñanza de Música en la Educación Primaria Intercultural Bilingüe</i>
6.- <i>Pedagogía Intercultural Bilingüe Experiencias de la Región Andina.</i>	13. <i>Materiales para la Enseñanza de la Cultura Física</i>
7.- <i>Investigación Pedagógica Intercultural Bilingüe</i>	14.- <i>Materiales para la enseñanza de Arte Indígena</i>

Küper, Wolf –Compilador- (1993). Serie pedagogía y didáctica, 1-14 volúmenes, Quito: Ed. Abya-Yala.

Cabe destacar que el esfuerzo de Kron Friedrich, Wulf Christoph, Bäcker Roland, von Hartmut Hentig, Tausch Reinhard, por citar algunos nombres de la parte alemana y de Ruth Moya, Teresa Valiente, Cristina Jurado, Wilson Córdoba y Luis de la Torre por la contraparte nacional, desarrolla una propuesta educativa, incluido el ámbito de los valores, acorde con la realidad social, cultural, lingüística y económica; reconoce las necesidades y expectativas de las nacionalidades indígenas; integra la participación de la comunidad en el proceso educativo y el desarrollo de contenidos, metodologías, capacitación docente y formación más adecuados a la realidad de las diversas realidades locales.

Una imagen puede contribuir a la comprensión de esta concepción renovada: pluricultural y compleja de la didáctica en su paso de una *didáctica del conocimiento* a una *didáctica del aprendizaje*, de una didáctica de contenidos de las ciencias a otra de experiencias de valores; pues, especialmente en el caso de los valores se cruzan y entre tejen diversos componentes, alrededor de un eje central o clave que hace de pilar. En esta nueva lógica relacional en nodos de red o en racimos de lazos, se cruzan los componentes en forma no jerárquica ni centralizada o unitaria sino descentrada, con enlaces que cambian constantemente según las circunstancias y por eso se atiende no sólo a los textos o

discursos formales, de la misma manera se integra al análisis diversos tipos de proceso, sentimientos, actores y niveles.

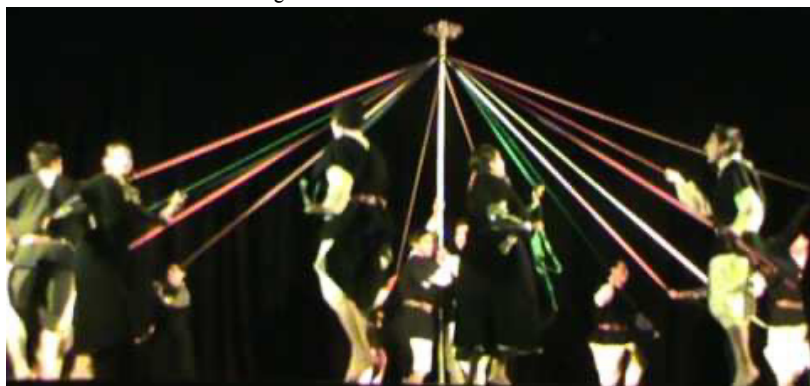
La didáctica, a criterio de los integrantes del Proyecto EBI, no se reducía a una mera metodología instrumental, a un recetario sobre los fines, las metas y valores de la educación; a la selección de los mejores contenidos en cada una de las asignaturas o a las técnicas y métodos de enseñanza; integró más bien a estos y otros elementos curriculares, con carácter prioritario a la dominación/liberación de las personas, al análisis de los procesos dirigidos hacia la autodeterminación y participación de las comunidades y de las personas; a los cambios contemporáneos respecto a los problemas sociales y políticos; al reconocimiento de la inequidad social, educativa y económica en que se halla envuelto el sistema vigente; a la consideración de la vida familiar y cotidiana con que arriban a las instituciones educativas los alumnos.

También tomó en cuenta a las macro tendencias mundiales vigentes: la actual sociedad de la información, caracterizada por el uso generalizado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación –TIC– en todas las actividades humanas; la globalización económica y financiera; la mundialización de la comunicación y la tecnología, que han conducido a una nueva cultura educativa que supone inéditas formas de ver y entender el mundo que nos rodea, la implantación de distintos valores y normas de comportamiento y el uso de instrumentos de alta tecnología, lo que ha incidido en la superación del sistema moderno de enseñanza centrado generalmente en el cultivo de las ciencias, por uno en el que se tome en cuenta el aprendizaje de competencias en el campo del pensamiento y de los valores (motivaciones, actitudes, rasgos de personalidad), como en el procedimental (procesos, hábitos, destrezas). En fin, una educación que articule a través de la dimensión holística: <<saber conocer>> con el <<saber ser>> y <<saber convivir>>. Era urgente coadyuvar a superar el sistema tradicional centrado en la enseñanza exclusiva de las ciencias –*lo cognitivo*–, por uno en el cual se tome en cuenta el aprendizaje en el campo de lo axiológico y actitudinal –*valores ciudadanos*–, en calidad de <<eje transversal>> de todas y cada una de las asignaturas del pensum.

El P. EBI recomienda una didáctica *“que esté en intercambio con el acontecer educativo real y con sus actores; que se concentre en la práctica cotidiana y concreta de la enseñanza y se muestre sin embargo como una teoría orientada hacia un todo individual y social del proceso formativo y educacional”*.¹¹⁴

Se trata más de un entretreído de formas, un mosaico de imágenes, colores y actores, con diferentes grados de coherencia y sistematización, tal cual lo refleja el baile de cintas en que prevalecen los colores del arco iris. Para el ordenamiento y rescate de los diversos aportes que podrían ser de utilidad para la navegación en la galaxia de la educación y en su didáctica, la danza o baile de Tucumán hace que múltiples cintas o lazos, música y actores concurren hacia un centro de integración. Cada cinta y cada actor son relevantes y si bien se entrecruzan y bailan en zigzag e incluso en determinados momentos retroceden, mantienen armonía y nadie gana en prioridad de naturaleza o de tiempo.

Imagen No. 5: Danza de Checa/Cuenca



Tomado de: [https://www.google.com.ec/search?q=danza+de+las+cintas+ecuador&biw=1Tejido de Cintas. Virgen de la Nube. Checa/Cuenca. 2013. https://www.youtube.com/watch?v=PxxZL-qWpSCs](https://www.google.com.ec/search?q=danza+de+las+cintas+ecuador&biw=1Tejido+de+Cintas.+Virgen+de+la+Nube.+Checa/Cuenca.+2013.+https://www.youtube.com/watch?v=PxxZL-qWpSCs)

En forma similar, en el ejercicio didáctico en el aula concurren contenidos, actores, procesos, niveles macro y micro curricular que no

114 Messner, Rudolf (1993). Art. Cit. p. 15.

deben perder de vista la relación insoslayable entre las personas y la sociedad de la cual emergen y a la cual apunta la educación. En fin, parafraseando a Rudolf Messner, el proceso didáctico en el aula –entendiéndose por ello un proceso formativo–, cumplirá su objetivo si los contenidos y actividades presentadas por el equipo docente ayuda a los alumnos para que éstos lleguen a concientizar, desarrollar y aplicar los intereses vitales y las perspectivas futuras que sean objetivamente significativas para ellos.

Se explicitan algunos pilares que la didáctica en la actualidad debe tomar en cuenta:

En primer lugar, los discursos y mensajes de carácter moral o cívico al igual que los orientados hacia la lucha contra la corrupción o las prohibiciones y castigos a quienes participan en ese tipo de “negocios” se abordan, con las excepciones del caso, en los establecimientos educativos en forma similar a como se transmite la enseñanza/aprendizaje de los contenidos de las ciencias de la naturaleza y las sociales o humanas, concentrando la atención en el esclarecimiento del significado o aclaración conceptual o en la etimología de los términos y categorías correspondientes a una disciplina. Para su comprensión no es suficiente hoy dados los avances del <<Giro lingüístico>> suponer que lo único relevante de un término o enunciado es describir algún estado de cosas o enunciar algún hecho. Los enunciados descriptivos no son autosuficientes para el ámbito de los valores. A partir del magisterio de John Austin (1911-1960), a finales de la primera mitad del s. XX, posteriormente recogido en su célebre obra: *‘Cómo hacer cosas con palabras’*, editado póstumamente, en 1962, el lenguaje no tiene únicamente una utilidad descriptiva del mundo, de las cosas, de las personas o de los pensamientos de cada individuo, que guarda y cultiva una cualidad <<performativa>>. El lenguaje permite una conexión con el mundo, y por lo tanto ellas actúan sobre el mundo y por ende son performativas. Esto último, significa que implican consecuencias y responsabilidades para quien las pronuncia.¹¹⁵

115 NB: J.L. Austin, habría resaltado que todos los enunciados tienen tres actividades, tres niveles o acciones. En primer lugar, el enunciado tiene una de carácter

Un ejemplo ilustrativo: la acción que están llamados los estudiantes a realizar cuando alguna persona o autoridad entra al aula y el maestro llama a los estudiantes a saludarla y a ponerse de pie. El tradicional: *de pie*, tiene un efecto inmediato e implica la apertura de la sesión, lo que muestra que la performatividad del lenguaje significa que no “decimos” simplemente una cosa, sino que ‘hacemos’, ‘realizamos’ ese llamado a la acción a través del habla. Esta performatividad tampoco es autosuficiente, pues depende de las normas y las convenciones sociales como del estatus específico de quien las pronuncia, en determinadas circunstancias, para que las palabras sean efectivas o no.

En segundo lugar, la <<performatividad del lenguaje>> que caracteriza a la formación en valores es herramienta clave para desarmar la visión y los discursos tradicionalistas del lenguaje como una representación sencilla del mundo y por ende permite una crítica de la ilusión de la naturalidad de las relaciones sociales y de la dominación que transmiten los discursos sobre educación vigentes.

En tercer lugar, vivimos y respiramos dentro en un compartimento doble: los intereses y fines de la comunicación y los significados, lo que ha dado forma a un giro contemporáneo hacia la comprensión del lenguaje en su capacidad de integrar lo connotativo con lo denotativo, las emociones e intereses muchas veces más que las razones, tanto más en las sociedades contemporáneas en que lo connotativo pasa a ser hegemónico y privilegiado.

locutivo, es decir orientado hacia la acción en lugar de callarse. Se puede, por otra parte, hablar del acto ilocutivo, que crea una nueva realidad por medio del enunciado. Por fin, un acto perlocutivo es el hecho de causar sentimientos deseados o imprevistos con el auditor o la auditora según la manera en la que esta persona recibe la información. La última implica una vulnerabilidad de las personas al lenguaje que cambia según los individuos. Así, la performatividad del lenguaje permite entender como no solamente se describe la realidad, sino que se crea nuevas normas y una nueva realidad. El lenguaje toma su significado como herramienta dentro diferentes movimientos de luchas que buscan a construir o deconstruir las realidades sociales. Por eso, vamos a analizar la performatividad del lenguaje y su rol en las luchas de género y feministas.

www.growthinktank.org. La performatividad del lenguaje; <https://www.unrc.edu.ar/publicar/borradores/Vol7/pdf/>; <https://encyclopaedia.herdereditorial.com/wiki/Performativo>

En tercer lugar, hace falta hoy día, en el sistema educativo, prestar atención a la formulación de la performatividad que estamos los maestros llamados a realizar en nuestro lenguaje educativo. Los enunciados performativos muestran que *hablar siempre es actuar*, que los enunciados performativos no se limitan a describir un hecho, sino que por el mismo hecho de ser expresado aspira a que se realice lo enunciado; todo lo cual implicará, ejercitar una narrativa clara con capacidad para despertar las emociones y sentimientos, adecuada al nivel y edad de los alumnos, enriquecida por el uso de imágenes y el llamado claro a la acción.¹¹⁶

- *Los valores como <<eje transversal>>*

Por regla general los docentes concebimos el currículo como el conjunto organizado de diversas actividades de enseñanza- aprendizaje que se ofrece al estudiante para el desarrollo de su educación y formación, de acuerdo con su nivel –*Planificación micro curricular*– en el aula como en el establecimiento educativo –*Planificación institucional*–. Pero el currículum supone otra serie de elementos que intervienen en el proceso educativo como son: los objetivos o las competencias a alcanzar; los programas con los contenidos correspondientes a las diversas disciplinas o asignaturas que se dictan; los métodos, enfoques didácticos y actividades que se aplican; los medios, textos y materiales educativos que se utilizan; los tiempos y las evaluaciones que se hacen a los estudiantes, –Currículo explícito–. El currículum de igual modo está constituido por el clima institucional, el estilo de gestión del centro educativo, las relaciones entre autoridades, docentes, padres de familia y estudiantes –Currículo subyacente u oculto–. Cabe recordar que estos diversos componentes los integra el docente en una acción estructurada, dinámica y permanente a partir de su formación y experiencias como de las pautas que determina el Ministerio de Educación como régimen curricular –Currículo nacional–.

116 Espino, Luis Antonio (2022), “Cómo Zelenski moviliza el lenguaje para ganar la guerra”, The Washington Post, en español, 27 de abril. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/04/27/volodimir-zelenski-presidente-ucrania>

Para el efecto, se recurre a la categoría de <<transversalidad curricular>> que apareció en el campo de la pedagogía de manera explícita hace aproximadamente medio siglo. Fue pensado como metodología de tratamiento e integración de los contenidos programáticos curriculares y las experiencias valorativas de los estudiantes. En Ecuador, diversas reformas educativas a finales de la década de los noventa y en los primeros años del s. XXI, organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas públicas y privadas, especialistas y los mismos maestros, abrieron las puertas al debate y a la aclaración de una marco conceptual y metodológico que puso en práctica en la acción diaria en el aula la articulación del mundo de los valores, con las asignaturas, ya que muchos de sus contenidos guardan estrecha relación con valores de diferente tipo: estéticos, ciudadanos, medio ambientales, artísticos, etc.¹¹⁷

En esta dirección, el currículo educativo de la Educación Básica incluyó en su diseño tres ejes transversales que, entre otros, podían ser considerados como prioritarios: Medio Ambiente, Interculturalidad y Valores. Si bien en los primeros documentos de esta iniciativa curricular no se incluyeron de manera integral las áreas de cultura estética y cultura física, que son dimensiones de importancia para la formación integral de los estudiantes, posteriormente, gracias al aporte de dependencias ministeriales dedicadas a la problemática de los valores y mediante el análisis de diversos documentos se logró identificar nuevos objetivos y contenidos que guardan relación con algunos componentes más, como: educación en Derechos Humanos, Educación para la Democracia, Género, Prevención Educativa de la Salud, Derechos de los Niños y las Niñas y formación Ciudadana.

Vista así la transversalidad, como el dinamismo formador que da vida a la acción educativa, ella implica acercar el ámbito académico-científico propio de las diversas disciplinas educativas –*contenidos*– a la dimensión humana formativa –*valores*– y en esta forma coadyuvar a una existencia integral, digna y justa de los futuros ciudadanos,

117 Lascano, Wilma (2002). “Programa Nacional de Educación en Valores (Documento Base)”, Quito. Ministerio Educación.

tanto en el plano personal como colectivo. *“En educación se trata no solo de aprender a conocer o hacer sino también de aprender a vivir juntos y aprender a ser”*.¹¹⁸

En otros términos, *“La escuela actual, desde la perspectiva de la transversalidad, ha de ser concebido como un ámbito en el que los alumnos y alumnas, a partir del desarrollo integral de su personalidad, protagonicen y experimenten un proceso dinámico de socialización; proceso que implica, por una parte, el desarrollo de las capacidades necesarias para el conocimiento significativo de la realidad, y, por otra, la progresiva elaboración de un proyecto de vida personal comprometido en la construcción de un mundo más humano y solidario, crítico con los defectos del presente y abierto, dinámica y esperanzadoramente, hacia el futuro”*.¹¹⁹

En definitiva, *“El concepto de transversalidad es un llamado de atención, importante e imprescindible en los tiempos en que vivimos, sobre la necesidad de convertir el hacer educativo en una acción integral y globalmente humanizadora; una acción a través de la cual se hace posible un enriquecimiento del ser humano para crear como permanente una vida mejor para sí mismo y para los demás. La transversalidad es el espíritu, el clima y el dinamismo humanizador que ha de caracterizar a la acción educativa escolar”*.¹²⁰

A esta amplia perspectiva sobre la docencia, aún habría que sumar su orientación hacia el aprendizaje en relación con la <<experiencia>> término éste de no fácil aclaración pues ha caído ya en la polisemia, es utilizado de modo diferente y generalmente se lo vincula con el saber de los ancianos o de quienes conocen mucho sobre una determinada actividad. También es frecuente designar con la palabra experiencia el saber práctico acumulado o designar con este término áreas vinculadas con la actividad, con el hacer, con lo que sirve o es útil para el día a día, con la experticia que se puede alcanzar en el quehacer profesional o en la vida diaria sobre determinada actividad. 65

118 Informe UNESCO, (1996). *La educación encierra un tesoro*, Santillana Ediciones, pp. 95 - ss.

119 Ibid.

120 Lucini, Fernando G. (1994). *Temas transversales y áreas curriculares*, Madrid, Anaya.

En las últimas décadas, para asegurar que el aprendizaje no sea un mero ejercicio formal, academicista o a lo más de recepción de la información y memorización se ha juzgado útil partir de <<situaciones significativas>>, provenientes de las experiencias y vivencias del estudiante y del entorno cultural, familiar y comunitario de cada zona; realidades individuales o grupales vividas por el estudiante sea en el pasado o en su quehacer diario o cotidiano; actos todos ellos que involucran las sensaciones, percepciones, experiencias, emociones o sentimientos y reflexiones permiten relacionar el conocimiento con los intereses propios y los de la comunidad, y en tal sentido permiten que el alumno tome al estudio como algo significativo para él, cercano a su vida cotidiana.

Para asegurar un <<**Aprendizaje Significativo**>> se recomienda: En primer lugar, tomar cuenta el nivel de precomprensión con que llega el alumno, sobre lo que ya se habló. El estudiante construye sus representaciones, conocimientos y procesos conceptuales a partir de su experiencia que será el punto de partida de los nuevos aprendizajes. En otras palabras, “Lo que caracteriza la experiencia es entender algo, descubrir su sentido. La experiencia, entonces, implica la inteligencia del sentido de las cosas. Y el sentido de una cosa se descubre en su conexión con el resto, por eso la experiencia significa descubrir el para qué sirve una determinada cosa para el mundo”.¹²¹ Baste recordar las célebres clases de motivación y nivelación al inicio del año escolar, las clases de recuperación, de repaso o de revisión e integración. En segundo lugar, vincular el nuevo conocimiento con el previo que el alumno tenga sobre el tema, para que pueda ser asimilado. El maestro considerará como punto de partida la edad cronológica de los alumnos, el desarrollo psicológico, el nivel de conocimientos previos, el nivel de comprensión del tema, las circunstancias en las que se desenvuelve y el fondo de experiencias que traen los educandos del ambiente familiar,

121 López, Maximiliano (2006). “Filosofía con niños”: crónica de una feliz confusión en torno del concepto de experiencia”, en: *Teoría y práctica en filosofía con niños y jóvenes*, Walter Kohan (Comp.), Argentina, Novedades Educativas, pp. 25-ss.

escolar y comunitario. En tercer lugar, relacionar el conocimiento nuevo con las funciones, procesos e instrumentos del pensamiento, con su estructura cognitiva, así como con los valores con que es posible relacionarlo.¹²²

Similar perspectiva se puede apreciar en quienes ejercen la docencia a partir de la <<metodología experiencial>>, que empieza con el involucramiento personal del estudiante a partir de una situación provocada o en el recuerdo de una vivencia pasada como punto de partida para el aprendizaje –experiencia concreta–; luego el participante reflexiona individual y colectivamente sobre esta experiencia –observación reflexiva–; busca su significado con la ayuda de literatura apropiada y aplica este significado para formar una conclusión lógica –aclaramiento/construcción conceptual–; finalmente, experimenta con problemas similares que producen nuevas experiencias concretas –experimentación activa –aplicación–; y entonces el ciclo de aprendizaje empieza de nuevo. Para su mejor comprensión es necesario seguir el proceso o círculo de producción del conocimiento, que según esta metodología se cumple a través de cuatro momentos o fases, que se sugiere sean asumidos por los docentes al trabajar los contenidos correspondientes a las diversas unidades de las asignaturas a su cargo, en forma sistemática y permanente, pero no en calidad de recetario.

En ambas perspectivas docentes, la experiencia se transforma en una reformulación o configuración de un nuevo sentido: p. ej. un libro, un juego, un encuentro, una clase o ejercicio puede desencadenar o producir algo respecto de lo que hemos anteriormente experimentado, que fuerce a la emergencia de una nueva sensibilidad o visión de nuevo sentido. A partir de sus saberes y experiencias previas y significativas es que el estudiante construye lo nuevo. La escuela es el lugar de la experiencia si lo que en ella acontece es significativo para todos los sujetos que en ella están implicados: los adultos y los jóvenes.¹²³

122 Municipio del Distrito Metropolitano: *Fundamentos de la propuesta curricular*, Art. Cit., pp. 37 - ss.

123 Líneas pedagógicas en vista del proyecto “Mejoramiento de la Calidad de la Educación”, Quito, Conferencia Episcopal Ecuatoriana, abril del 2007.

Para el rescate de experiencias significativas es de utilidad acudir a materiales y experiencias sobre el tema como escritos, lecturas, conversaciones, formularios de preguntas, simposios, Mesas Redondas y otras estrategias que el docente crea factible utilizar o aplicar.¹²⁴

- *Temas de interés comunitario en la práctica de valores*

Nuestros pueblos, en su ya centenario trajinar histórico, han expresado en forma reiterada exigencias y aspiraciones de libertad, igualdad, solidaridad, respeto por la dignidad de las personas, satisfacción de necesidades básicas, superación de la injusticia mediante formas diversas de resistencia a todo lo que oprime y aliena, por una parte; y, por otra, de rescate y construcción de una vida digna con el ejercicio de la ciudadanía. Cada vez más la ciudadanía y sus instituciones dan muestras de respeto a la dignidad de las personas y al carácter progresivo del cultivo de los derechos de las personas.

La presencia constante de estos requerimientos se ha expresado en la búsqueda de una convivencia sana, justa, equitativa y democrática. Problemas como la pobreza, la contaminación ambiental, el autoritarismo, el apareamiento de enfermedades de exterminio masivo, el acometimiento devastador de los fenómenos naturales, la drogadicción, la inconsciencia generalizada frente a los actos de corrupción, la violencia oculta o evidente entre grupos humanos, el irrespeto a los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes, la inseguridad reinante son, entre otros, temas de preocupación constante de las comunidades barriales y razones por las cuales los sistemas educativos de los diferentes países de América Latina y el mundo, han juzgado necesario incursionar en la dimensión formativa - valorativa, como un aporte a la solución de dichos problemas.

Algunos organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, preocupados por la falta de orientación formativa relacionada

124 Sánchez Cobo, Fernando (1997). Niños, niñas, jóvenes y su realidad social, Capacitación a la Policía Nacional del Ecuador, Pp. 8 a 11, Quito, Ed. Defensa de los Niños Internacional, 1997 Puede consultarse, PRONEPE, Propuesta pedagógica, Quito, MEC, 1998.

con el agravamiento de la crisis de valores incluida la anomia ciudadana a que contribuye la impunidad coadyuvó a que el ministro de educación: Juan Cordero considere necesario formular un currículo de Educación Básica en Valores. Tampoco faltaron voces que reclamaban asignaturas, cátedras especializadas sobre cívica, ética, sexualidad, medio ambiente. Fue así como se incorporaron, en primera instancia, en la reforma curricular de 1996, tres temas de interés social: educación ambiental, interculturalidad y prácticas en valores, para ser tratados en el aula como ejes transversales. Posteriormente se identificaron otros temas de similar importancia que los tres primeros y, luego de una necesaria sistematización, se llegaron a concretar de la siguiente manera: Formación Cívica, con prácticas de civismo, anticorrupción y defensa civil preventiva; Deberes, Derechos y Responsabilidades, que integró temas como: Derechos de las niñas y los niños, Deberes y responsabilidades de los niños y las niñas; Equidad de Género; Prevención para la salud personal y colectiva, que integró temas como la sexualidad y el amor, Prevención del uso indebido de drogas, Vigilancia preventiva. La educación sexual fue otro ámbito reclamado a fin de que los estudiantes dispongan de información científica, objetiva y adecuada a su edad sobre los aspectos biológicos, psicológicos, sociales y culturales de la sexualidad humana, con el fin de promover su salud, sus derechos y su bienestar.

A través del cultivo de estos y otros valores el proceso educativo se abriría y se aproximaría a aspectos palpitantes de la realidad en que los estudiantes se desempeñan y viven. Los temas comunitarios o de interés social actuarían como fuerzas que permiten contextualizar los contenidos del currículo y enfatizar los aspectos significativos de los mismos. Por sí mismos no presentan contenidos propios; aparecen como respuesta a los problemas que afectan a la comunidad, e *invitan a resignificar las relaciones de enseñanza y aprendizaje, generando un puente entre el conocimiento científico y el saber cotidiano, es decir, el tratamiento parte de los contenidos de las disciplinas o de las áreas de estudio hasta llegar a situaciones vivenciales, de la vida real, a fin de modificar comportamientos individuales y sociales.*¹²⁵

125 Corporación OIKOS - MEC, (1998). *Estudio explorador sobre ejes transversales y temas de interés social*, Quito.

Los mencionados temas se juzgaron que formaban parte de la esfera valorativa y que promoverían la formación de actitudes para el desarrollo integral de los educandos; responderían a los requerimientos valorativos actuales del país y de sus comunidades, y prepararía a los educandos para el ejercicio de la ciudadanía, para compartir la vida en común de manera consiente y positiva. Se trataba, entonces, de asumir los <<**temas de interés comunitario**>> por la creciente fuerza que han adquirido en la sociedad ecuatoriana y por ser un arsenal rico de demandas convertidas en valores que el quehacer educativo está llamado a asumir.

Para el análisis de cada uno de esos temas, en el aula, se recomendó ejercer al menos tres pasos necesarios para despertar la conciencia sobre la responsabilidad de las actuaciones personales:

Paso previo: Análisis de los temas valorativos. Para dicho análisis el maestro consideraría como punto de partida la edad cronológica de los alumnos, el desarrollo psicológico, el nivel de conocimientos previos, el nivel de comprensión del tema, las circunstancias en las que se desenvuelve y el fondo de experiencias que traen los educandos del ambiente familiar, escolar y comunitario.

Segundo paso: Observación de la manera de actuar, de comportarse de las personas respecto del Tema Valorativo trabajado; es recorrer la mirada sobre las formas de vivir y de pensar de los seres humanos, de las personas con las que el estudiante comparte la vida diaria y que dejan huellas importantes en su existencia. Puede tratarse de la observación de las vivencias propias y ajenas a su entorno inmediato, pero significativas en la vida ciudadana o en el ámbito universal.

Tercer paso: Reflexión sobre dichos comportamientos a la luz de los contenidos previamente analizados. El acto de reflexión consiste en una introspección crítica, en la formulación de juicios de valor guiados por la razón y en muchos casos por el sentido común, frente a los actos propios y ajenos que merecen ser analizados en tanto proporcionan estados de bienestar, felicidad, realización, desazón, inquietud, tristeza, indignación, a cada persona y a los demás. También estriba en conocer las causas y los efectos de dichos actos y asumir con responsabilidad las consecuencias de estos. La reflexión debía permitir al estudiante

situarse en casos concretos o hipotéticos para dimensionar el alcance o consecuencias de los actos humanos.

Cuarto paso: Vivencia de los valores en la cotidianidad y en los eventos que se presenten en el transcurso de la experiencia familiar, escolar, y comunitaria, en el proceso formativo del educando de la Educación Básica, es el propósito final. El saber alcanza sus mayores niveles de desarrollo cuando además de saber algo, sabemos cómo hacer algo; saber y saber hacer son dimensiones que toca desarrollar en todos los campos de la actividad humana. Se trata de acercar a los estudiantes a situaciones reales de su entorno para involucrarse en acciones, en proyectos de mejoramiento de la calidad de su vida y de grupos vulnerables, excluidos. Es comprometerse a participar decididamente en alternativas de superación.

Por otra parte, la Reforma Curricular de la Educación Básica de 1996 explicitó la necesidad de trabajar un conjunto de <<**Valores Básicos**>> para la formación de los educandos. Estos valores fueron integrados para su tratamiento a las áreas de comunicación y lenguaje al igual que a matemáticas. Cabe anotar que algunos de los llamados ‘valores básicos’ de la Reforma curricular son atributos psico-sociales de las personas. Es el caso de Identidad e Identidades que ha sido relacionado con temas valorativos, por ser un atributo que requeriría ser reafirmado a través de la identificación y sentido de pertenencia de las personas a su país -*Valoración de lo propio*-. Es importante aclarar que algunos sentimientos humanos en algunas culturas son asumidos como valores por la importancia de su práctica: Afecto, Creatividad, Criticidad, Honradez, Lealtad, Exactitud, Honestidad, Libertad, Optimismo, Orden, Perseverancia, Respeto, Responsabilidad, Rigurosidad, Solidaridad.

En resumen, entre el contenido de área o de asignatura, el valor escogido para la enseñanza – aprendizaje y los temas de interés comunitario y social se entretajan ricas vinculaciones que conforman una experiencia significativa, que ayuda a que los contenidos de la disciplina o área se vinculen con el entorno y con las vivencias de los alumnos. Bajo esta perspectiva, los *temas de interés social o ciudadano y los valores* vienen a ser una invitación, con fuerte carga vivencial, a mejorar la calidad de vida de cada una de las personas y de su entorno.

- *El tratamiento de temas valorativos y valores básicos, en el aula*

Por regla general hay acuerdo entre los docentes en destacar algunos pasos del proceso curricular: en primer lugar: el diagnóstico de las necesidades del estudiante; en segundo lugar: la formulación de los objetivos o competencias a alcanzar; en tercer lugar: la selección y organización de los contenidos; en cuarto lugar: la elección de las experiencias y la correspondiente metodología de enseñanza-aprendizaje, y en quinto lugar, la determinación de lo que se evaluará y la forma y medios para realizarlo. La mayoría de estos componentes en la actualidad vienen determinados desde arriba, desde el gobierno central y a veces con carácter dogmático que pretende reducir al maestro a una “terminal boba” que no debe cumplir otro papel que el de reproducir mecánicamente lo que ha señalado la autoridad o el grupo de técnicos “iluminados” que formulan los contenidos y procesos curriculares.

Más allá de los recetarios se formulan algunas recomendaciones para el ejercicio en el aula del proceso de enseñanza-aprendizaje sobre valores. El maestro sabrá escoger lo que más se aproxima a su preparación, a su experticia y a los medios con los que cuenta:

En primer lugar, puede ser de utilidad, comenzar por determinar los **ejes temáticos o de interés comunitario/social de los estudiantes sobre valores**, los núcleos significativos para ellos. Estos ejes temático-sociales pueden provenir de la literatura o del cine, de las demandas sociales, políticas o culturales, del arte, de momentos especiales de la historia o de las ciencias naturales o de las sociales. La vida cotidiana, la observación de hechos significativos de la misma, marcan no solo el devenir de la ciudad sino incluso del país. También puede ser de especial relevancia para los estudiantes la presencia en la ciudad de diversas etnias y actores sociales; de determinados problemas y retos urgentes; la visita y conocimiento de zonas tradicionales de la ciudad: en el Norte, en el Sur, en el Centro Histórico, en los barrios y parroquias circundantes, ... Con relación a cada uno de estos ejes temáticos se podría formular un plan de trabajo para varios meses. Por regla general cada eje cuenta con un marco de referencia, un contexto, una situación

problemática que permite determinar las actividades de inicio, los actores, el escenario, el desarrollo y cierre con sus respectivas expectativas de logro, recursos y bibliografía. Por supuesto, no se puede abarcar todos los ejes temáticos; hay que elegir de acuerdo con los programas de las asignaturas, las demandas del entorno y las necesidades, edad e intereses de los alumnos.

Elegidos los ejes temáticos, en un **segundo momento** se puede recurrir a los **elementos descriptivos** del tema escogido; buscar información sobre su origen, su organización, sus objetivos, funciones, problemas y aspiraciones: p. ej. el problema del transporte, del crecimiento de la ciudad que guarda relación con su comercio, su turismo, su parque automotor, sus costos, sus líneas de buses... Cada temática puede ser vista en su *dimensión diacrónica*, es decir: atendiendo a su desarrollo histórico, a la sucesión cronológica de los hechos relevantes a lo largo del tiempo o en su *dimensión sincrónica*: tal como fue en un momento dado de su evolución. Incluso el maestro podría apelar a las vivencias experimentadas por los estudiantes con relación al eje temático a examinar, y a partir de todo ello proponer el debate al respecto, la búsqueda de material de apoyo: transparencias, fotografías, Internet, videos, Cds, afiches, estadísticas, textos, poesías, imágenes que pueden enriquecer esta fase descriptiva de los valores en la vida de una ciudad.

En una tercera fase puede ser de utilidad profundizar en los **ejes temáticos o problemáticas comunitarias detectadas**: establecer los efectos, causas, consecuencias, costos, componentes, ... Volviendo al ejemplo tomado de la geografía urbana: el transporte. Una vez descritos algunos hechos sobre la movilidad de las personas, se pueden formular preguntas sobre: ¿Cómo apareció el transporte masivo en la ciudad? ¿Cuál es la calidad de las unidades y servicios, la organización de las cooperativas, los costos, tiempos, propietarios, etc.?

En una cuarta fase se podría profundizar en las **instituciones, actores, programas y proyectos** para el desarrollo de la ciudad, en un campo o área específica. Congreso Nacional, Gobierno, Municipio de Quito, Policía Nacional, transportistas, dependencias del Estado, organizaciones de la sociedad civil... que concurren y determinan la buena, mediocre o mala marcha de determinada realidad de la ciudad. Cada

actor tiene sus derechos como sus responsabilidades y son sujetos importantes en el desarrollo de la urbe. El estudio y la investigación hasta podrían llegar a establecer compromisos para mejorar el transporte y la movilidad de la ciudad.

En una quinta fase, a los estudiantes se les podría encargar **diseñar perfiles** de proyectos para la organización y mejora del espacio urbano, del sistema jurídico, del electoral, del educativo, del industrial o del deportivo, de los servicios de agua, luz o teléfonos, ... Se trata de desencadenar la creatividad, aprender a resolver problemas, descender de la teoría a la acción, del nivel de los principios puramente normativos y abstractos a lo concreto, de lo especulativo y discursivo a lo 'real'.

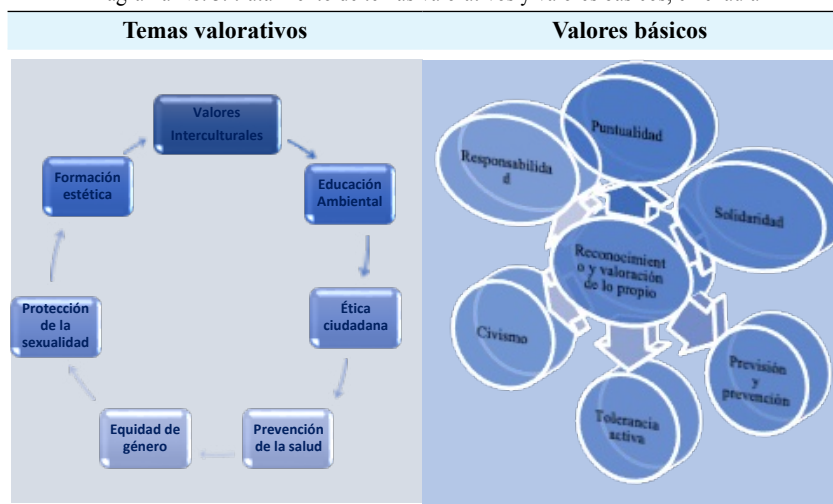
En un proceso de análisis y reflexión como el propuesto –**metodología experiencial**–, en sus diversas fases o pasos brota y se robustece el desarrollo cognitivo o del pensamiento lógico, crítico y creativo y de los valores. Todo esto deberá ser acompañado de acciones o actividades de aprendizaje más que de enseñanza porque en el aprendizaje más que en la información se desencadenan las potencialidades cognitivas o de valoración de los estudiantes. Se trata de acciones que permitan a los estudiantes buscar información, recopilar fotografías de Quito, clasificar su música, visitar museos, examinar sus programas de televisión, obtener información estadística, ... en definitiva construir o concebir una idea más vivencial de los espacios, las maravillas y los problemas de la ciudad, dimensión esta a través de la cual se forman los valores. De esta forma cada unidad desplegará problemáticas y respuestas concretas y permitirá el desarrollo de habilidad y capacidades o destrezas en los alumnos tanto en el campo del pensamiento como de los valores.¹²⁶

Como podrá apreciarse, este proceso permite integrar diversas asignaturas o disciplinas, diferentes problemáticas y temas, recurrir a insumos venidos de diversos ámbitos: del arte quiteño, de sus artesanías, de

126 En esta perspectiva de búsqueda de un ejercicio docente de carácter integral – global, en el aula, puede verse: Catana, María Rosa (Comp.); Luque, Elizabeth; Rochetti, Cristina, et alia. (2008). *El pensamiento lógico-reflexivo. Propuesta interdisciplinaria de enseñanza y aprendizaje*, Mendoza, EDIUNC.

su literatura, de su historia, de su cine... y en esta forma concretar un trabajo docente interdisciplinar y hasta transdisciplinar. Cada unidad cobraría vida gracias a un eje temático o problemática específica.

Diagrama No. 3: tratamiento de temas valorativos y valores básicos, en el aula



Fuente: MEC, Reforma Curricular para la Educación Básica, Quito, Tercera Edición, 1997, pp.31-34. Elaboración autor

Finalmente, un sexto elemento, indispensable para la construcción de los valores en los próximos años, depende, en buena medida, de la **visión de futuro, del marco teórico** con que los docentes y estudiantes se acerquen a los valores ciudadanos.

Correctamente se ha señalado que: *“Las ciudades del s. XXI se caracterizarán por haber logrado resolver los problemas del presente y por su capacidad para enfrentar los retos del futuro. Las ciudades del futuro “transformarán a las urbes contemporáneas en ciudades saludables, ecológicas, innovadoras, que al tiempo de permitir una ágil movilidad humana, aseguren el derecho al acceso a una vivienda digna, promuevan oportunidades locales para la generación de fuentes de trabajo y confronten comunitariamente los grandes desafíos del nuevo milenio” (Paladines Camacho, 2014: 235-ss)*

Lo cual implicará planificar y actuar para controlar el avance del cambio climático; mejorar la cantidad de nutrientes; preservar los ecosistemas: agua, alimentos, aire puro; regular el uso y la prohibición de sustancias peligrosas; garantizar el acceso a necesidades y derechos básicos de la población, comenzando por la generación de oportunidades de trabajo sobre todo para los jóvenes; lograr estilos de vida sostenibles en las comunidades rurales y urbanas del Distrito Metropolitano; avanzar en la inclusión de las etnias y ciudadanos que han sido pospuestos y excluidos; aumentar la productividad agrícola, industrial, de bienes y servicios, y dar los pasos para el nacimiento y consolidación de una nueva matriz productiva, etc. En estos y otros retos, los desafíos son y serán enormes.¹²⁷

- *Unidades didácticas - planes de clase*

Los maestros por regla general planifican, con mayor o menor detenimiento, las actividades que van a desarrollar en el aula. Para ello les puede ser útil formular unidades didácticas o unidades de programación en que se integra y se conjuga los diversos elementos que intervendrán en el proceso de enseñanza-aprendizaje, en el periodo de tiempo que se ha asignado para la clase, por regla general de cincuenta minutos. Por ejemplo, toca determinar y escoger los contenidos de asignatura que de acuerdo con los Planes y Programa de Estudio se deben desarrollar (*¿qué enseñar?*); los objetivos correspondientes (*¿para qué enseñar?*), la secuencia ordenada de actividades y contenidos, los módulos y la organización del espacio y del tiempo, los materiales, equipos y recursos a utilizar, el proceso de enseñanza a seguir y la coherencia interna respectiva (*¿cómo enseñar?*); la evaluación (criterios e instrumentos para la evaluación), todo ello en un tiempo claramente delimitado. A todo esto, aún hay que añadir la diversidad de elementos que contextualizan el proceso: por una parte, el nivel de desarrollo del alumno, sus conocimientos previos sobre el tema, el medio sociocultural y familiar (*¿a*

127 http://www.elcomercio.com.ec/roberto_salas/empresas-desarrollo-consejo-mundial-Empresarial-gobierno. Recuperado en diciembre del 2013.

reconocer los niveles de adquisición de las destrezas, contenidos, actitudes y procesos de desarrollo del pensamiento y aprendizaje en valores; f) explicitar el proceso (metodología) a seguir en clase en cuanto a actividades a realizar, tiempo, ejemplos, materiales a utilizar.⁷³ También en este aspecto son los maestros los llamados a elegir el orden de la secuencia a seguir. Se ofrecen varios modelos:

Diagrama No. 4: Guías de formulación de Unidades Didácticas para el ámbito de los valores

a) Modelo por impregnación¹²⁸

Unidades contenido	Desarrollo Valores	Temas orientados a la práctica en valores (Metodología)	Actividades orientadas a la práctica en valores	Evaluación	Hs.
Unidad 1					
Sub – unidad 2					
Sub – unidad 3					
Sub - unidad 4					
Unidad 2					

b) Modelo organizador de unidades didácticas

Desarrollo Valores	Temas orientados a la práctica en valores (Metodología)	Actividades orientadas a la práctica en valores	Unidades - contenido	Evaluación	Hs.
			Unidad 1		
			Sub – unidad 2		
			Sub – unidad 3		
			Sub - unidad 4		
			Unidad 2		

¹²⁸ Varios autores, *Estrategias para el desarrollo de los temas transversales del currículo*, Quito, Ed. Universidad de Barcelona, 2000 y Diario El Comercio, Lima, 2006.

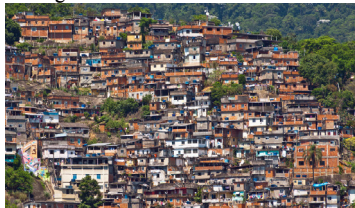
c) Modelo por objetivos

Unidades contenido	Objetivos	Resultados		Evaluación	Hs.
		Temas valores	Actividades orientadas a la práctica en valores		
Unidad 1					
Sub – unidad 2					
Sub – unidad 3					
Sub - unidad 4					
Unidad 2					

LA EDAD DE ORO DEL DESARROLLISMO EN EDUCACIÓN

▪ Los antecedentes: la teoría desarrollista

Imagen No. 6: Las zonas de suburbio



https://proexpansion.com/es/articulos_o/1325-el-desarrollismo-post-colonialismo

Por regla general, se adscribe a la *teoría desarrollista*, como punto de partida, una doble tesis: la una, que los Estados debe impulsar la industrialización, el crecimiento económico comandado por la burguesía industrial, no solo para superar las limitaciones propias de las economías primarias y agroexportadoras de los países subdesarrollados y dependientes del tercer mundo, – Sustitución de importaciones–; la otra, que el deterioro permanente de los términos de intercambio comercial entre los países “desarrollados” y los países en vías de desarrollo o subdesarrollados, obliga a controlar la brecha cada año mayor entre unos países y otros.

Ambas tesis se argumentaban y fundamentaban en una serie de motivos y razones. Por ejemplo, los países del tercer mundo debían implementar políticas económicas y de industrialización, de sustitución de importaciones, para mejorar los términos de intercambio comercial, de formación y capacitación de personal calificado, de aumento sostenido de los salarios y del nivel de vida de la población e incrementar de este modo el consumo interno, la productividad del trabajo y el ingreso per cápita. Asimismo, la apertura de las fronteras a las empresas transnacionales, de ofrecer atractivos a las inversiones extranjeras, de utilizar los recursos de exportación para las importaciones que demanda el proceso de industrialización, ... medidas estas y otras más necesarias superar la aguda descomposición de importantes ámbitos del cuerpo social, del político y del productivo que sufrían los países subdesarrollados a mediados del s. XX y poder integrarse al primer mundo.¹²⁹

Ahora bien, para la implementación de programas y proyectos tan complejos era insoslayable disponer de una guía de ruta, de un plan que coordine acciones y actores a través de una sólida planificación con la debida sostenibilidad y los acuerdos que cada etapa del plan demandase. No se podría vencer con improvisación ni el sobredimensionamiento en que se encontraba cada uno de los poderes del Estado, ni la acelerada inflación reinante, ni las protestas sociales, ni el desempleo y subempleo o el agobiante endeudamiento externo, de desequilibrio en el gasto fiscal que agobiaba a la población, ni las reiteradas crisis económicas que en forma reiterativa sufrían los países “subdesarrollados”.

129 NB: Cercana a esta teoría y como reacción y perfeccionamiento de ella emergió la <<Teoría de la Dependencia>> que no solo mostró la injusta relación y el desbalance económico entre los países “desarrollados” y los “subdesarrollados” sino la minusvaloración y la sobrevaloración que las élites vivían en otros ámbitos de la realidad: política, educación, tecnología, ciencia, cultura entre unos países y otros. Entre los principales economistas representantes de la tendencia desarrollista se suele tomar en cuenta a Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Cardoso, Aníbal Pinto, Aldo Ferrer, Víctor Urquida. Prebisch, Raúl (1949) *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. México: Fondo de Cultura Económica. El Trimestre Económico, 347-431 Vol. 16, No. 63(3), JULIO-SEPTIEMBRE 1949

Ante la posibilidad de afectar con este tipo de medidas no solo a los sectores medios sino incluso a los grupos populares, a los trabajadores, a los indígenas, se juzgó procedente:

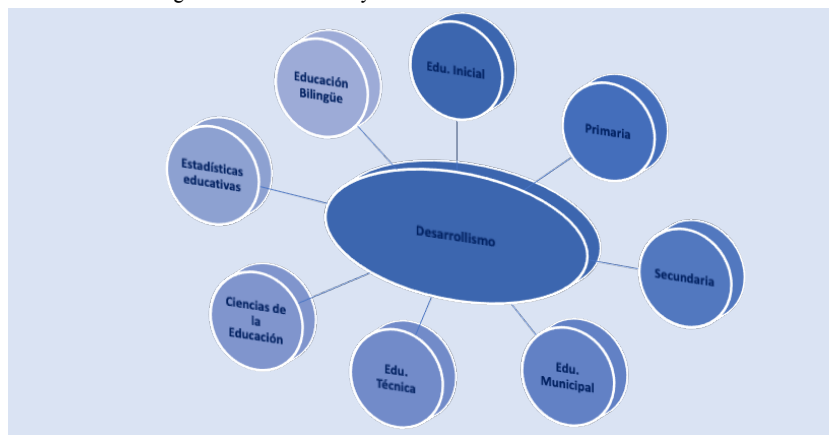
Formular un vigoroso programa de desarrollo social sustentado en un modelo de ajuste compartido, que sienta las bases para incorporar a los beneficios del desarrollo a esa gran masa de ecuatorianos que vivían en condiciones de extrema pobreza, tarea esta no solo impostergable, sino una obligación moral y de justicia social que todos estamos comprometidos.¹³⁰

A partir de entonces, las políticas duras o blandas, los programas de ajuste o los de estabilización, las medidas gradualistas o las de shock, más que más que una alternativa reiterativa en cada nuevo gobierno, terminaron por ser los pasos hacia un callejón sin salida. Sea suficiente recordar la crisis económica y financiera de esos años, la interminable lista de políticas económicas de ajuste y reajuste en la década de los 80 y 90, los gobiernos del retorno a la democracia que tuvieron que suscribir alguna *carta de intención*, dedicar ingentes sumas para el pago de la deuda externa, arbitrar medidas de compensación como la sucretización o la renegociación de la deuda externa, suscribir “*acuerdos*” con el FMI, expedir leyes de “*transformación económica*”, establecer bonos y cubrir subsidios para paliar las explosivas medidas populares (Vicuña Leonardo, 2000), todo lo cual no hizo más que acumular problemas y encender la llama de la insatisfacción, la indignación y la protesta social.

En fin, fueron tiempos de ajustes y de reajuste permanentes, que condujeron a mayor inestabilidad a finales del s. XX, a desprotección laboral, a disminuir los salarios reales, al enfrentamiento social e incrementar el gasto público, el subempleo, el desempleo informal, al cierre de tiendas y microempresas, ... En este escenario adverso, ¿cómo se manifestó la política de ajustes en el ámbito educativo, en sus diferentes niveles y componentes.

130 CONADE, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1989-1992, Prólogo.

Diagrama No. 5: Niveles y áreas del desarrollismo en educación.



Elaboración autor.

- *La expansión de la 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 Cuna y Orfanatos, generalmente a cargo de la Iglesia. Este servicio pasará posteriormente, en las primeras décadas del s. XIX a responsabilidad del Estado, 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; 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.¹³¹ Fue recién a mediados del s. XX que este tipo de atención iniciará un

¹³¹ NB: Para esta sección nos ha sido de especial utilidad los trabajos de Rueda Camacho, Denise (2005). “Étude diagnostique de la qualité éducative des deux

claro despegue, al menos cuantitativo, tanto a nivel social como nacional, una vez que entró en vigor el Código de Menores, en el que se establece para todos los niños huérfanos, desvalidos o abandonados, no solo sus derechos básicos básicos, también la necesidad de establecer Casas Cuna y Jardines de Infantes en todo el territorio nacional, ya no solo en Quito o Guayaquil sino en el resto de las provincias.

En los años setenta con el número cada vez mayor de mujeres que concurrían al mundo del trabajo, se inicia la presión por el servicio de Guarderías, 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 prolongó 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 Preescolar 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 niños de 0 a 5 años. La Dirección Nacional de Educación Inicial tenía como objetivo ofrecer, extender y mejorar la educación de niños 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:

instituts de formación des professeurs élémentaires: Quito-Équateur, Université ParisXII-Val de Marne; Erazo, Carolina (2007). “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: PUCE, pp. 49-ss;

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, garantizar los derechos de niñas, niños y adolescente. Art. 66: 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.

Los avances logrados no dejaron atrás costumbres y criterios que concebían a la Educación Inicial: por un lado, como espacio donde los niños podían recibir alimentación y cuidado, y en los que las madres podían dejar a sus hijos mientras trabajaban para aportar a la economía familiar –guarderías–; y, por otro, como un nivel obligatorio del proceso de escolarización cuyo principal objetivo era la anticipación a la Educación General Básica, es decir, preparar a los niños en el aprendizaje temprano de la escritura y la lectura, concepciones que comenzaron a ser vistas como erróneas e insuficientes.¹³²

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: preprimario, primario y medio, por una nueva organización que incluya la *Educación Inicial*, con lo cual tomó

132 Informe Ministerio de Educación, (2021). Disponible en: <https://educacion.gob.ec/educacion-inicial/>; Consulta Dic. 2021; puede consultarse, Tesis de grado previa la obtención del título de magíster en ciencias de la educación evaluación de la eficacia de la metodología juego – trabajo en el desarrollo infantil en el nivel inicial “2” de 3 a 5 años en la unidad educativa jesús de nazareth 2014 – 2015. Disponible en: <http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/15114/Tesis%20G.%20Silva.pdf?sequence=>. Consulta Dic. 2021.

carta de ciudadanía en el sistema educativo, con derechos o estructura propia, la atención pedagógica a los menores de cero a cinco años. Con el desarrollo académico 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 en la formación de los niños, podrían repercutir la posteriormente, tanto a nivel personal como en el mundo del trabajo y el ejercicio profesional. Asimismo, comenzó a prestarse atención a la Desnutrición Crónica Infantil que a nivel rural y en los suburbios de las grandes ciudades amenaza dilatarse cada vez más.

En síntesis, solo en las últimas décadas del s. XX, el país adoptaría una serie de programas y proyectos para apoyar la *Educación Inicial* y combatir la *Desnutrición Crónica*, que se han transformado en una realidad compleja, sea por el número de actores e instituciones comprometidos en su gestión, sea por los recursos involucrados, por las tensiones y problemas generados, como por su posible aporte al desarrollo integral del país.

Para la mostración de tan rica y polifacética realidad educativa se registrarán algunas notas del nuevo marco conceptual e institucional; en segundo lugar, algunos indicadores o descriptores de situación, en miras a construir las tendencias de desarrollo de la Educación Inicial.

En relación al marco conceptual, este debía comenzar por la exigencias de personal docente preparado, capaz de conocer al detalle el desarrollo evolutivo del niño y de la niña de cero a cinco años; ejercitar las destrezas y habilidades que debían dominar y las formas de incentivarlas de manera apropiada; generar un vínculo afectivo con los niños y sus familias, pues el papel familiar es fundamental para el desarrollo y la educación de los niños en esta fase de su desarrollo –*primera infancia*–; constituir las reglas de convivencia para el mejor funcionamiento del aula, que deberían ser pocas; planificar de manera detallada sus expectativas, actividades y procesos requeridos para que los niños aprendan a interactuar; implementar actividades lúdicas y promover el contacto con la naturaleza, con material y actividades concretas, haciendo énfasis en el proceso y no en el producto; registrar lo observado para evaluar, para lo cual se requerirá que el docente lleve un registro de lo que sucede en su aula y con los estudiantes.

Tabla No. 13: Total de la población y cobertura escolar de (0 a 5 años) – (6 a 11) y (5 - 14 años).

Territorio/ población		Población 0 a 5 y de 6 a 11 años y 5 – 14 años					
0 – 5 años			4 - 5		6 - 11		
	Número	% del total	Educación preescolar % de 4 – 5 años		Población 6 a 11 años 2001		
			2.001	No.	% del total	Escolarización Básica 5 – 14 años	
						Urbana	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 Stgo.	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
Sucumbios	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
PAIS	1'588.341	13,1	35,1	1'639.528	13,5	89,6	78,7

Tabla No. 14: Indicadores complementarios

Territorio/ población	Inasistencia Secundaria	Educación y trabajo				Analfabetismo de la madre	
		Solo Trabajan	Trabajan y estudian	No trabajan no estudian	Solo estudian	Rural	Urb.
Azuay	38,7	22,9	3,7	13,7	59,7	18,5	5,3
Bolívar	43,4	19,6	6,1	13,7	60,7	26,5	8,4
Cañar	54,1	25,6	3,1	17,8	53,5	24,4	9,3
Carchi	42,6	21,3	2,5	16,9	59,3	11,9	5,7
Cotopaxi	47,5	22,6	6,3	11,4	59,7	36,4	6,6
Chimborazo	49,7	25,2	5,7	15,1	54,1	29,1	8,0
El Oro	24,5	13,2	3,9	15,4	67,5	9,1	5,1
Esmeraldas	29,2	12,1	4,4	18,4	65,1	16,0	7,2
Galápagos	12,5	10,2	3,6	8,8	77,5	6,7	2,5
Guayas	34,6	11,1	2,5	18,0	68,4	14,8	6,0
Imbabura	42,6	21,6	3,0	16,9	58,5	28,4	6,8
Loja	38,1	17,8	4,0	16,5	61,6	13,4	4,0
Los Ríos	42,5	16,2	3,6	21,1	59,1	15,0	7,5
Manabí	54,8	13,6	3,3	22,3	60,8	18,1	8,3
Morona Stgo	58,1	21,2	6,6	14,4	57,8	15,8	6,8
Napo	41,3	18,2	6,2	12,1	63,5	17,8	7,5
Orellana	81,3	21,8	7,9	17,7	52,6	14,9	7,4
Pastaza	37,0	13,2	7,0	10,7	69,1	20,6	5,9
Pichincha	26,3	13,1	3,3	11,5	72,0	11,9	5,0
Sucumbíos	57,8	16,2	7,6	18,8	57,4	13,3	6,9
Tungurahua	38,3	25,0	4,1	11,5	59,6	19,1	5,5
Zamora	42,7	20,8	6,6	16,3	56,2	12,9	5,7
Residencia							
Ciudades	13,9	9,9	3,2	12,8	74,1	18,1	
Campo	76,2	24,1	4,3	21,1		50,5	6,0
Región							
Costa		14,0	3,7	20,2	62,1	15,6	6,4
Sierra		18,6	3,9	13,2	64,2	20,3	5,4
Amazonía		12,4	3,2	17,6	66,8	15,5	6,7
País	38,1	15,6	3,6	16,2	64,5	15,5	5,3

Fuente: Observatorio Social del Ecuador, Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador, 2003, Quito: UNICEF, Pp. 187 – 189. Elaboración: autor.

Tabla No. 15: Total de la población infantil de 5 a 6 años

Edad	Total	Hombres	%	Mujeres	%	Urbano	%	Rural	%
5 – 6 años	262.860	133.649	50,8%	129.211	49,2%	146.215	55,6	116.645	44,4

Acceso a la Educación Inicial: año 2001

Años	4 y -	5 y +	Urbana	Rural	Hombres	Mujeres
1999-0	32.594		28.241	4.353	16.139	16.455
		156.803	119.593	37.220	78.854	77.959
2000-1	33.860		29.034	4.826	16.922	16.938
		165.728	126.377	39.351	83.074	82.654

Año	Total, población	Con escolarización
2001	1.588.341	13,1%
2000		27,4 Edu. Preescolar 4- 5años
2001		35,1 Edu. Preescolar 4-5 años

Ídem, p. 180.

Pese a estos avances, los alumnos matriculados en preprimaria, año 2000-01, no superaron el 36,8%, lo cual implicó que quedaron fuera de este servicio, alrededor de 343.109 niños. Las provincias más afectadas: Guayas con 24.114 niños excluidos; Manabí con : 13.235, Pichincha con: 9.939 y Los Ríos con: 8.439.

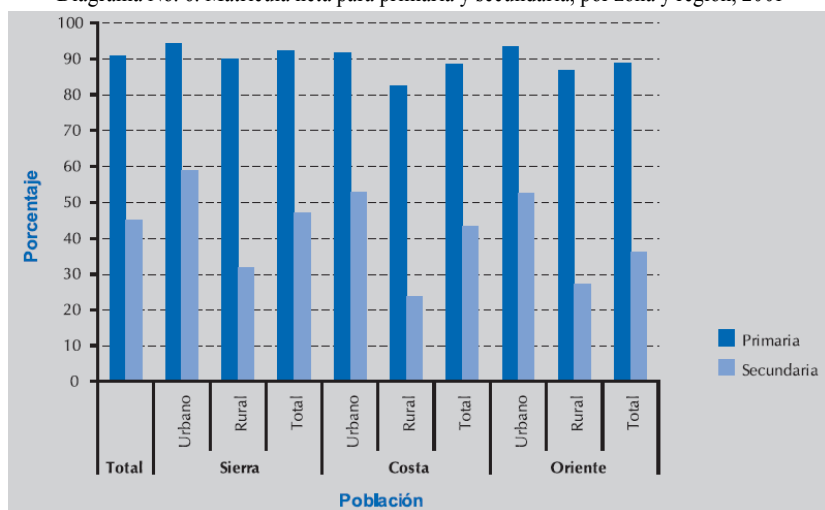
▪ El despliegue de la Educación Primaria

En cuanto a la expansión del nivel primario la tendencia fue ascendente en unos gobiernos con mayor fuerza que en otros. El ritmo de crecimiento de matrícula, profesores y centros educativos disminuyó con 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 treientos veinte planteles para el año 1996 administraban tan solo cuarenta y seis.¹³³

133 Paladines Carlos, Terán Terán, (1997) Tasas de crecimiento a nivel fiscal, municipal y particular: 1980-96, Quito: Instituto de Capacitación Municipal.

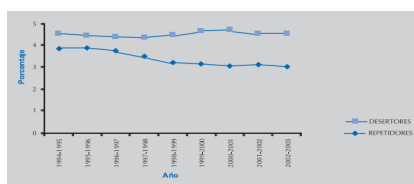
El esfuerzo de décadas de sostenido crecimiento, aunque en algunos gobiernos éste haya sido mínimo, condujo a una cobertura aceptable a nivel de primaria, si bien en cuanto al nivel medio quedaba aún mucho por hacer.¹³⁴

Diagrama No. 6: Matriculación neta para primaria y secundaria, por zona y región, 2001

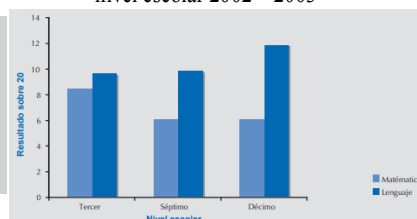


Fuente: SIICE, versión 3.5.

Repetición y Deserción en las escuelas, 1994—2003



Tasa de deserción por género por género y nivel escolar 2002—2003



134 Informe CONADE-GTZ, (1991). Ecuador S. XXI, Estrategias de Desarrollo: reorientación del sistema educativo ecuatoriano, Quito: GTZ. pp. 15-21.

Tabla No. 16: Ausentismo de docentes 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

Fuente: Banco Mundial, Rogers et al, 2004.

Tabla No. 17: 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%
Total	2.200.754	16.628	753.942	2.714.968	2.110.555	2.781.386	76%

Fuente: SINEC 2002-2003, INEC 2001.

Sin descontar estos progresos, no faltaron las limitaciones que mostraban la exclusión y la inequidad del sistema educativo ecuatoriano. Al parecer el sistema no garantizaba ‘igualdad de oportunidades’ a todos, sin tomar en cuenta su origen, los recursos de su familia, su credo religioso o político. Las condiciones de vida del pueblo hacían patente que muchos de ellos no disfrutaban de los derechos sociales y colectivos dada la pobreza en que se debatían y la existencia de relaciones económicas y sociales injustas.

Política de exclusión educativa que intentó superar la disposición de que las escuelas rurales impartan los 6 años de estudio. Con ello se extinguió la medida discriminatoria que reducía a 4 la educación de los niños del área rural, y que les impedía continuar sus estudios secundarios y universitarios. En la primaria de 6 años se establecen 3 ciclos

de 2 años cada uno, con la finalidad de proponer formas de trabajo pedagógico que permitan mejorar los aprendizajes de los niños según los niveles psicológicos, y reducir el abandono escolar mediante el reemplazo de exámenes anuales por exámenes de ciclo. La secundaria se dividió en 2 ciclos de 3 años: la básica y la diversificada. En esta última se introdujeron las especializaciones que conducen a las carreras universitarias o a la formación de obreros calificados.¹³⁵

▪ El despliegue de la Educación Secundaria

En las últimas dos décadas del s. XX se asistió al explosivo desarrollo de la educación media. Cada vez más un mayor número de egresados del nivel primario concurría al nivel secundario, alrededor de un 60%, cuando hacía 25 años tan solo concurría un 20%.

Tabla No. 18: La población de 13 a 18 años: 1959/1960 y 1975-76

	1959/1960	1975/1976
Población de 6 a 12 años	796.907	1'360.618
Niños matriculados	566.805	1'254.850
Tasa de matrícula	71,1	92,2
Porcentaje de matriculados en establecimientos privados	20,7	16,7
Tasa de deserción	22,9	6,4
Número de profesores	14.195	33.297
Porcentaje de mujeres en el personal docente	65,6	64,6
Porcentaje de profesores en establecimientos privados	25,6	48,0
Estudiantes matriculados por profesor	39,9	37,7
Número de establecimientos	5.340	9.641

Fuente: Luis F. Bilbao (1980). Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960. Quito: Banco Central. pp. 83-97 y 252

135 FLACSO, Andes. (2011). Estudio sobre la transición de la Educación Primaria a la Secundaria en Ecuador. Quito: UNESCO.

Tabla No. 19: Crecimiento del bachillerato 1980-2000

	1980		1985		1990		1995		2000		%	%
	Mil.	%	Mil.	%	Mil.	%	Mil.	%	Mil.	%	1980-1990	1990-2000
0-14	3.407	42,8	3.745	41,2	3.997	38,9	4.173	36,4	4.277	33,8	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	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	42,9	46,8
50-64	571	7,2	662	7,3	775	7,6	899	7,8	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	32,4	40,4
Total	7.961.	100	9.098.	100	10.264	100	11.460	100	12,641	100	28,9	23,2

Fuente: CEPAL, Situación educativa de América Latina y El Caribe, 1980-2000

A su vez, el crecimiento del bachillerato incidiría años después, en el significativo crecimiento del nivel universitario, en inversiones en esta área y en fuente de trabajo para los cientos y miles de docentes que pasaron a laborar en este nivel. Al igual que en otras experiencias, su desarrollo cuantitativo no estuvo inevitablemente ligado al desarrollo de la calidad, más aún ella se debilitó al igual que otras áreas de la realidad educativa. Valga como un indicativo de este proceso, el hecho de que no se lograron actualizar ni reformar substancialmente los Planes y Programas del Bachillerato, a pesar de que habían sido aprobados hacía ya más de tres décadas, a finales de 1978.

El análisis demográfico confirmó la importancia del crecimiento del grupo de 15 a 34 años, que fue particularmente relevante, y afectó a la educación media y la superior, y exigió mayores recursos y personal para atender a la demanda en expansión.

Tabla N. 20: Total nacional y del bachillerato

Periodo	Establecimientos	Profesores	Estudiantes	Porcentaje Secundaria		
				Estable.	Profesores	Estudiantes
1975-6	10.953	57.397	837.816			
Bach.	1041	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	3'931637			
Bach.	3.613	82.793	983.859	12,3%	41,2%	25,0%

Fuente 2009-10: AMIE Alumnos De 7° y 8° año de Educación Básica. Elaboración: Felipe Paladines Camacho

Tabla No. 20: Crecimiento de establecimientos, profesores y alumnos: 1975-2010

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

Fuente: Ministerio de Educación: AMIE.

Cabe recordar que en Ecuador la tasa neta de matrícula era alta, sobre el 96% a nivel primario, que contrastaba con la tasa en secundaria, que bordea el 50%. La tendencia de desarrollo de la primaria incidió más temprano que tarde en el crecimiento de la secundaria. Sin embargo, se dieron altas tasas de repitencia, especialmente en primer grado (30% a nivel urbano y 40% a nivel rural), que develaron la baja eficiencia del sistema y la pérdida de más de 16 millones de dólares por año.

Diagrama No. 7: Tasa de crecimiento 1990-1994

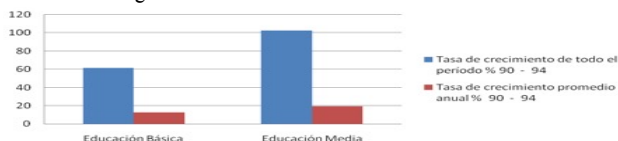


Tabla No. 21: Tasa neta de matrícula en secundaria (1998-2000)

PAÍS	1998/1999			1999/2000			2000/2001		
	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M
Chile	70.3	68.8	71.9	n.d.	n.d.	n.d.	74.5	73.5	75.6
Colombia	n.d.	n.d.	n.d.	54.3	51.5	57.1	56.5	53.9	59.3
Ecuador	45.9	45.2	46.7	46.9	46.2	47.6	48.1	47.2	48.9
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	35.5	32.6	38.5
Perú	61.5	62.2	60.7	n.d.	n.d.	n.d.	65.4	66.6	64.2

Fuente: Base de datos UIS(www.unesco.org).

▪ La expansión de la Educación Técnica

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 que, en los *Estatutos de la Sociedad Económica de Amigos del País*, que reclamaban 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*”.¹³⁶

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 empiécenla por los campos: de ellos pasará a los talleres y diariamente notarán mejoras que nunca conseguirán empezando por las ciudades*”.¹³⁷

Posteriormente, 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 insistió en la necesidad de impulsar *la formación de más ingenieros y mecánicos, agricultores y menestrales*.¹³⁸

A mediados del s. XIX, Juan León Mera, en *Defectos y mal estado de los estudios en la República del Ecuador*, 1867, llamaba la atención

136 Paladines Carlos, (1997). *Pensamiento pedagógico ilustrado*, Ob. Cit. p. 180.

137 Ídem. p. 63.

138 Ramírez Franklin, (1996). “*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.

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 tan necesarios al pueblo no han merecido la atención de nuestros legisladores, mirados con frío desdén”.¹³⁹

Al consolidarse la Revolución Liberal, José Peralta y Alfredo Espinosa Tamayo retomaron la necesidad de reorientar la educación hacia la formación técnica. Inspirándose en las ideas del positivismo reinante en la época demandaban:

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.”¹⁴⁰

Mas fue solo a partir de los años sesenta del s. XX que la formación profesional y educación técnica alcanzaron dimensiones significativas y ella dejó de ser la “cenicienta” de la casa. 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.”¹⁴¹

139 Mera Juan León, (s.f.). *Ojeada histórica crítica, sobre la poesía ecuatoriana*, Quito, Clásicos ARIEL, No. 31, p. 155. (1ra. Edc. Impr. y Litografía de J. Cunill Sala, 1893 - 633 páginas).

140 Ídem. p. 12.

141 Guzmán, Iván “La educación técnica en el Ecuador”, en: *Educación: entre la utopía y la realidad*, Ob. Cit. pp. 315 – ss.

En los años 60, de acuerdo con la reforma curricular, los colegios técnicos mantenían 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, Radiotecnía, Electricidad, Mecánica Industrial y Mecánica Automotriz (...) En el Ciclo Diversificado las especialidades que más elegían los estudiantes eran: Radio y Televisión, Electricidad, Mecánica Automotriz y Diesel, Mecánica Industrial, con sus ramas de Torno, Fresa, Suelta Eléctrica, Autógena, Ajuste y Fundición”.¹⁴²

En la expansión de la educación técnica 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 rodean –*Maestranza*–. 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, hoy Facultad de Ingeniería Civil; en 1939 tomó el nombre de Escuela Central Técnica del Estado; en 1947 se denominó 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. Destacaron por sus actividades académicas, en el Colegio Central Técnico, figuras como las de: Antonio Becerra, Juan B. Haro, Sergio Guarderas, Luis Sampedro, Alfonso Guzmán, Luís Felipe Castro, Napoleón Zabalá, Víctor Manuel Ponce, Víctor Arias, Pablo Albuja, Marcelo Parra, Abdón Cruz Hidalgo, Eduardo Suasnavas...

En la expansión de la educación técnica papel importante jugaron los religiosos salesianos, quienes, desde su arribo al país, en el gobierno

142 Lara Edmundo, Pazos Julio, Vallejo Báez, Carlos (1959), *Perfil histórico del Colegio Central Técnico del Estado*, Rev. del Centenario del Colegio Experimental Central Técnico, 1871 – 1971, Quito: Talleres Gráficos Central Técnico.

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 de 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 religiosos Crespi, Tarruel, Chiántera, Migliasso, Solís, Alvarez, Arroyo, Valverde, Creamer, por citar algunos.¹⁴³

A finales de la década de los setenta se contaba con 229 colegios técnicos, en 1991 con 693, prácticamente se triplicó; el número de alumnos aumentó, asimismo se triplicó, de 44.989 se subió a 140.584 estudiantes. 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. Conforme a las estadísticas existentes, de cada 100 alumnos matriculados en secundaria, 31 correspondían a la

143 Guerrero, Antonio y Crammer, Pedro (1997). *Un siglo de presencia salesiana en el Ecuador, 1888 – 1988*, Quito: Comunidad Salesiana.

técnica y de ellos, 23 a la de comercio”. Sobre todo, considerando que el área que cubrieron los colegios agropecuarios fue de 34.4%, industriales 21.7% y de administración y comercio 43.8%.¹⁴⁴ Asimismo, la educación técnica logró integrar a sus establecimientos personal calificado, pues a mediados de los 80, sus profesores eran el 28% graduados universitarios y 72% graduados de las escuelas técnicas secundarias y su experiencia industrial promedio era de 11 años.

Los cuadros y las cifras hablan a las claras de la importancia que asumió la educación técnica en general y del apoyo brindado por los 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*, para atender a las nuevas demandas del mercado internacional en expansión a nivel global. Para los gobiernos de turno desde finales de los setenta, como fruto del “desarrollismo” del discurso político y hasta del empresarial y el apoyo de financiamiento del Banco Mundial, se dirigieron 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 indispensables para responder a los crecientes requerimientos de personal técnico de los sectores agropecuarios e industrial del país.

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%, en un país con población, en aquella época, mayoritariamente campesina y trabajos artesanales que reclamaban las ciudades: carpintería, sastrería, albañilería, etc. Al igual que en el pasado mediato y en el reciente el país privilegiaba el bachillerato en humanidades, el ingreso a la universidad y los títulos más que la formación profesional y la dedicación al mundo del trabajo.

144 Ramirez, Franklin Art. Cit. p. 16.

Se puede apreciar, 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 alcanzó Artes Industriales Femeninas 1.5) y otras especialidades 1.5%, porcentajes sin mayor variación en la década siguiente. Diez años después, según las estadísticas del año lectivo –1996-97–, es del área de Ciencias donde egresan la mayor cantidad de alumnos, con un 55.6% del total nacional, le siguen los de la especialización de Comercio y Administración, con un 32,9%, luego están los bachilleres en el área Técnico Industrial, con el 8,2%. Situación que en términos relativos se mantuvo vigente en las dos siguientes décadas, aunque la carencia de información es mayor. Al mismo tiempo, los colegios técnico-industriales se han abierto a especialidades como mecánica general, automotriz e industrial, electricidad, electrónica, electromecánica; los agropecuarios a especialidades 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.

A pesar de estos y otros avances, no fue posible alterar radicalmente la tendencia centenaria hacia los estudios de tipo universitario para ingreso a la universidad, como se puede apreciar en la tabla adjunta de inicios del s. XXI

Cuadro No. 18: Graduados por especializaciones 2002 – 2003

Especializaciones	Bachillerato			Post-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

Fuente: Registros Administrativos del MinEduc – GIA; Elaboración: Ministerio de Educación

En los años ochenta, entre las fallas estructurales de bachillerato técnico se señalaron 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 desertión, repitencia escolar y bajos índices de rendimiento.*

145

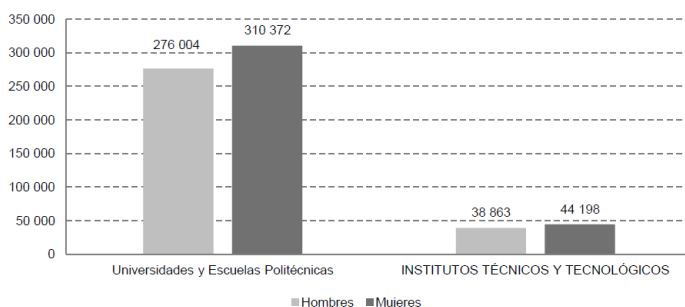
Otro cuello de botella resultó ser la desvinculación entre educación y trabajo, centenaria y estructural brecha, círculo de hierro que se mantiene entre el sistema productivo en general y el ámbito de la educación técnica en particular, que se agudizó aún más por efecto de la alta desocupación y subocupación de la población económicamente activa que se heredó de la crisis de los años ochenta. Por ejemplo, las altas tasas de desocupación y subocupación afectaban en la práctica a la mitad de la población ecuatoriana y de modo particular a los jóvenes y aún más significativamente a las jóvenes. La tasa de desempleo juvenil, según Magdalena León, duplicaba a la tasa general; la de mujeres de 20 a 24 años la triplicaba.¹⁴⁶

145 Ramírez, Franklin, (1983). “Realidad y Perspectivas de la Educación Técnica Nacional”, Quito: Informe Técnico PROMET, p. 3.

146 León Magdalena, (1991). “Breve revisión del empleo juvenil y sus perspectivas en el Ecuador”. En, 2do. Seminario sobre Juventud, Empleo y Capacitación, Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS.

En fin, la creciente demanda de puestos de trabajo incluso de parte de los jóvenes (15-24 años), que contrastaba con las tendencias regresivas y precarizantes del mercado de trabajo, terminó por agudizar aún más al problema del desempleo, subempleo, desocupación, trabajo inestable, ... transformado en uno de los conflictos más penosos de la vida diaria de miles de ecuatorianos, pese a los esfuerzos y programas ejecutados a favor de la formación y capacitación técnica. Las propuestas por ampliar y profundizar la oferta de educación técnica resultaban siempre más cortas que la realidad y contrastaba con la minus valoración de las actividades artesanales.

Tabla No. 22: Total de alumnos matriculados en Instituciones de Educación Superior: 2015



Fuente: Tomaselli, p. 29 SENESCYT-SNIESE

Cuadro No. 19: Reporte de asignación de cupos en las Universidades e Institutos técnicos y tecnológicos. Semestre I y II, 2017.

TABLA 1 - REPORTE DE ASIGNACIONES DE CUPOS EN LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS Y DE LOS INSTITUTOS PÚBLICOS DEL I SEMESTRE 2017 AL II SEMESTRE 2017			
ACEPTACIÓN DE CUPOS I SEMESTRE 2017			
IES	CUPOS OFERTADOS	ACEPTACIÓN DE CUPOS	% DE ACEPTACIÓN
Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas	47.214	42.144	89,26%
Institutos Técnicos y Tecnológicos Públicos	16.540	10.377	62,74%
ACEPTACIÓN DE CUPOS II SEMESTRE 2017			
IES	CUPOS OFERTADOS	ACEPTACIÓN DE CUPOS	% DE ACEPTACIÓN
Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas	60.079	58.238	96,94%
Institutos Técnicos y Tecnológicos Públicos	15.654	12.432	79,42%

Fuente: SENESCYT, Subsecretaría de Acceso a la Educación Superior, SAES, 2017.

Tabla No. 23: Estudiantes de bachillerato técnico 2019-2020

Área	Fiscal	Fiscomisional	Municipal	Particular	Total
Servicios	146.161	8.070	1.217	24.409	179.8656
Industrial	48.871	5.537	141	6.703	61.252
Agropecuaria	23.366	1.320	25	269	24.980
Artística	1.194	17	90	268	3.339
Deportiva.	335	139	---	83	557
Total general	220.697	15.091	1.473	31.732	268.993

Fuente: Registros Administrativos del MinEduc – GIA; periodo: 2019-2020. Elaboración: Ministerio de Educación

Con las últimas reformas promovidas por el SENASCYT, junio 2023, se complicarán más aún los problemas de calidad al entregarse a cada instituto técnico o tecnológico la facultad de conceder títulos hasta de maestría, tanto a los establecimientos privados como fiscales, con el consiguiente peligro de afectar al nivel universitario, favorecer el populismo académico que suele llegar incluso a la corrupción y venta de títulos y grados.

▪ La expansión de las facultades de ciencias de la educación

A partir de 1970, las universidades del Estado y las universidades privadas vivieron una expansión o boom de crecimiento sorprendente y, al mismo tiempo dieron ejemplo de lo que habrían de seguir todos y cada uno de los niveles educativos: la preprimaria, la educación básica y el bachillerato que fueron igualmente sacudidos por la ola expansionista. Por ejemplo, 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 consentimiento del Congreso de la República y del Consejo Nacional de Educación Superior CONESUP; entre 1982 y el 2000 se pasó 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 llegó a 30. Del total de universidades, las privadas representaban el 57,69%. Al presente, 2022, estos porcentajes son aún mayores.

Cuadro No. 20: El crecimiento de universidades: 1950-2000.

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	
1950			2						2		4	
1960			1				1			2	4	
1970	2	2	1	1	1			1			8	
1980					1	1	2			1	5	
1990	1		2	2	2	5	1	4	3	6	25	
2.000	5	3	3		3	2	4				20	
Universidades extranjeras en convenio											2	
Total, general ¹⁴⁷											74	

Fuente: Sánchez Mentor, (2003). *Maestría en docencia Universitaria*, Quito: PUCE.

Se impuso en la mayoría de ellas la orientación ‘profesionalizante’ incluso en desmedro de la investigación, la extensión cultural y la misma docencia cuyos niveles de calidad descendieron. La orientación profesionalizante y las “facilidades” propias de una universidad populista para el ingreso y para las pruebas y exámenes de salida o egreso de la universidad condujeron a la proliferación de estas, algunas bautizadas, como “Universidades de garaje”.

La distribución de las carreras de acuerdo con el área del conocimiento y de los estudios de postgrado fueron similares:

¹⁴⁷ Algunas universidades cuentan con extensiones o sedes en diferentes provincias.

Tabla No. 24: Porcentaje por área del conocimiento de carreras en la universidad a nivel nacional: 2008

Áreas del conocimiento	Número Carreras	%	Áreas del conocimiento	Número de Carreras	%
Administración y comercio	1727	30,3	Ciencias de la educación	1591	27,9
Ciencias agrícolas y pecuarias	221	3,7	Humanidades y ciencias de la cultura	68	1,2
Ciencias básicas	220		Tecnologías (TIC)	685	12
Ciencias de la salud.	352		Artes y arquitectura.	220	3,9
Ciencias sociales	711		Total	5.704	100,00

Fuente: Benito Gil, Vicente José (s. f.). “Las políticas públicas de educación en el Ecuador como una de las manifestaciones del Plan Nacional, para el buen vivir (2007-2015)”. España: Universidad de Alicante (Tesis doctoral), p. 164. Elaboración Gustavo Vega CONESUP. Disponible en: WWW.eltallerdigitasl.com. Consulta, Sept. 2022.

Tabla No. 25: Porcentaje por área del conocimiento de los estudios de posgrado a nivel nacional: 2008

ÁREAS DE CONOCIMIENTO	Número de Posgrados (maestrías y especialidades)	%
Administración y Comercio	580	30,1
Ciencias de la Administración y Comercio	79	4,1
Ciencias Agrícolas y Pecuarias	21	1,1
Artes y Arquitectura	61	3,2
Ciencias Básicas	367	19,1
Ciencias de la Salud	359	18,6
Ciencias Sociales	280	14,6
Ciencias de la Educación	15	0,8
Humanidades y Ciencias de la Cultura	162	8,4
Tecnologías (TICs)	1924	100,0

Ídem, p. 165.

El crecimiento de las Facultades de Ciencias de la Educación siguió camino similar. Desde mediados del s. XX vivieron una expansión cuantitativa notable y entregaron tal número de egresados que para muchos de sus egresados la posibilidad de encontrar un puesto de trabajo era mínima. A finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta, alrededor de cincuenta mil estudiantes asistían a clases en las diversas facultades de ciencias de la educación, número que doblaba al de otras carreras como medicina con cerca de 20.000 estudiantes,

ingeniería 15.000, economía 23.000, jurisprudencia 19.000 y ciencias administrativas: 35.000.¹⁴⁸

Al concluir el s. XX se convirtió esta, la facultad de ciencias de la educación de la Universidad Central de Quito en las más grandes de todo el país 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 el descenso en el número de estudiantes. Sólo 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.

Cuadro No. 21: Matrícula Ciencias de la Educación – Universidad Central Quito: 1955-2005

Año Lectivo	No.	Año Lectivo	No.	Año Lectivo	No.
1955 - 56	383	1970 – 71	2.826	1985 - 86	6.121
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
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

148 UNESCO, (1986). *Ecuador: desarrollo educativo: problemas y prioridades*, Quito: Anexo: VII-13.

El caso de los Institutos Superiores fue similar:

Tabla No. 26: Institutos Superiores

	Datos G. Vega	Datos Evaluación CONEA ¹²⁰
INSTITUTOS REGISTRADOS	369	
INSTITUTOS EN FUNCIONAMIENTO	287	285¹²¹
INSTITUTOS COFINANCIADOS	15	11
INSTITUTOS PUBLICOS	143	143
INSTITUTOS PARTICULARES	129	131
INSTITUTOS SUPERIORES POR ESPECIALIDAD:	236	
PEDAGOGICOS HISPANOS	25	29
PEDAGOGICOS BILINGUES	6	
CONSERVATORIOS	8	9
ARTE Y EDUCACIÓN MUSICAL	3	2
DISEÑO DE MODAS, TALLADO, JOYAS	4	Sin datos
FUTBOL	ND nND ND 3	Sin datos
CINE Y ACTUACION	1	Sin datos
TRANSPORTE	1	Sin datos

Fuente: Benito Gil, Vicente José, Tesis Cit. p. 167

Los planes y programas de estudio dieron 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), coincidieron en el rosario de insuficiencias y vacíos que afectaban a la calidad de todos los procesos y productos que estaba llamada a cumplir la formación de docentes.

En forma 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.¹⁴⁹

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. Los perfiles profesionales genéricos, caían en retórica, en el sentido peyorativo de este término, al postular la formación de profesionales autónomos, reflexivos y autocríticos de su propio quehacer, ... declaraciones que no disponían de las mediaciones necesarias para su concreción y evaluación. En general, predominaron planes y programas con asignaturas, fragmentadas y parceladas en múltiples cursos, sobre una gran diversidad de materias y temas, con escasa dedicación a la práctica y habilitación sea para la investigación o para el ejercicio docente, enciclopedismo en el sentido populista de este término.¹⁵⁰

Asimismo, las facultades de ciencias de la educación abrieron estudios en ciencias humanas, filosofía, literatura, arte, comunicación, ciencias de la administración, tecnología, etc. –Letras en la terminología tradicional–, haciendo así al título de su carrera, con las excepciones del caso.

Remató la crisis de calidad, la situación que básicamente por sobredimensionamiento y politización atravesaron las facultades de ciencias de la educación, sin descartar otras limitaciones de la más diversa índole: recursos, actualización, desarrollo de la investigación, publicaciones y más aspectos que influyeron en el descenso de la calidad. La duplicación de tareas y esfuerzos bajo la organización curricular vigente tampoco se logró subsanar.

149 Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Ciencias de la Educación, (1998). *Propuesta de nuevo pensum para docencia y gestión educativa*, Quito: PUCE; Universidad Central del Ecuador, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, Documento de Reforma, II Etapa, Quito, 1996.

150 Pascual Enrique, (1999). *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, pp. 229-ss.

Cuadro No. 22: Facultades de Ciencias de la Educación

Lugar	Título
1. U. Eloy Alfaro de Manabí	Facultad de Ciencias de la Educación
2. U. Técnica de Manabí	Facultad de Ciencias de la Educación
3. U. Central del Ecuador	Facultad Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación
4. U. Católica de Guayaquil	Facultad de Ciencias de Educación
5. U. Técnica del Norte	Facultad de Educación, Ciencia y Tecnología
6. U. de Machala	Facultad de Ciencias Sociales
7. U. Técnica de Babahoyo	Facultad de Ciencias de la Educación
8. Escuela Politécnica del Ejército	Facultad de Ciencias de la Educación
9. U. Técnica de Ambato	Facultad de Ciencias Humanas y de la Educación
10. U. Nacional de Loja	Área de Educación, Arte y Comunicación
11. U. Católica, Esmeraldas	Facultad de Ciencias de la Educación
12. U. Luis Vargas, Esmeraldas	Facultad de Ciencias de la Educación
13. U. del Azuay	F. de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación
14. U. Técnica Particular de Loja	Facultad de Ciencias de la Educación
15. U. Técnica Indo América	Facultad de Ciencias de la Educación
16. U. de Cuenca	F. Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación
17. U. Técnica de Cotopaxi	Carrera de Ciencias Administrativas Humanísticas
18. U. Técnica de Milagro	Unidad Académica Ciencias de la Educación
19. U. Estatal de Bolívar	Facultad de Ciencias de la Educación
20. Pontificia U. Católica de Quito	Facultad de Ciencias de la Educación
21. U. P. San Antonio Machado	Dpto. Ciencias de la Educación
22. U. Nacional de Chimborazo	F. CC – EE, Humanas y Tecnologías
23. U. de Guayaquil	F. de Filosofía y Letras y Ciencias de la Educación

Fuente: Abendaño Briceño, Augusto, *Procesos de formación de los docentes por parte de universidades e institutos pedagógicos en Ecuador*, Quito: CAF, s.f.

Cuadro No. 23: Población estudiantil: 1998-2005
Ciencias de la Educación, Universidad de Loja

Nº. 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

Nº. ORDEN	ÁREAS/CARRERAS	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004
4.1.1	Programa de Mestrías	122	324	324	63	485	357
4.2	NIVEL DE PREGRADO	1.959	1.430	1.195	972	1.354	1.928
	Tronco General	-	-	-	-	234	466
4.2.1	Educación Básica	206	196	88	64	72	83
4.2.2	Cultura Física	60	50	46	40	44	49
4.2.3	Historia y Geografía	74	26	5	-	-	-
4.2.4	Lengua y Literatura	23	20	3	-	-	-
4.2.5	Idioma Inglés	108	97	90	82	152	97
4.2.6	Fisicomatemáticas	28	22	8	12	76	31
4.2.7	Químico-Biológicas	88	63	37	27	16	21
4.2.8	Psicología Educativa y Orientac. Vocacional	184	184	74	110	90	92
4.2.9	Psicología Infantil y Educac. Parvularia	280	226	264	164	204	161
4.2.10	Psico-rehabilitación y Educación Especial	95	84	85	102	104	109
4.2.11	Licenciatura en Informática Educativa	25	51	46	40	45	93
4.2.13	Educación Musical	36	35	56	54	16	20
4.2.14	Artes Plásticas	23	27	21	27	22	29
4.2.15	Ciclo Doctoral	427	118	141	-	-	297
4.2.16	Programas de Carreras a Distancia	302	231	221	184	220	334
4.3	NIVEL DE TECNOLOGÍAS	-	-	10	66	59	46
4.3.1	Diseño de Interiores y Decoración de Ambientales	-	-	10	46	59	42
4.3.2	Tecnología en Canto Popular	-	-	-	20	-	4
	TOTAL, FACULTAD	2.081	1.754	1.519	1.035	1.839	2.285
5.	NIVEL DE FORMACIÓN CIENTÍFICA BÁSICA	(1)2.339	(1)2.516	(1)2.607	(1)2.270	-	-

Fuente: Ingeniero Rogelio León M., Secretaría de la Facultad. Corresponde al tronco general de todas las carreras.

En la década de los ochenta el plan de estudios se centraba en las asignaturas siguientes:

Cuadro No. 24: Distribución horaria en la formación docente, Plan 1985

Asignaturas	Quimestres									
	Primero		Segundo		Tercero		Cuarto		Quinto	
	1º.	2º.	1º.	2º.	1º.	2º.	1º.	2º.	1º.	2º.
CULTURA 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				
Curriculum					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			
Edu. Artística y su didáctica	3	3	2	2	2	2	5			

Asignaturas	Quimestres									
	Primero		Segundo		Tercero		Cuarto		Quinto	
Práctica docente							7	14	35	
FORMACIÓN LABORAL							2	3		
Legislación y Adm. Escolar							2	3		
TOTAL	35	35	35	35	35	35	25	35	35	35

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. 25: Distribución horaria en la formación docente, Plan 1991

Campos	Asignaturas	Carga horaria						
		1er. Año		2do. Año		3er. Año		4to. año
		1'	2'	3'	4'	5'	6'	
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	
Total		40	40	40	40	40	40	

Los nuevos planes de estudios, 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; del mismo modo, 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 o área del *saber* que debía integrar al menos tres dimensiones: la teoría –las ciencias–, las especificidades prácticas y de prácticas profesionales y la dimensión social y cultural.¹⁵¹

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 transmisores 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 languideció. El desarrollo de la investigación y experimentación educativa será otro de los retos más importantes de la educación del futuro.¹⁵²

151 Informe UNESCO, *Ecuador: desarrollo educativo: problemas y prioridades*, Vol. II, Documento principal, Anexo VII.

152 Piaget Jean, (1970). *Educación e instrucción*, Buenos Aires: Proteo, p. 9.

Tabla No. 27: Matrícula comparativa de las Carreras de Especialización, Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Central 2008-2014

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
TOTAL	6504	3319	-48,97

Fuente: Instituto de Investigaciones ISIFF.

La expansión de la universidades fue concomitante con la movilización de estudiantes universitarios y secundarios y el robustecimiento y presencia de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE) que se tornaron en instancias sociales que permanentemente criticaron tanto al sistema educativo vigente cuanto a la estructura política general, alcanzando en algunas ocasiones repercutir en el tablero político nacional y en las medidas que los gobiernos se vieron obligados a tomar para acallar la protestas estudiantil que consiguió que se eliminen los exámenes de ingreso a las universidades en medio de un clima de alta tensión por la clausura de algunos colegios y universidades y la represión violenta y hasta la muerte de algunos dirigentes que fueron asesinados, tal fue el caso de Milton Reyes y René Pinto, víctimas de la represión en el quinto gobierno de Velasco Ibarra (1970-1971).

▪ ***La expansión y contracción de la formación de maestros*** ¹⁵³

A raíz del triunfo de la revolución liberal, con la presencia de Eloy Alfaro y su Ministro de Educación José Peralta, se realizó la inauguración, febrero de 1901, de dos centros claves para el proceso de formación de Maestros de Escuela Primaria: la Escuela Normal de Señoritas que posteriormente fue conocido como *Normal Manuela Cañizares* y el Instituto Pedagógico que se denominaría *Normal Juan Montalvo*. La marcha de los dos establecimientos se enriqueció con el apoyo brindado por profesores norteamericanos y chilenos, que actuaron bajo la coordinación del Prof. Tomás Word; posteriormente varias Misiones Alemanas se sumaron a la tarea de formación de maestros laicos: la primera arribó en 1913, la segunda en 1921.

Marcha tan exitosa no estuvo exenta de dificultades y contratiempos, en alguna medida por la ola de modernización que cubrió al país desde mediados del s. XX. Los cambios de nombre de las instituciones formadoras de maestros fueron reiterados y no faltaron reformas de fondo que afectaron su misión. Por ejemplo, la Escuela Normal de Señoritas, mudó de nombre a Instituto Normal en 1907, Colegio Manuela Cañizares en 1910, Colegio Normal Experimental Manuela Cañizares en 1968. En 1975, cuando el Colegio cumplía sus Bodas de Diamante, la Dictadura Militar dispuso la transformación de los Colegios Normales en Colegios de Bachillerato en Humanidades Modernas, y este tradicional plantel de formador de maestras pasó a formador de bachilleres como la mayoría de los colegios normales. En la presidencia de Jaime Roldós Aguilera, el Normal Manuela Cañizares retomó la formación de maestras y el 19 de marzo de 1981 se expidió el acuerdo ministerial

153 NB: Aunque la bibliografía sobre el tema es aún limitada, se destacan los estudios efectuados en el siglo pasado por Emilio Uzcátegui, Franklin Ramírez, Eduardo Fabara, Emmanuelle Sinardet, Gabriela Ossenbach, Sonia Fernández, Milton Luna, Rosemarie Terán, ...; así como algunos artículos publicados por las revistas: *Educación*, de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, *Procesos de la Universidad Andina Simón Bolívar* y *Alteridad* de la Universidad Politécnica Salesiana, y varios suplementos de carácter educativo difundidos por el diario El Comercio de Quito.

que restituyó al plantel su misión de formar educadoras, siendo ministro de educación y cultura Galo García Feraud. El 7 de marzo de 1986, siendo rectora María Luisa Salazar de Félix por resolución ministerial, el colegio inició la formación especializada de maestras parvularias y maestras primarias tituladas, su denominación cambió a Colegio e Instituto Normal “Manuela Cañizares”. En agosto de 1991, por resolución ministerial, el plantel cambió su modalidad a Unidad Educativa Experimental “Manuela Cañizares”, y para responder a su nueva naturaleza, elaboró un proyecto de experimentación con miras a la formación integral de la juventud, lo cual implicó cambios curriculares, programáticos y de organización. Un nuevo modelo educativo entró en vigencia en el año lectivo 1994-1995, el mismo que le asignó tareas de Jardín de Infantes, Escuela completa, Colegio de Bachillerato con las especialidades de: Fisicomatemáticas, Química-Biología y Ciencias Sociales.

Similar aconteció con la Escuela Normal de Varones que atravesó por un vía crucis de nuevos nombres y misiones. Por ejemplo: Instituto Normal de Varones Juan Montalvo, Colegio Normal Experimental Juan Montalvo, Colegio Nacional Juan Montalvo, Colegio Normal Superior Juan Montalvo, Colegio Experimental e Instituto de Pedagogía Juan Montalvo, Unidad Educativa Juan Montalvo lo que afectó no solo a su desarrollo institucional, a la vez al predominio del cambio de las formas sobre lo de fondo: el desarrollo curricular. En el gobierno del general Guillermo Rodríguez Lara, el nombre del Normal Juan Montalvo fue reemplazado por el de Instituto Normal Superior.

Para el año 1974, el Gobierno expidió el Decreto No. 2.113, marzo de 1975, que autorizaba al Ministerio de Educación la creación de diez institutos normales superiores, siete de los cuales serían fiscales y tres particulares. El país pasó a contar con 42 colegios normales (29 en la Sierra, 10 en el Litoral y 3 en la Amazonía). A más de la proliferación de los mismos, en el año de 1975 se crearon diez, algunos de ellos con varias secciones en el Ciclo Diversificado, en medio de las cuales sobrevivió la que había sido su original y prioritaria razón de ser: la formación de maestros. Informes de la época señalan que en las provincias de mayor población indígena funcionaban seis Institutos Interculturales Bilingües, ubicados en Chimborazo, Cañar, Pichincha, Pastaza

y Morona Santiago. En el año 2008, estos institutos tuvieron una matrícula de 6.102 estudiantes, con un promedio de 210 estudiantes por institución. En general se trataba de centros educativos relativamente pequeños, entre los que estaban algunos que no superaban el centenar de estudiantes, como fue el caso de los institutos Shuar y Achuar, Félix Pintado, MACAC, Chimborazo y Martha Bucaram de Roldós de Sucumbíos. Aunque existían unos pocos que superaban la cantidad de 400 estudiantes, como el Instituto Canelos, Ricardo Márquez Tapia de Cuenca y Eugenio Espejo de Chone.

Existían diversas razones para que se dé una matrícula tan limitada: se trataba de instituciones con una carrera relativamente corta, de tres años, de los cuales dos eran de formación pedagógica y de conocimientos científicos y el último año de práctica pedagógica, particularmente en la zona rural; los institutos pedagógicos no recibieron el apoyo ofrecido de parte del gobierno y de la propia sociedad, al contrario, tuvieron que hacer frente a la oferta académica de las universidades que, con un año más de estudios, brindaban un título universitario, que despertó más acogida en la sociedad y en los centros educativos que demandaban los docentes para su trabajo cotidiano.

Según Eduardo Fabara, a más de la inadecuada distribución geográfica de los Institutos y la excesiva cantidad de instituciones formadoras de maestros, se evidenciaban problemas como la obsolescencia del modelo normalista que había perdurado casi sin modificaciones durante las dos cuartas partes del s. XX, lo que implicaba un proceso de falta de renovación. En definitiva, la formación docente existía sin líneas de acción, con una serie de políticas contradictorias, de acuerdo con el gobierno de turno e incluso la asesoría de diversas organizaciones internacionales, bajo diferentes perspectivas.¹⁵⁴

En los años 80 comenzó a evidenciarse que la propuesta de los normales estaba agotada, que sus días de esplendor estaban por finalizar y que no se hacía presente ni la renovación ni la modernización de su modelo pedagógico. Más aún, la política educativa de los diferentes gobiernos desde esos años, con las excepciones del caso, era errática, por

154 Entrevista a Villavicencio, Carlos Rector (1971-1972).

los frecuentes cambios de autoridades que incidieron directamente en la deficiente formación de los docentes ecuatorianos. Para fines del s. XX los problemas se acumularon y especialmente el de egresados que no alcanzaban un puesto de trabajo, muchos de ellos sin la suficiente preparación. Los paros y huelgas incluso prolongados por más de un mes en los años ochenta y noventa no dejaron de afectar a su misión.

Para 1991, el normalismo fenecía, sea por que el proyecto de país al que había servido: sustentar al liberalismo perdió fuerza, sea porque dejó de garantizar una trayectoria de formación académica y profesional docente.

Más de un autor, se preguntaba; “¿Cuánto de lo que tiene el país se debe a la acción de los maestros normalistas? ¿Cuántos de los que dirigen los destinos de la Patria son el producto de manos normalistas? (...) ¿No será acaso el entierro del normalismo el inicio de la crisis que actualmente vivimos?”.¹⁵⁵

María Luisa Salazar de Félix (rectora 1981-1988) en una entrevista manifestó:

*“El Manuela Cañizares quedó sin la responsabilidad de formar docentes, pero no me incumbe juzgar a quiénes y por qué lo permitieron. La historia dirá si fue provechoso o no para el país y para la juventud.”*¹⁵⁶

Franklin Ramírez, en el *Diagnóstico Básico de la Formación Docente* estableció como una de las principales limitaciones que, debido a todas estas reformas aconteció que:

Coexistan los siguientes ‘tipos’ de docentes primarios: los graduados del Bachillerato en Ciencias de la Educación, los egresados de los Institutos Normales Superiores, los formados en los Institutos Bilingües Biculturales, los licenciados en Docencia Primaria y Preprimaria de las

155 Puruncaja, Verónica (2011). “Fractura en la institucionalidad de la formación docente. la crisis del Manuela Cañizares a la luz de la sociología de la crítica”, Tesis para obtener el título de maestría en ciencias sociales con mención en desarrollo local y territorial, Quito: FLACSO-Ecuador.

156 Informe Auditoria Integral de la Deuda Ecuatoriana 2008. TOMO III. pág. 111). María Luisa de Félix, (Centenario del Manuela Cañizares 2001).

universidades y los bachilleres no docentes que trabajaban en el Magisterio” (PROMECEB, 1996).

Al presentarse una amplia oferta para formar docentes por parte de universidades, normales, institutos superiores, institutos bilingües, etc. la planificación nacional se borró, se multiplicaron los esfuerzos y gastos aislados, brotaron planes y programas de estudio diferentes de un lugar a otro; en fin, se repitieron o copiaron mecánicamente de un centro de formación a otro e incluso se desatendieron áreas que demandaban servicios.

Por otra parte, Ramírez señala que, una vez más, para renovar la formación docente se propusieron innumerables “sueños” sin las mediaciones y recursos requeridos para transformar la realidad:

- *Racionalizar la red nacional de institutos normales de manera que se ajuste su número y ubicación al aumento de la matrícula, y con ello atender a la demanda proyectada de maestros primarios calificados.*
- *Reformar el currículo de formación de los maestros, de acuerdo a las exigencias actuales de los niveles donde van a desempeñar sus funciones. –*
- *Ampliar la formación docente en los institutos normales a tres años, en vez de los dos años actuales. –*
- *Capacitar con ayuda de los institutos normales a los maestros en servicio en la escuela primaria que no cuenten con título docente adecuado. –*
- *Capacitar y perfeccionar los recursos humanos no docentes del sistema, tales como técnicos del Ministerio, directores de CEM y supervisores.*
- *Apoyar los esfuerzos de investigación educativa, particularmente en función de la provincia en que se localiza el IPED.*
- *Ampliar y rehabilitar –en pocos casos, construir– la infraestructura física necesaria al funcionamiento de los institutos normales.*

Para estas y otras “buenas intenciones”, se contó con préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como ya se

ha señalado. La transformación que se juzgaba debía darse al interior de los IPED, se justificó con diversas razones: su capacidad que no debía sobrepasar a 9.600 alumnos, puesto que el pronóstico de demanda de maestros hasta el año 2000, era de alrededor de 3.100 anualmente para todo el país, 800 para las nuevas plazas y 2300 para reposición. Así mismo, con el fin de establecer un mecanismo informado y preciso en las acciones, a nivel central, regional y local, el Programa contemplaba fortalecer los sectores de planificación del Ministerio de Educación, de manera que se cree “un flujo de información capaz de revitalizar un sistema que se ha mantenido burocrático y centralizador.”¹⁵⁷ Sin embargo, contradictoriamente se creó un organismo paralelo al Ministerio, aun cuando se menciona que “la capacidad institucional y administrativa del MEC para ejecutar el programa es adecuada” (idem, 60). “El Banco fomentó deliberadamente la creación de entidades ejecutoras, paralelas a la gestión y administración del ministerio de educación, como un medio de agilizar la ejecución de actividades y salvaguardar los mecanismos de control y desembolso de fondos”.¹⁵⁸

Finalizada la reforma promovida por el PROMECEB, la ejecución del Proyecto se prolongó por casi el doble del tiempo inicialmente estimado y obtuvo resultados pobres. Su lenta ejecución contó con la anuencia del BID, a pesar del efecto que ello tuvo sobre el costo del crédito. Sin relación con necesidades o planes nacionales, el Proyecto obligó a implementar cambios de carácter estructural sin soporte legal, e impulsó la privatización. Existen denuncias de irregularidades e ilegalidades con responsabilidad del sectorialista del BID.¹⁵⁹

La Misión de Supervisión del Proyecto EB-PRODEC, por ejemplo, en marzo de 1997, señalaba como las conclusiones más importantes del análisis, las siguientes:

157 Informe de Proyecto Ecuador. Programa de Mejoramiento de la Educación Básica EC-0035- BID: 1989, 59.

158 Informe MEC – EB-PRODEC, (1997). Misión de Supervisión (4 al 14 de marzo de 1997). Resumen Ejecutivo y Aspectos Críticos para la Atención de las Autoridades.

159 Ídem, 2008. TOMO III. pág. 91.

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 personal o la compra de bienes sin haber seguido los procedimientos establecidos, etc..¹⁶⁰

En la primera década del s. XX arreciaron las críticas y las investigaciones sobre las limitaciones a la formación y capacitación de los docentes. El *Cuaderno No. 8 del Contrato Social por la Educación*, –2013–, elaborado a petición del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (IESALC) con sede en Caracas, no solo puso en evidencia y ratificó los agudos problemas existentes especialmente en la Formación Inicial que ofrecían los institutos pedagógicos y las diferentes universidades del país, pese al esfuerzo realizado por el Ministerio de Educación por fortalecer la Formación Continua de los docentes. Se diseñó igualmente programas y proyectos con los instrumentos de evaluación y con los tiempos requeridos para resolver los problemas, repitiéndose nuevamente los “sueños” sin la contraparte de recursos humanos y económicos para su implementación:

- *Transformar a los Institutos Superiores Pedagógicos en la Universidad Pedagógica Ecuatoriana hasta el 2008, dentro del marco legal correspondiente.*
- *Implementar la formación inicial docente en educación infantil y educación básica, a nivel de licenciatura, desde el año lectivo 2009-2010.*
- *Capacitar a los docentes de la Universidad Pedagógica en las áreas definidas en el diseño curricular desde el año 2008.*

160 Fabara Eduardo, Art. Cit.

- *Formar a los docentes de la Universidad Pedagógica a través de maestrías y diplomados en las áreas del currículo de formación docente, para elevar el nivel científico, tecnológico, a partir del año 2008.*
- *Determinar la oferta de formación de cuarto nivel en áreas pedagógicas a partir del año 2010.*
- *Aplicar el sistema de evaluación interna, externa y acreditación, de la Universidad Pedagógica anexa al Ministerio de Educación y Cultura, de acuerdo a los indicadores institucionales dados por el CONEA, a partir del 2010.*
- *Evaluar el impacto de los egresados de la Universidad Pedagógica, de la formación docente de educación infantil y educación básica del país, para evaluar los indicadores del sistema y el desempeño profesional en su comunidad educativa, a partir del año 2014.*
- *Hasta junio del 2007 diseña el sistema de desarrollo profesional*
- *Hasta diciembre del 2007 implementar el sistema de desarrollo profesional por créditos.*
- *Diseñar los materiales de apoyo para el desarrollo profesional de todos los niveles y modalidades.*
- *A partir del año 2009 realizar seminarios taller, encuentros, conferencias, congresos para todos los docentes del sistema educativo nacional en las áreas académicas según el currículo de educación infantil, básica y bachillerato a través de la Universidad Pedagógica., etc. etc. (Numerales 1—15).*

En fin, el número de estudiantes egresados del bachillerato, ante el número insuficiente de puertas de acceso a las universidades hizo que las instituciones de educación superior, públicas y privadas, se muestren incapaces de cubrir tal tipo de demanda. La universidad y los Institutos Técnicos y Tecnológicos igual que los Centros de Formación de los Maestros colapsaron. Algunas universidades redujeron al mínimo sus facultades de ciencias de la educación y otras hasta cerraron sus puertas.

Cuadro No. 26: Evolución de la matrícula en los Institutos Superiores Pedagógicos: 1994-2004

No.	Institutos pedagógicos		Evolución de la matrícula									
	Nombre	Lugar	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	2003- 2004
1	23 de octubre	Montecristi	324	282	280	252	271	148	237	151	210	267
2	Cariamanga	Cariamanga	377	315	285	240	205	212	166	213	255	359
3	Jorge Mosquera	Zamora	84	105	111	112	132	128	106	83	133	167
4	Belisario Quevedo	Pujilí	366	310	262	263	263	285	289	283	362	304
5	Ricardo Marqués	cuenca	313	288	315	370	410	371	298	269	302	400
6	San Gabriel	San Gabriel	135	92	77	102	102	111	89	115	86	88
7	Misael Acosta	Baños	175	150	155	148	146	112	108	100	118	98
8	José Félix Pintado	Macas	73	72	72	103	84	88	72	60	67	72
9	Camilo Gallegos	Shell	55	66	73	72	70	53	43	48	69	89
10	Don Bosco	Esméraldas	215	178	163	132	131	132	127	158	142	156
11	Eugenio Espejo	Chone	384	403	375	383	369	324	278	232	278	393
12	Los Ríos	Babahoyo	154	151	147	148	162	183	154	178	162	237
13	José Vega	Santa Rosa	254	273	245	244	241	236	225	204	242	296
14	Manuela Cañizares	Quito	352	327	331	388	407	418	376	347	332	337
15	Chimborazo	San Luis	196	185	173	170	178	201	180	166	182	171
16	San Miguel de Bolívar	San Miguel B.	227	209	169	176	171	188	225	255	271	298
17	Juan Montalvo	Quito	244	222	200	206	217	211	194	159	132	154
18	Hermano Miguel	Tena	85	79	77	79	72	70	72	69	113	132
19	Leónidas García	Guayaquil	392	396	396	393	358	331	328	249	267	363
20	Juan Pablo II	Guayaquil	121	132	126	108	103	101	92	82	59	49
21	Alfredo Pérez Guerrero	San Pablo	263	257	239	250	266	304	268	257	277	229
22	Loja	Loja	93	98	87	92	87	71	68	70	69	85

No.	Institutos pedagógicos		Evolución de la matrícula									
23	Rita Lecumberri	Guayaquil	372	306	290	261	262	214	225	205	181	152
24	Luis Cordero	Azoques	145	107	114	118	129	117	64	93	84	110
		Totales:	5399	5003	4762	4810	4836	4709	4284	4251	4393	5006

Cuadro No. 27: Evolución graduados de los Institutos Superiores Pedagógicos: 1994-2004

No	Institutos Superiores Pedagógicos		Evolución de graduados									
	Nombre	Lugar	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
1	23 de octubre	Montecristi	117	98	83	68	81	77	85	79	62	66
2	Ciudad de Cariamanga	Cariamanga	113	97	106	51	61	66	47	47	46	72
3	Jorge Mosquera	Zamora	9	26	31	32	36	24	24	29	22	21
4	Belisario Quevedo	Pujilí	109	118	100	74	84	92	75	24	89	77
5	Ricardo Marqués	Cuenca	89	92	85	71	100	125	98	77	33	68
6	Ciudad de san Gabriel	San Gabriel	60	32	20	28	26	40	26	31	23	31
7	Misael Acosta Solís	Baños	62	45	44	39	51	42	35	18	44	30
8	José Félix Pintado	Macas	17	18	18	24	21	35	23	14	14	16
9	Camilo Gallegos	Shell	10	13	21	15	22	22	10	9	13	15
0	Don Bosco	Esmeraldas	78	60	61	38	32	30	43	31	23	45
1	Eugenio Espejo	Chone	103	135	119	136	117	116	104	86	44	67
2	Los Ríos	Babahoyo	46	51	41	46	53	43	55	18	68	62
3	José Vega	Santa Rosa	55	98	69	90	71	60	67	62	45	65
4	Manuela Cañizares	Quito	102	116	89	119	101	130	120	110	166	98
5	Chimborazo	San Luis	57	63	68	47	41	68	58	48	50	40
	San Miguel de Bolívar	San Miguel B.	67	90	68	50	50	55	57	60	78	00

No	Institutos Superiores Pedagógicos		Evolución de graduados									
7	Juan Montalvo	Quito	78	79	59	57	64	63	71	61	37	47
8	Hermano Miguel	Tena	21	24	21	20	19	22	18	22	23	18
9	Leónidas García	Guayaquil	100	115	113	124	127	101	94	97	96	110
0	Juan Pablo II	Guayaquil	30	28	43	34	39	24	29	24	24	17
	Alfredo Pérez Guerrero	San Pablo	71	88	89	67	69	62	58	65	77	70
2	Ciudad de Loja	Loja	19	32	25	23	32	14	21	13	21	20
	Rita Lecumberri	Guayaquil	141	86	100	70		71	56	61	59	32
4	Luis Cordero	Azogues	60	31	34	32	3	31	29	25	24	24
TOTALES:			1.614	1.635	1.507	1.355		1.413	1.303	1.111	1.121	1.197

Fuente: DINAMEP, 2004

▪ Expansión y difusión de la educación 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 s. XX que ella se transformó, por mediación de la educación, en una 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 s. 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, 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, 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 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, asimismo de la música y la letra de obras clásicas: *Alma Lojana – Orillas del Zamora-*, *Pequeña Ciudadana*, *Pensil Lojano*, *Corazón que no olvida*, *Vaso de 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.¹⁶¹

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

161 Jaramillo Rogelio, (1983). *Loja, cuna de artistas*, Quito: Banco Central del Ecuador, pp.65 – ss.

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.¹⁶²

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, José Chiriboga Valarezo, José Octavio Díaz, Carlos Burneo, Ulvia Garcés, Leónidas Guerrero López, Franco Loaiza, Telmo Martínez Arciniegas, Medardo y María Eugenia Izquierdo Luna, Guillermo Ñíguez, 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. 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 coadyuvaron al florecimiento de la actividad musical, se la cultive diaria y sistemáticamente y Loja sea reconocida como el mayor centro de producción musical del país.

162 Correa Bustamante Francisco José, (1982 y 1985), *Cantares inolvidables del Ecuador*; 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, que supo liderar Edgar Palacios, quien al término de sus estudios retornó 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, 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. De igual forma, coadyuvó a 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.¹⁶³

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*

163 Paladines, Carlos, Compilador, (1998). *Experiencias Innovadoras en la Educación*, Vol. 9, Quito: Abya – Yala, pp. 292 – ss.

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 orquestas y coros: *Orquesta Sinfónica de Estudio, Orquesta Infantil de Cuerdas, Orquesta de vientos, Coro de Voces blancas, Coro de Loja, Estudiantina Ciudad de Loja y Conjunto Universitario de Loja.*¹⁶⁴ Estos conjuntos y coros y otros más no solo alcanzaron dimensión nacional, 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.

Al mismo tiempo, 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 actividades de enseñanza que coadyuvaron a la creación de conjuntos, coros y sinfónicas.

164 Ídem, pp. 292 – ss.

▪ La expansión y contracción de la Educación Municipal

- Antecedentes

Los primeros pasos de la educación municipal datan de finales del s. XIX. Por ejemplo, un *informe de 1885* señala el número de 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, igualmente 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”.¹⁶⁵

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)”.¹⁶⁶

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 \$ 7.856, \$ 7.416 y \$ 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

165 Crespo, Patricio y Ortiz Batallas, Cecilia, (1998). “Aportes para una historia de la educación municipal”, en: *La educación Municipal*, Quito: ICAM-Quito, pp. 40-ss.

166 I. Concejo Municipal, *El Municipio*, (1897). Quito. Gaceta municipal, Año 13, No. 676, diciembre.

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 hacia la formación de 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.

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%.

Tabla No. 28: Establecimientos educativos municipales: preescolar, 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

Fuente: Informes Ministeriales. Elaboración: Carlos Paladines.

Cuadro No. 28: Crecimiento educación municipal (1975 – 2001)

Años	Establecimientos	Profesores	Alumnos
1975-76	636	2.665	99.544
1982-83	264	1.924	56.063
1991-92	47	678	17.686
1996-97	53	475	10.378
1998-1999	68	566	11.328
2000-2001	98	907	14.112
2001-2002	100	844	15.003

En cualquier caso, a finales del s. XX, en las grandes ciudades, con excepción de Quito, decayó el interés de los municipios por la educación, a pesar de que el **Índice de Desarrollo Educativo (IDE)** de ciudades grandes y medianas dejaba mucho que desear. Más de 50 municipios, en 1.999 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.¹⁶⁷

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 5 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, 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.¹⁶⁸

167 Para este acápite nos ha sido de especial utilidad el trabajo de Larrea Carlos, (1999). *Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología, Quito* ODSEPLAN.

168 Recomendaciones del Informe:

- Superar el analfabetismo y ampliar la cobertura de la Educación Primaria y Básica.

Tabla No. 29: Índice de desarrollo educativo de los Municipios

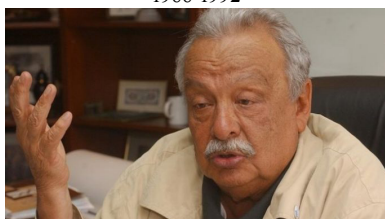
Provincia	Cantón	Índice Educación	Provincia	Cantón	Índice Educación
Azuay	Gualaceo	84,77	Guayas	Urbina Jado	83,98
Azuay	Oña	77,98	Guayas	Palestina	81,87
Azuay	Nabón	76,24	Guayas	Santa Lucía	81,07
Bolívar	Chillanes	82,38	Guayas	Lomas de Sargentillo	80,28
Bolívar	Guaranda	76,69	Guayas	Colimes	79,67
Cañar	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	Otavaló	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

- Atención preferente debería darse a las personas, aproximadamente unas 320.000, que padecen de deficiencias crónicas y críticas, en cantones como Suscal, Sigchos, Alausí, Guamote, 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 podrían convertirse en el punto de apoyo y arranque de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación Básica

Provincia	Cantón	Índice Educación	Provincia	Cantón	Índice Educación
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

- *Una experiencia que sobrevive*

Imagen No. 7: Alcalde Rodrigo Paz
1988-1992



En el desarrollo de la educación municipal, una excepción y un sitio emblemático ocupó el Municipio de Quito, que desde temprano expresó su interés por contribuir al quehacer educativo y de calidad, a pesar de las tendencias centralistas que en más de una ocasión intentaron cerrar las puertas a su acción en este ámbito. En estos centros trabajaban 760 maestros, con alrededor de 15.000 alumnos, y una inversión anual de 26'300.000 dólares, en la década de los ochenta.

El sistema educativo municipal contaba con más de cuarenta establecimientos. De los 21 establecimientos primarios, catorce correspondían a centros de educación inicial; seis a escuelas primarias y un centro de recuperación pedagógica. De los 26 secundarios, 4 eran colegios, 19 centros de educación popular permanentes, un centro de hotelería y turismo.

En el ámbito de la educación los logros de Rodrigo Paz fueron sorprendentes. Algunas de esas iniciativas han sobrevivido al paso del tiempo: la Guambrateca.¹⁶⁹

A mí como a un niño me gusta la Guambrateca. (...) En la tercera y última etapa, decidí participar directamente y ser un obrero más de La Guambrateca. De esta forma me sentí tranquilo porque no solo Cecilia sino yo, empezamos a volver tarde a casa cansados pero muy alegres. (...) En el prólogo a un libro sobre la Guambrateca manifiesto: Esta obra es una visión de un gran trabajo. Una demostración de que mi administración más que por su obra material, será recordada por su tarea en beneficio de la cultura y en este caso de los niños”

En el ámbito de la educación, Rodrigo Paz impulsó los Centros de Formación Profesional, la Banda Sinfónica, la Orquesta de Instrumentos Andinos, la Red Cantonal de Bibliotecas, las Guarderías, la creación de varios establecimientos educativos municipales y de Centros de Atención Materno Infantil, ...

A la labor del Municipio de Quito en cuanto a educación formal, en septiembre de 1989, por iniciativa del alcalde Paz, se 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 capacitación a los docentes de las instituciones educativas municipales y a la comunidad capitalina en general como a sus grupos más vulnerables en particular mediante iniciativas de educación y capacitación no formal.

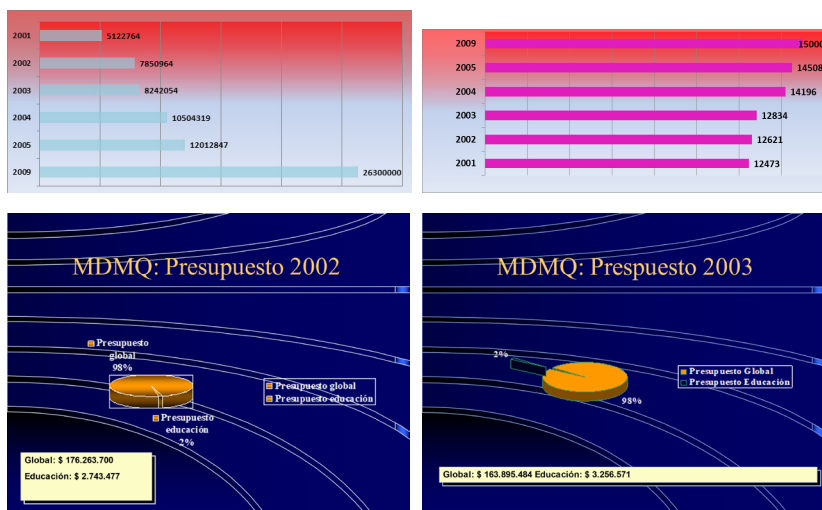
En el último de sus Informes en calidad de alcalde saliente manifestó:¹⁷⁰
A través del ICAM, creado en mi administración, hemos capacitado a nuestro propio personal en todos sus niveles y a la mayoría de los municipios del país, que han solicitado nuestro asesoramiento. Personalmente

169 Iniciativa en la que Cecilia Rodríguez de Paz jugó un papel protagónico. Dirección de Educación y Cultura: Patricio Falconi, Carlos Carcelén, Patricio Mantilla.

170 ICAM-Quito: Carlos Paladines, Marie-Christine Rousseau, Soledad Córdova, Carlos Utreras, Juan Proaño, Martha Alomía, Germán Barragán, ...

siempre he creído que es una obligación de la capital compartir la capacitación y la experiencia con las otras ciudades de la patria. En abril de 1988, manifestó: que “implementaría la eficiencia como norma administrativa, aunque ello signifique mover una pesada maquinaria burocrática que parece haberse acostumbrado a la desidia”. Para ello, entre otros medios, juzgué necesario crear un Instituto de Capacitación Municipal que ha logrado consolidarse en sus primeros dos años de vida y ha desplegado una amplia gama de actividades de investigación, capacitación y formación e incluso dar los primeros pasos para la conformación de una Red Latinoamericana de Capacitación que servirá principalmente para hermanar a los Municipios de la Patria Grande.

Diagramas No. 8: Inversiones en educación y crecimiento alumnado, Municipio de Quito



Fuente: Elaboración autor. Carlos Paladines. Octubre del 2003.

Desde la década de los ochenta se opta por transformar a las escuelas y colegios municipales en unidades educativas, crecimiento sostenido que favoreció para que los establecimientos educativos municipales crezcan tanto en el nivel de la educación general básica como del bachillerato.

En el año 2002, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, recibió del Ministerio de Educación la autorización requerida para administrar y gestionar sus instituciones educativas, las mismas que pasaron a conformar el *Subsistema Metropolitano de Educación*, responsable de dirigir y organizar y administrar el talento humano y recursos en función del mejoramiento continuo de las instituciones educativas bajo su responsabilidad. Carlos Quiroz fue quien lideró la lucha por la autonomía de la enseñanza municipal.

Base esencial del Subsistema fue la innovación y el desarrollo de prácticas de calidad, como un aporte a la educación al país. Sus metas: 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 la promoción y difusión de innovaciones.

Para el efecto, en el 2014, el Distrito Metropolitano disponía de 1.481 instituciones educativas; en Quito existían 809 opciones privadas para escoger un plantel y alrededor de 20 unidades educativas municipales de educación regular: Educación General Básica y Bachillerato. Centros Materno Infantiles: 15, en el Centro histórico, Ponceano, Puen-gasí, Rumipamba, Carapungo, San Bazrtolo, La Magdalena, Iñaquito, Comité del Pueblo, Chimbacalle. Para el ingreso de los niños y jóvenes se disponía de un mapa zonal y se debía aprobar un concurso para la inscripción.

Cuadro No. 29: Establecimientos educativos municipales

Colegio Municipal «Alfredo Pérez Guerrero»(Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Bellavista» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Calderón» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Cotocollao» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Humberto Mata Martínez» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «José Ricardo Chiriboga» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Juan Wisneth» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Julio Moreno Peñaherrera» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Manuel Cabeza de Vaca» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Nueve de Octubre» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Pedro Pablo Traversari» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Rafael Alvarado» (Mapa de Zonificación)
Colegio Municipal «Sebastián de Benalcázar» (Mapa de Zonificación)
Liceo Municipal Experimental Técnico y en Ciencias «Fernandez Madrid» (Mapa de Zonificación)
Unidad Educativa Municipal «Antonio José de Sucre» (Mapa de Zonificación)
Unidad Educativa Municipal «Bicentenario» (Mapa de Zonificación)
Unidad Educativa Municipal «Eugenio Espejo» (Mapa de Zonificación)
Unidad Educativa Municipal «Julio E. Moreno» (Mapa de Zonificación)
Unidad Educativa Municipal «Oswaldo Lombeyda» (Mapa de Zonificación)
Unidad Educativa Municipal «Quitumbe» (Mapa de Zonificación)
Unidad Educativa Municipal Técnica y en Ciencias «San Francisco de Quito» (Mapa de Zonificación)

En el gobierno del expresidente Correa y de sus sucesores, bajo la tendencia a depositar en el Estado y más aún en el Gobierno Central todo tipo de entidades educativas que reciban algún recurso del Presupuesto General del Estado, la amenaza de pasar la educación municipal, las unidades educativas de las fuerzas armadas, la educación fisco misional al control del ministerio de educación no faltó. En términos de vieja data: *–Centralismo absorbente–*. De igual modo, la política hacia el estatismo, el autoritarismo, el verticalismo, la exclusión, ... a través de la implantación de un sistema/modelo curricular único u homogéneo del Carchi al Macará y de Santa Elena a Nuevo Rocafuerte a través de una Malla Curricular única para la Educación General Básica (EGB) 2010-2019-2022 y para Bachillerato General Unificado (BGU) 2010-2021.

Sorprendió en este modelo curricular “único” la carga burocrática que estuvieron 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, compromisos grupales, etc. Para prueba baste un botón. El año académico 2013-2014 una maestra de bachillerato, con cuatro 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 llenar cerca de 6.000 registros (5.824). El resultado final fue la implantación de un sistema de control cansino tanto para el docente como para el estudiante y que no permitía realizar un seguimiento objetivo del nivel de dominio alcanzado en el desarrollo de destrezas y competencias.¹⁷¹

La enérgica reacción de defensa de los pocos espacios educativo-autónomos que aún quedaban impidió la anexión al ministerio de educación de estos centros y permitió avanzar en sus iniciativas. En la actualidad, septiembre 2022, el subsistema de educación municipal ha logrado sostener sus establecimientos, si bien no ha podido expandirse.

Cuadro No. 30: Educación Municipio de Quito 2022

Año: 2022.	Educación General Básica y Bachillerato	Educación Inicial
Docentes	1.022	89
Administrativos	185	14
Estudiantes	20.553	1.548

Cuadro No. 31: Presupuesto asignado IEM-2022

Remuneración personal	\$15.309.531,97
Gastos administrativos	\$ 2'381.276,15

PROYECTOS DE INVERSIÓN

Fortalecimiento pedagógico	\$946.903,00	El objetivo del proyecto es ejecutar los procesos de enseñanza aprendizaje en las UEM'S entes contables conforme estándares educativos nacionales.

171 “El documento central del *Nuevo Bachillerato Ecuatoriano*, así como las asignaturas y su carga horaria permanecieron por décadas rigidamente establecidos, a pesar de las observaciones emitidas por parte de la ciudadanía. (Ver Pg. WEB del Ministerio de Educación: *Nuevo Bachillerato Ecuatoriano*).

Modelo educativo municipal innovador	\$2.895.098,66	El objetivo del proyecto es desarrollar un modelo de educación municipal innovador que responda a los estándares educativos nacionales e internacionales en desarrollo tecnológico, conectividad e implementación del bilingüismo en el idioma inglés. Su cobertura es a las 20 IEM y los 14 CEMEI
Infraestructura educativa integral e inclusiva en las instituciones educativas municipales	\$1.849.860,00	El objetivo del proyecto es intervenir en infraestructura de las IEM y CEMEI; tendiente a mejorar las condiciones de los espacios de aprendizaje, conforme estándares educativos nacionales.
Atención psicopedagógica integral para estudiantes con necesidades educativas especiales de instituciones educativas	\$31.600,00	El objetivo del proyecto es fortalecer los procesos de atención e intervención psicopedagógicas de estudiantes con necesidades educativas especiales asociadas o no a la discapacidad, remitidos por las instituciones educativas para su permanencia escolar y mejoramiento de aprendizajes. Su cobertura es distrital a las 20 instituciones educativas municipales, 14 CEMEI e instituciones fiscales, fisco misionales del Distrito Metropolitano de Quito, cuyos estudiantes requieran de atención e intervención psicopedagógica.
Total	23.414.270	

Fuente. Luis Calle, Secretario de Educación, Recreación y Deportes, agosto 2022. Elaboración autor.

- *Expansión de la educación privada en las grandes ciudades*

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 mil, el porcentaje de escuelas privadas asciende significativamente, hasta ubicarse en más del 50%.

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), por ejemplo, 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 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 atendía 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.

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 económica.
- La educación particular manifiesta poco interés tanto en la educación rural como en la técnica de carácter agropecuario o industrial: en el un 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 haya incidido en la proliferación de universidades, incluso al margen del CONUEP.
- La desigualdad social vigente en el país 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, un 14,5%; y, con pensiones menores a \$ 40.000 a 457.828, un 80,3% de su alumnado total.

- Las disparidades de toda índole imperante 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, 110 además de tener a su cargo un importante porcentaje de la educación nacional: 570.262 alumnos, 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. Así, la disparidad se manifestaba al interior y al exterior de la educación particular.

La educación particular, en general, gozaba de prestigio ante la comunidad. Según la encuestadora de mercado *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

Tabla No. 30. Expansión de la educación en Guayaquil. 1993 – 2000.

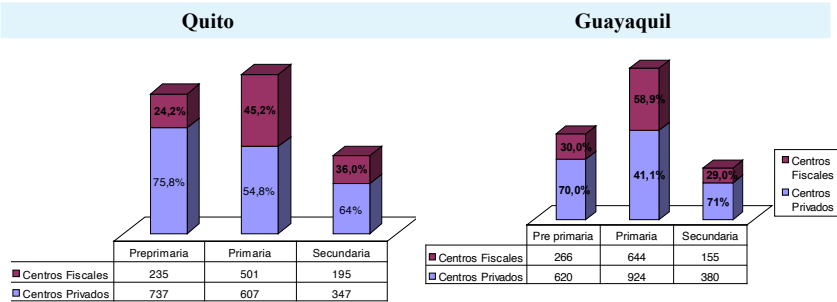
	1993 – 94	1994 – 95	1995 – 96	1996 – 97	1997 – 98	1998 – 99	1999 -20
Planteles	5.415	5.746	5.902	6.378	6.500	6.279	6.404
Alumnos	165.643	169.811	169.334	180.827	173.294	164.249	169.872
Relación Al/Pr.	31	30	29	28	27	26	27

Al/PR: Relación alumno profesor. **Fuente:** SINEC, Año Lectivo 1999 – 2000.

Tabla No. 31: Distribución educación fiscal, laica, religiosa, municipal y fisco misional por niveles en dos grandes ciudades. Cantón Guayaquil: 2002-2003

	Nivel Pre - primario			Nivel Primario		
Cantón Guayaquil	Planteles	Profesores	Alumnos	Planteles	Profesores	Alumnos
Fiscales	261	668	11.896	631	4.554	138.414
Laicos	562	2.327	26.596	819	6.177	109.483
Religiosos	58	309	4.105	105	1.424	31.897
Municipales	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Fiscomisionales	5	17	383	13	191	6.537
Total	886	3.321	42.980	1.568	12.346	286.331
	Nivel Medio			Total		
Cantón Quito	Planteles	Profesores	Alumnos	Planteles	Profesores	Alumnos
Fiscales	152	6.369	114.493	1.044	11.591	264.803
Laicos	320	4.776	55.817	1.701	13.280	191.896
Religiosos	60	1.478	22.289	223	3.211	58.291
Municipales	---	---	---	---	---	---
Fiscomisionales	3	127	2.114	21	335	9.034
Total	535	12.750	194.713	2.989	28.417	524.024

Diagrama No. 9: Distribución de planteles educativos en Quito y Guayaquil 2002 – 2003



Cuadro No. 32: Expansión de la educación en Quito y Guayaquil 2000 – 2010.

Quito	Fiscal	Fisco misional	Municipal	Particular	Total	Guayaquil	Fiscal	Fisco misional	Municipal	Particular	Total
2000 – 2001											
Plantales	879	37	16	1514	2.507	Plantales	1008	21		1691	2720
Profesores	13298	694	448	16444	30.660	Profesores	11802	311		14610	26723
Estudiantes	258799	10303	9295	181676	459.753	Estudiantes	282220	9387		212934	504541
2001 – 2002											
Plantales	888	41	16	1562	2507	Plantales	1027	22		1818	2.867
Profesores	13280	644	542	16194	30884	Profesores	11685	320		15618	27.623
Estudiantes	253213	10784	8290	187466	460073	Estudiantes	271742	8920			520.992
2002 – 2003											
Plantales	887	44	16	1.691	2.638	Plantales	1.044	21		1.924	2.989
Profesores	13.247	654	537	17.395	31.843	Profesores	11.591	335		16.491	28.417
Estudiantes	254.244	11.144	11.144	195.547	460.961	Estudiantes	261.803	9.034		250.187	524.024
2003 – 2004											
Plantales	892	44	17	1826	2.779	Plantales	1052	21		2005	3.078
Profesores	13339	692	566	18671	33.268	Profesores	11603	350		17242	29.195
Estudiantes	251624	10530	9026	201450	472.630	Estudiantes	265625	9043		256632	531.300
2004 – 2005											
Plantales	877	42	17	1873	2.809	Plantales	1063	26		2085	3.174
Profesores	13168	512	566	18881	33.127	Profesores	11623	368		16994	28985
Estudiantes	253011	9921	8962	198981	470.875	Estudiantes	267615	9579		265315	542-509

Quito	Fiscal	Fisco misional	Municipal	Particular	Total	Guayaquil	Fiscal	Fisco misional	Municipal	Particular	Total
2005 – 2006											
Plantales	891	42	19	2067	3019	Plantales	1186	27		2235	3448
Profesores	13038	582	584	20037	34241	Profesores	11824	371		17844	30039
Estudiantes	258554	10362	11728	204953	485597	Estudiantes	285660	9392		267204	562256
2006 – 2007											
Plantales	936	41	19	2201	3197	Plantales	1246	27		2394	3667
Profesores	13161	597	584	20599	34941	Profesores	11903	371		18542	30816
Estudiantes	274376	11195	481	205025	491077	Estudiantes	295552	9381		267827	572760
2007 – 2008											
Plantales	790	42	24	1.216	2.072	Plantales	819	31	13	1.829	2.692
Profesores	11.834	783	603	14.768	27.988	Profesores	10.077	390	79	14.782	25.328
Estudiantes	274.466	16.943	14.588	211.863	517.860	Estudiantes	280.025	11.835	1.393	253.908	547.161
2008 – 2009											
Plantales	757	47	24	1191	2.019	Plantales	798	34	13	1.914	2.665
Profesores	12.733	886	771	16.017	30.407	Profesores	11.862	628	82	16.723	29.295
Estudiantes	286.905	18.387	13.584	217.635	536.511	Estudiantes	309.651	13.449	1308	244.631	560.039
2009 – 2010											
Plantales	810	50	26	1.338	2.224	Plantales	814	32	113	1.914	2.773
Profesores	13.696	897	777	17.420	32.774	Profesores	13.001	657	67	18.870	32.595
Estudiantes	298.206	20.038	13.786	211.810	543.840	Estudiantes	312.595	13.101	280	235.295	561.271

Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas educativas 2000-2010. Elaboración autor.

Cuadro No. 33: Costos educación particular 2004.

Quito				Guayaquil		
Plantel	Matricula	Pension	Seccion	Nombre Institucion	Costos matricula	Costos pension neta
16 de Junio	15.00	24.00	Media	Torreman (Esc. y Col.)	247.50	330.00
Alfonso del Hierro	20.25	42.00	Media	Internacional SEK (Esc. Y Col.)	247.50	330.00
Cambridge School	78.00	124.80	Todas	Exp. Bilingüe Delta (Jardin, Esc. Y Col.)	243.50	325.00
El Sauce	95.70	163.12	Todas	Logos (Col.)	214.50	286.00
Bilingüe Hontanar	120.00	192.00	Todas	Abdón Calderón (Col.)	213.75	285.00
Los Pinos	152.50	230.00	Todas	Bilingüe Nuevo Mundo (Col.)	211.88	282.50
Paulo Freire	43.00	67.20	Todas	Los Andes (Col.)	192.75	257.00
Americano de Quito	225.00	360.00	Todas	Abraham Lincoln School (Col.)	192.00	256.00
Charles Darwin	65.50	88.80	Todas	Americano (Col.)	187.50	250.00
Fidel Olivo	88.00	150.00	Todas	Monte Tabor Nazaret (Col.)	187.50	250.00
				Jefferson (Col.)	180.00	240.00
				Politécnico (Col.)	172.50	230.00
				Agora (Col.)	167.25	223.00

Fuente: Junta Reguladora de Costos de la Educación Particular. (Diario El Comercio, 18 de marzo 2004 y 2009).

Cuadro No. 34: Costos educación CONFEDC: pensiones por ubicación.

CUADRO No.37: CONFEDC: resumen por alumnos, pensiones, profesores y ubicación						
N.			Insts	Alumnos	Insts	Alumnos
	Federacion	Total Alumn	Pension 0		Pensión 0 A 10	
						Pensión 10 A 25
1	Azuay	18.426	2	327	7	2.714
2	Bolivar	1.779		-	4	1.779
3	Cañar	5.073	2	559	7	2.378
4	Carchi	4.529	6	1.148	9	3.381
5	Cotopaxi	5.171	48	2.865	2	463
6	Chimborazo	9.089	4	713	6	1.221
7	El Oro	8.786	1	85	2	477
8	Esmeraldas	15.073	7	1.168	41	13.905
9	Guayas	66.451	2	1.927	17	9.623
10	Imbabura	11.692	2	925	0	-
11	Loja	26.184	96	17.493	2	940
12	Los Rios	3.278	1	320	0	-
13	Manabi	12.596	14	797	18	3.185
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	-

Fuente: CONFEDC, Departamento de estadística. Elaboración autor.

Cuadro No. 35: Costos educación privada en Quito 2018-2019

N°			
1	COLEGIO AMERICANO	\$ 750	QUITO NORTE
2	UE LICEO JOSÉ ORTEGA	\$ 430	QUITO NORTE
3	UE JULIO VERNE	\$ 514	QUITO NORTE
4	UE HONTANAR	\$ 445	QUITO NORTE
5	UE LOS PINOS	\$ 520	QUITO NORTE
6	ACADEMIA COTOPAXI	\$ 2046	QUITO NORTE
7	UE INTISANA	\$ 684	QUITO NORTE
8	UE ALBERTO EINSTEIN	\$ 1 116,72	QUITO NORTE
9	UE BRITÁNICO INTERNACIONAL	\$ 585	QUITO NORTE
10	UE MARTIN CERERÉ	\$ 467	QUITO NORTE
11	UE LETORT	\$ 520	QUITO NORTE
12	UE CAMPO VERDE	\$ 576	QUITO NORTE
13	UE ALIANZA INTERNACIONAL	\$ 939	QUITO NORTE
14	LICEO INTERNACIONAL	\$ 643	QUITO NORTE
15	VICTORIA BILINGUAL CHRISTIAN ACADEMY	\$ 412	QUITO NORTE
16	UE AMÉRICA LATINA	\$ 411	QUITO NORTE
17	JOHANNES KEPLER	\$ 426	QUITO NORTE
18	UNIDAD PARTICULAR MONTEBELLO	\$ 640	QUITO SUR
19	UE LICEO LOS ALAMOS	\$ 430	VALLE DE CUMBAYA
20	UE TERRANOVA	\$ 673	VALLE DE CUMBAYA
21	COLEGIO ALEMÁN	\$ 697	VALLE DE CUMBAYA
22	ESCUELA MONTESORRI	\$ 429	VALLE DE CUMBAYA
23	THE HIGHLANDS SCHOOL	\$ 750	VALLE DE CUMBAYA
24	SEK LOS VALLES	\$ 575	VALLE DE CUMBAYA
25	COLEGIO MENOR	\$ 1 074	VALLE DE CUMBAYA
26	PACHAMAMA	\$ 482	VALLE DE CUMBAYA
27	MARIE CLARAC	\$ 459	VALLE DE CUMBAYA
28	UE JOSE ENGLING	\$ 582	VALLE DE CUMBAYA
29	UE WILLIAM SHAKESPEARE	\$ 651	VALLE DE CUMBAYA
30	EDUCACIÓN MULTILINGUE Y DESARROLLO	\$ 538	VALLE DE LOS CHILLOS
31	GUTENBERG SCHULE	\$ 408	VALLE DE LOS CHILLOS

Fuente: Subsecretaría de Apoyo, Seguimiento y Regulación de la Educación sobre los valores aprobados para la pensión y matrícula 2018-2019, con información aportada por las instituciones educativas.

- *El triunfo sobre el analfabetismo*

La expansión del sistema educativo en el s. XX, seguramente en el ámbito más exitoso fue en la lucha contra el analfabetismo. Parecía esta lacra educativa un problema casi irresoluble. Recién en la segunda mitad del s. XX se pudo hablar de una lucha sistemática contra este flagelo nacional. A mediados del s. XX lo padecía el 50% de la población de más de 15 años y se descendió notablemente el analfabetismo en el Ecuador: 1950: 50,3% al 2000: 9,02. Los mapas del analfabetismo muestran que los cantones de la Sierra central con predominancia de población indígena eran, al 2001, los cantones con los mayores niveles de analfabetismo: Suscal (39%), Colta (37%), Guamote (33%), Alausí

(32%), Sigchos (31%), Pujilí (29%), Chunchi (25%), Paján (24%), Déleg (24%) y Guaranda (23%).¹⁷²

Por supuesto, esta batalla duró décadas. Las primeras campañas de alfabetización se dieron entre 1944 y 1961 bajo la coordinación de dos instituciones no gubernamentales: la Unión Nacional de Periodistas (UNP, de la Sierra) y la Liga Alfabetizadora de Enseñanza del Litoral (LAE, de la Costa). Los alfabetizadores fueron maestros y estudiantes. Según cifras oficiales en un año se llegó a alfabetizar a 169.191 personas. En 1963, el Estado pasó a responsabilizarse de la alfabetización, creando un Departamento de Educación de Adultos dentro del Ministerio de Educación. Se inició entonces el Plan Nacional Masivo de Alfabetización y Educación de Adultos, que duró 14 años. Se convocó al magisterio nacional como el principal apoyo para la alfabetización, y se asignó a los docentes una remuneración adicional. Entre 1980-84, Gobierno de Roldós-Hurtado, bajo la conducción del Ministro Claudio Malo se alcanzó un éxito notable. Este programa fue reconocido a nivel mundial con el premio otorgado al Ecuador por la UNESCO. Se abandonó la concepción asistencialista y se adoptó el enfoque psicosocial –Paulo Freire–, viendo a la alfabetización como una herramienta de pensamiento crítico, de compromiso y de acción social. Se priorizó en las zonas rurales y en la población entre 15 y 54 años. Se inició la alfabetización en quichua, utilizando diversos métodos, algunos de ellos surgidos de las propias comunidades indígenas y 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 los cuatro años; a su vez se trabajó en el segundo y tercer nivel de pos-alfabetización. El analfabetismo descendió de 25,4% –1979– a 8,6 % según algunos técnicos y al 12% según otros –1984–, mérito plausible, cualquiera sea el índice. Entre 1988-1989, Campaña de Alfabetización *Monseñor Leónidas Proaño*, participaron miles de estudiantes de los dos últimos años de colegio, organizados en brigadas y coordinados por sus profesores.

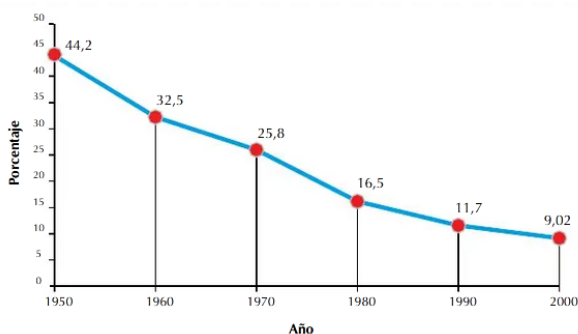
172 Schiefelbein E. y Hausmann I, (1997). Art. Cit.; Paladines Carlos, “Estadísticas educativas”, Quito: Instituto de Capacitación Municipal, Documento de trabajo, 1997.

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 ha podido lograr, en más de una década, que el analfabetismo descienda del 10%, si bien sus índices más altos afectaban 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. En los últimos años, 2000 en adelante, se han desarrollado diversas estrategias dirigidas a reducir el analfabetismo a través de programas focalizados por territorios y/o grupos poblacionales como subempleados y desempleados o personas del sector suburbano.

El apoyo brindado en estos años por las agencias internacionales: PNUD y UNESCO, por algunos gobierno seccionales, ministerios del área social, iglesias, ONG, empresas, sindicatos, los medios de comunicación lograron despertar y generar medidas parecidas a las que hace cincuenta años promovió la Unión Nacional de Periodistas, UNP, para luchar contra el analfabetismo, plaga que hoy ha sido ya prácticamente vencida, pero que hace décadas superaba el 50% en el sector rural.

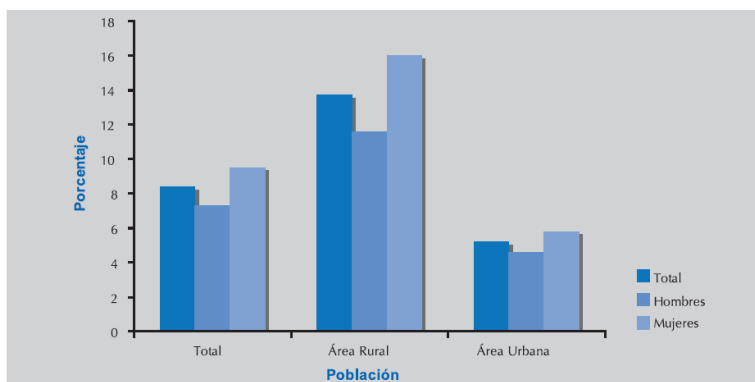
Sobre el analfabetismo, para una mejor comprensión y valoración histórica se adjunta cuadros que hablan por sí mismos. Hubo gobiernos que en dos años redujeron en más de diez puntos el analfabetismo; el gobierno de Alianza País, en siete años lo hizo del 7,9 % en el 2007, al 5.8 en el 2014. Sobre el analfabetismo informático no se dispone aún de datos.

Diagrama No. 10: Porcentaje de analfabetismo de adultos, 1950-2000



Fuente: SISE, con base en Censos de Población y Vivienda, INEC.

Diagrama No. 11: Analfabetismo rural y urbano



Fuente: INEC, Censo de población y vivienda, 2001.

Diagrama No. 12: Analfabetismo (2003-2014)



Fuente: SISE, con base en Censos de Población y Vivienda, INEC.

▪ **Expansión y contracción de las Escuelas Unidocentes**

La evolución de las escuelas unidocentes es una muestra más de una política educativa excluyente. A nivel de provincias la distribución de las escuelas unidocentes fue la siguiente y testimonia, especialmente en Manabí, Guayas y Loja cuán afectadas estaban estas provincias:

Tabla No. 32: Escuelas unidocentes por régimen y provincias (2001 – 2002)

PLANTELES UNI-DOCENTES						
POR RÉGIMEN SEGÚN PROVINCIAS						
RÉGIMEN					Total,	Total,
PROVINCIAS	COSTA		SIERRA		PLANTELES	ALUMNOS
	PLANTELES	ALUMNOS	PLANTELES	ALUMNOS		
Azuay	117	2898	87	2176	204	5074
Bolívar	203	5139	45	1206	248	6345
Cañar	75	1911	45	939	120	2850
Carchi			87	1318	87	1318
Chimborazo	56	1104	177	5110	233	6214
Cotopaxi	146	3494	113	3109	259	6603
El Oro	159	2753			159	2753
Esmeraldas	304	10276			304	10276
Galápagos	6	56			6	56
Guayas	513	22930	1	79	514	23009
Imbabura	52	1424	58	1376	110	2800
Loja	500	8995	51	940	551	9935
Los Ríos	378	13201			378	13201
Manabí	941	28157			941	28157
Morona Santiago			215	3972	215	3972
Napo			100	2109	100	2109
Orellana			155	4218	155	4218
Pastaza			158	3104	158	3104
Pichincha	302	7612	77	1767	379	9379
Sucumbíos			308	8152	308	8152
Tungurahua			64	1484	64	1484
Zamora Chinchipe			233	4332	233	4332
Total general	3752	109950	1974	45391	5726	155.341

En las escuelas unidocentes, 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. El tipo de enseñanza agrava aún más las desventajas de las escuelas unidocentes, ya que del total de establecimientos dedicados a la enseñanza el 62,26 % se concentra en preprimaria y primaria.

Tabla No. 33: Establecimientos por tipo de enseñanza

Actividades de enseñanza	No. establecimientos	Participación %
Preprimaria y primaria	7.990	62,26%
Secundaria de formación general	2.011	15,67%
Formación técnica y profesional	450	3,51%
Superior	570	4,44%
Deportiva y recreativa	300	2,34%
Cultural	429	3,34%
Otros tipos de enseñanza n.c.p.	1.083	8,44%
Total	12.833	100%

Fuente: INEC: la educación en cifras, 2010.

Dado el desarrollo vial que ha alcanzado el país, era en la organización del transporte *escolar* en donde radicaba la posibilidad de que los niños puedan tener facilidades de acceso a centros educativos completos. Los municipios o las juntas parroquiales podían haber sido la instancia que con apoyo del gobierno organicen el servicio de transporte escolar.¹⁷³

173 Samaniego Juan y Crespo Carlos, (1997). *Programa de mejoramiento de las escuelas unidocentes*, Quito: MEC, p. 22.

Tabla No. 34: Planteles unidocentes fiscales y alumnos que asisten a dichos planteles (2002 – 2003)

1998-99			1999-00			2000-01			0111			2001-02			2002-03		
PROVINCIAS	PLANT	ALUM.	AL/PR	PLANT	ALUM.	AL/PR	PLANT	ALUM.	AL/PR	PLANT	ALUM.	AL/PR	PLANT	ALUM.	AL/PR	PLANT	ALUM.
AZUAY	214	5,698	27	219	5,368	25	204	5,013	25	211	5,633	27	226	6,051	27		
BOLIVAR	254	6,288	25	260	6,563	25	243	6,221	26	234	5,690	24	241	5,715	24		
cañar	112	2,691	24	120	2,850	24	120	2,885	24	125	3,135	25	128	3,159	25		
Carchi	91	1,416	16	88	1,342	15	88	1,489	17	92	1,413	15	91	1,372	15		
Cotopaxi	265	6,663	25	262	6,714	26	269	7,319	27	267	7,026	26	272	7,122	26		
Chimborazo	247	6,449	26	235	6,254	27	233	6,246	27	221	5,268	24	218	5,070	23		
El Oro	178	3,096	17	161	2,788	17	171	3,830	22	167	3,087	19	155	2,660	17		
Esmeraldas	420	11,436	27	424	13,513	32	459	16,379	36	508	20,217	40	535	15,822	30		
Guayas	520	22,305	43	531	23,515	44	536	26,027	49	517	26,326	51	530	28,759	54		
Imbabura	115	2,969	26	113	2,849	25	110	2,632	24	108	2,533	24	113	2,707	24		
Loja	530	9,830	19	564	10,121	18	612	10,386	17	611	8,228	14	628	10,553	17		
Los Ríos	441	14,850	34	442	15,047	34	455	16,106	35	439	15,277	35	430	13,609	32		
Manabí	1,100	31,448	29	1,093	31,016	28	1,051	33,492	32	982	34,320	35	1,033	31,441	30		
Morona Santiago	344	6,164	18	359	6,582	18	341	3,679	11	357	6,433	18	360	6,160	17		
Napo	326	7,855	24	131	2,787	21	136	2,867	21	146	3,249	22	159	3,592	23		
Pastaza	161	2,938	18	164	3,195	19	164	3,195	19	182	3,539	19	172	3,308	19		
Pichincha	396	9,498	24	400	9,731	24	396	9,834	25	413	10,323	25	418	10,452	25		
Tungurahua	66	1,726	26	64	1,484	23	65	1,530	24	68	1,584	23	69	1,507	22		
Zamora Chinchipe	226	4,058	18	235	4,390	19	232	4,273	18	235	4,320	18	236	4,024	17		
Galápagos	5	61	12	6	56	9	5	71	14	4	40	10	4	44	11		
Sucumbios	268	6,810	25	309	8,174	26	312	8,425	27	352	9,140	26	363	9,441	26		
Orellana				224	5,533	25	228	5,815	26	230	6,070	26	266	6,597	25		
TOTAL	6,279	164,249	26	6,404	169,872	27	6,430	177,714	28	6,469	182,851	28	6,647	179,165	27		

Fuente: Programa Nacional Escuelas Uni-docentes. (Promedio alumnos por profesor: AL/PR)

- *Las escuelas de Fe y Alegría*

Una iniciativa privada para atender a sectores educativos que no se lograba cubrir con el sistema fiscal, especialmente a los más desaventajados o desamparados, a la población empobrecida y excluida tanto del área rural como de las grandes urbes, constituyó Fe y Alegría Ecuador, red educativa de los religiosos jesuitas, una de las más grandes del país que, a finales del s. XX, atendía en 80 centros, a 26.000 alumnos, en 12 provincias. Además, recurrió a un sistema de educación radiofónica, a distancia y presencial, con 22.000 adultos atendidos. Otras 12.000 personas participaban en programas de educación no formal y en otros programas sociales. Fe y Alegría no sólo brindó apoyo a las escuelas del nivel primario, extendió su acción hacia hasta el bachillerato, incluyendo la formación profesional en poblaciones pobres y marginadas, facilitando formación a los profesores y oportunidades para que los adultos completen su educación a través del aprendizaje a distancia y promovió la integración de los niños con discapacidad en el sistema educativo y organizó campañas a favor de la alfabetización.

En un Informe del 2005 indicó que contaba con emisoras de radio: 53; planteles escolares: 1.092; centros de educación a distancia: 703; centros de educación alternativa y servicios: 876; en total: 2723 unidades de servicios, es decir, 510 puntos de atención, en que cooperaban 38.318 personas, entre laicos miembros de congregaciones religiosas, más un número indeterminado de colaboradores voluntarios, aproximadamente 1'259.541 e personas beneficiarias.

Fe y Alegría es una organización no gubernamental que nació en Venezuela hace ya más de medio siglo, en 1956, ha acumulado experiencia en educación formal y no formal, de distintos niveles, en 13 países de América Latina y ha permitido a la educación jesuítica y de otras órdenes religiosas superar el servicio tradicionalmente concentrado en la atención a las élites de poder económico, social y político y atender algo mismo a los sectores desprotegidos, en situaciones de vulnerabilidad y exclusión, cada vez más incalculables en las sociedades actuales.

En Ecuador inició labores en 1964 con el propósito de contribuir a la transformación social y bajo el enfoque de la educación popular. Entre sus principales parámetros de acción cabe destacar: el abrir espacios

▪ Expansión y contracción de la Educación Intercultural Bilingüe

- Los antecedentes

Imagen No. 8: Etnias indígenas



Sólo en las últimas décadas del s. XX, a partir de las movilizaciones y conquistas del movimiento indígena, se ha tornado la educación en un instrumento decisivo para la vinculación del mundo indígena a los procesos sociales, productivos y culturales del Ecuador en cuanto totalidad. El objetivo último de este proceso ha sido la aceptación de que el Ecuador es un país multicultural; una nación con varias culturas, con diversas lenguas y etnias <<Educación Bilingüe Intercultural>>.

Por supuesto, aún queda el peso de la herencia de siglos de desprecio y minusvaloración de las culturas de los pueblos indígenas. A decir de Somón Espinosa: *“Subsiste, dice Simón Espinosa, la gran confusión 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 tradicionalista a la educación 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 con 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 proponía 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 sus 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).¹⁷⁵

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 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.

175 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.

El segundo factor coadyuvante fue de orden jurídico. En 1945, la nueva Constitución del Ecuador, por vez primera, garantizó el uso del idioma vernáculo en la escuela primaria y abrió las puertas a la educación bilingüe, según Samuel Iñiguez y Gerardo Guerrero.¹⁷⁶

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 orientar 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.¹⁷⁷

Un tercer factor, provino de los programas de la radio y la activa participación de diversas órdenes religiosas. Las Escuelas Radiofónica Populares (ERPE) impulsadas desde 1962 por Mons. Leónidas 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 en 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.

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 hacia el fortalecimiento de la organización, la solidaridad en situaciones de conflicto, el trabajo en común, la lucha por la tierra, el derecho al agua o a construir una casa comunal, un

176 Iñiguez, Samuel y Guerrero, Gerardo (1993). “*Rasgos Históricos de la Educación Indígena Quechua en el Ecuador*”, en: *Pedagogía intercultural bilingüe, (Experiencias de la Región Andina)*, (Wolfgang Küper, Compilador), Quito: Abya-Yala.

177 Ídem, pp. 24-ss.

panteón o una escuela e intervenir en el dominio de su sistema productivo.¹⁷⁸ 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, 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.

En cuarto lugar, factor decisivo fue el avance en aspectos curriculares y metodológicos, gracias, sobre todo, a la labor de Consuelo Yánez, en el Centro de Investigación de Educación Indígena (CIEI) de la Universidad Católica, quien lideró, por vez primera, un programa de alfabetización en quechua y la creación de un Modelo Educativo, denominado MACAC.¹⁷⁹ Estos proyectos 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.

Entre sus objetivos constaron la revalorización psicológica y cultural de la población indígena; la promoción 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 revalorización de conocimientos y prácticas tradicionales en todos los campos de la vida, factores todos

178 Cfr. Martínez, Carlos Rodrigo y Burbano, José Bolívar (1954). *La educación como identificación cultural y la experiencia de educación indígena en Cotopaxi*, Quito: Abya-Yala.

179 Una explicación exhaustiva de este proyecto puede verse en: Yánez, Consuelo (1991). MACAC, Teoría y práctica de la educación indígena, Estudio de caso en el Ecuador, Colombia, Ed. Celater, 1991.

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.

En 1981/82, con personal nacional y de la misión alemana, Matthias Abram coordinó desde la GTZ una investigación lingüística en 5 provincias de la Sierra. En el principio se contó con el apoyo de la Universidad Católica, bajo la responsabilidad de Consuelo Yánez. Entre los objetivos de largo plazo constaban los siguientes: elaborar los lineamientos conceptuales y metodológicos de la Educación Bilingüe Intercultural; investigar la realidad socioeconómica y lingüística de la población indígena quichua - hablante; proponer mecanismos técnicos – operativos para la implementación de la educación Bilingüe Intercultural, e iniciar experiencias de educación bilingüe.¹⁸⁰

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.

A fines de siglo las iniciativas ecuatoriano – alemanas de carácter educativo renacieron: una nueva misión concentró sus intereses en la escuela rural unitaria, allá por 1972 – 79: “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. Es del caso recordar a Paul Müller y Elena Spiller. Objetivos del proyecto eran la escuela rural y sobre todo la escuela rural unidocente. Se desarrolló un método novedoso de producción de materiales para el aula y tuvieron éxito las tarjetas de tareas para el trabajo individual del niño y los cursos de capacitación para los maestros.

180 Kûper, Wolfgang (Compilador) (1993). *Pedagogía intercultural bilingüe, Experiencias de la Región Andina*, Serie Pedagogía y Didáctica No. 6, Quito, Abya – Yala, pp. 44-ss.

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 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 los primeros pasos en un modelo de educación bilingüe intercultural de mantenimiento en castellano y kichwa, 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*¹⁸¹, que contó con el auspicio del Gobierno Alemán, a través de la GTZ, y cuyo 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.

Por otra parte, la serie Pedagogía y Didáctica, en 13 volúmenes, compilados por Wolfgang Küpper, permitió no solo un fluido diálogo entre especialistas y aclarar temas trabajados en los países andinos, de igual modo acercarse a las contribuciones de la pedagogía alemana última y a sus enfoques sobre las ciencias de la educación.

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, los primeros graduados bilingües iniciados en sendas escuelas fiscales en noviembre de 1986, la formación y capacitación de maestros bilingües, la promoción de la cultura y la lengua quechuas, el apoyo a las organizaciones campesinas, la edición de ensayos monográficos sobre temas lingüísticos, la publicación de varias obras

181 Un estudio exhaustivo del este proyecto puede consultarse en: Abram, Matthias (1990). *Lengua, cultura e identidad*, Quito: Proyecto EBI, 1985-1990.

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.¹⁸²

El trabajo técnico del CIEI y del P. EBI asimismo 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.

Bajo esta perspectiva, significativo fue el trabajo de la fundación alemana: Hanns Seidel, básicamente orientada a la capacitación y formación política pero atenta a determinados requerimientos sociales del área educativa. La Fundación Seidel, por ejemplo, a través de su Instituto para el Desarrollo Social y de las Investigaciones Científicas, INDESIC, desarrolló un programa de becas para estudiantes indígenas que ha permitido a 299 conseguir un título universitario y a 114 continuar sus estudios. Muchos ex becarios ocuparon espacios importantes en una amplia gama de carreras y otros han accedido a cargos de responsabilidad política. La Fundación Seidel, animada por Armin Schlegel a lo largo de una década, más que proponerse “integrar” a los indios a la cultura mayoritaria, al precio de dejar u “olvidar” su propia cultura y su propio idioma ha coadyuvado al respeto, desarrollo y organización de la propia comunidad indígena. Sus publicaciones, foros, revistas y encuentros se transformaron en el canal de expresión de la rica problemática de diversas etnias ecuatorianas.

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, acompañada por la innovación curricular en los centros escolares bilingües. En tal sentido, la educación intercultural bilingüe fue un hecho comunitario; la comunidad, más que un grupo de esclarecidos o iluminados, jugó

182 Yáñez Cossío, Consuelo (1994). *La educación indígena en el Ecuador*, Quito ICAM – Quito y Abya – Yala; puede consultarse, Varios autores, *Pueblos indígenas y educación*, Quito: Proyecto EBI, 1997.

papel importante en la tarea de formula el currículo y orientar los contenidos educativos para que los estudios tengan una clara vinculación con la vida, hacia el trabajo y la producción, a fin de mejorar las precarias condiciones de vida de la comunidad y los educandos.

Tabla No. 36: Nivel primario y medio: maestros con nombramiento y con bonificación 1994.

DIRECCION NACIONAL DE EDUCACION INTERCULTURAL BILINGUE												
PROVINCIA	NIVEL PRIMARIO					NIVEL MEDIO						
	TOTAL AL LNO	Total Profesores, Nombramiento y Bonificado			Plantel	PROFESORES						PUWTELES
		TOTIT	NOMRE-ME	BONIFICADO		M_LAVN	TOTIT	F.CMBRAM	CONTRATO	ODITION	BONIFICADO	
1DTAL GENERAL	1677	3898	3089	809	1631	6356	731	635	23	19	54	63
AZUAY	1100	48	31	17	24	44	5	2	2	1	-	1
BQINAR	7137	222	185	37	66	108	13	13	-	-	-	4
CANILR	3200	125	125	0	49	849	EE	41	-	8	24	3
CARDI	3200	21	0	21	18	0	0	0	-	-	-	-
COTCPAXI	4761	213	136	77	10	003	100	100	-	-	-	2
CHRV13(RILZQ	20056	661	127	-	338	1475	212	212	-	-	-	23
EsrvER.6J.DIIS	1819	101	73	32	47	124	29	15	12	2	-	4
MBABIRA	9037	381	381	0	77	64	9	8	1	-	-	4
LOJA	2415	181	163	18	51	109	16	16	-	-	-	2
WGRD111 S<INTIAGO	8970	EEO	285	413	108	1460	104	93	-	-	5	5
NCIFD	6982	352	248	104	1	700	EE	41	8	-	24	6
PASTAZA	2509	156	149	7	91	101	49	41	-	8	-	3
PICHINCHA	4300	100	167	23	76	0	0	0	0	-	-	-
TUJGURAGU	3243	160	148	12	45	17	2	1	-	-	7	1
ZMICA4 CHINCHIPE	1415	61	71	16	02	0	0	0	-	-	-	0
KIMPII-Y.	1072	100	100	0	84	125	28	12	-	-	8	5

Fuente: Ministerio de Educación, *Principales acciones: 1994-1995*. p. 26.

- El trajinar de la Educación Intercultural Bilingüe

Esta amalgama de acciones, unida a transformaciones de carácter económico como la reforma agraria, la creación de organizaciones: 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 al sector social campesino ni las comunidades indígenas.

Como lo ha señalado Arturo Roig, “el indigenismo fue movilizadopor 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”.¹⁸³ En otros términos, el indigenismo se ejerció desde una perspectiva y ‘Sujeto histórico’ no indígena sino más bien mestizo, para quien la ‘integración’ y el ‘mestizaje’ juzgaban que era la única salida posible en la solución del problema de la incorporación de las masas indígenas al ‘progreso’ o ‘modernización’. Estos luchadores sociales, que defendieron en alguna medida a la población indígena a través de un difuso mesianismo, fueron víctimas de una ceguera lamentable respecto del lenguaje y la cultura propia 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 torna 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 la diversidad de sus etnias y sus respectivas culturas y territorios.

La exigencia por la ‘participación directa’ en los procesos, 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 pluri-étnicas 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.¹⁸⁴

183 Roig, Arturo (1982). “Conciencia Lingüística y Nacionalidad, (VI)”, Quito: Diario El Comercio, Suplemento Cultural, Domingo 7 de noviembre.

184 NB: Referencia obligada será a futuro profundizar en la Teoría del Reconocimiento, en cuanto fundamento del indianismo. Su fuerte contenido antropológico, es

Este histórico traspaso se realizó en dos fases: en un primer momento, enero de 1982 se oficializó la educación bilingüe intercultural y en noviembre de 1988 se creó La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), a cuyo cargo quedó la educación indígena en todos sus niveles: preescolar, primaria y media, y 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 propondría el nombre del Director Nacional, como los de las personas que conformarían el equipo del nivel central y de los niveles provinciales.¹⁸⁵

En 1995, el radio de acción de la DINEIB abarcaba 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.

- *La corta primavera de la educación bilingüe-intercultural*

Para finales del s. XX, según José Pilamunga (2001), el universo de la educación intercultural bilingüe, en el Ecuador, cubría aproximadamente a unos 1.911 establecimientos, (50 jardines de infantes, 1.900 escuelas y unos 40 colegios) con 99.400 estudiantes. El número de maestros que sirven en estos planteles era de 5.327, de ellos 1327, el 26%,

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 Sauerwald Gregor, (1996). *"Del Indigenismo al Indianismo. Acerca de la Lucha por el Reconocimiento"*, Alemania: documento de trabajo.

185 Moya Ruth (1991). *"Un decenio de Educación Bilingüe"*, en: Rev. Pueblos indígenas y educación, No. 19, Quito:Abya-Yala, jul.-sept. pp. 19-ss. Paladines Carlos, (1995). *"Ecuador: historia de reformas educativas inconclusas"*, en: "Educación, crecimiento y equidad", Quito: CORDES, p. 232.

solo hablan español y 3.300, el 74% eran bilingües. Ahora bien, estos datos oficiales requieren contrapesarse, ya que podrían ser engañosos. Gran parte de los establecimientos no son, hablando estrictamente, ni bilingües ni interculturales, “son hispanos”: dictan su enseñanza exclusivamente en español;

*“En algunas provincias, como Chimborazo, los profesores monolingües, según datos de la UNE, llegan al 80%”, y el ingreso al magisterio para establecimientos bilingües no tiene como requisito el dominio del idioma indígena respectivo. En definitiva: “Los datos estadísticos que reposan en la DINEIB sobre el carácter bilingüe de los maestros no son reales, por el contrario, a excepción de las provinciales orientales, parece que los profesores monolingües constituían la mayoría”.*¹⁸⁶

A nivel de los establecimientos, la dinámica del proceso de enseñanza – aprendizaje tampoco sería ni bilingüe ni intercultural. Se llaman bilingües e interculturales los establecimientos, pero no desarrollan un pensum específico sino el general u oficial; en la práctica estrían en vigencia los planes y programas “nacionales/oficiales” y se desarrollaría en el aula solamente la enseñanza - aprendizaje en español. En otras palabras, no se aplica en la mayoría de los centros a cargo de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe un modelo de educación intercultural bilingüe y no se cumplen los objetivos iniciales; no son centros bilingües por el uso de dos idiomas, y, lo que es más grave, tampoco son de carácter intercultural. Según Pillamunga, *“muchos establecimientos deberían pasar al sistema hispano y más bien debería contarse con comunidades con niños y niñas realmente bilingües”*.¹⁸⁷ Un círculo de hierro constituye para la educación bilingüe intercultural su estructura y actores eminentemente hispanos, aunque parezca contradictorio.

Algo similar sucede en el aparato administrativo: se dispone de una Dirección Nacional, con sede en Quito y de 16 Direcciones Provinciales, cuyas oficinas funcionan en las cabeceras provinciales mientras los

186 Pillamunga C, José. (2001). “Propuesta de descentralización y desconcentración de los servicios educativos de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe”, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Trabajo de Maestría.

187 Idem. pp. 68 – 75.

centros escolares estaban ubicados ante todo en parroquias predominantemente en el sector rural, alejadas de los centros urbanos. Algunas direcciones, por el número de establecimientos educativos a su cargo estaban sobredimensionadas; suficiente serían con una coordinación cantonal. También, la organización administrativa no favorecía la integración de personal y el desarrollo académico de diversas etnias.¹⁸⁸

En definitiva, el movimiento indígena, en las últimas décadas del s. XX, dio muestras irrefutables de organización y desarrollo, especialmente en el campo político, sin desconocer sus avances en el área de la producción, mercadeo y consumo. En todo caso, disminuyó la atención al cultivo del idioma y a la educación intercultural. El hecho de que los estudiantes indígenas y un sin número de profesionales y dirigentes hayan logrado vencer todo tipo de dificultades a lo largo de sus años de formación, y hayan visto transcurrir gran parte de estos años de estudio, sin relación mayor con su idioma materno e incluso con prescindencia casi absoluta del mismo, no es un hecho digno de aplauso, fue más bien un fenómeno a corregir, a la brevedad posible.

Si los estudiantes indígenas, sobre todo los dedicados a algunas especialidades científicas, no retoman su idioma, no lo hacen florecer en el campo de la educación, la ciencia y la tecnología, tampoco dentro de un tiempo retornarán a sus comunidades, ya que dejarán de hablar y alimentar a su lengua y terminarán siendo víctimas del desarraigo. Las fronteras naturales, el aislamiento geográfico que en décadas pasadas les sirvió para protegerse de un mundo hostil en múltiples campos; en un universo penetrado en todos sus rincones por la mundialización de la información y la comunicación y en economías y sistemas financieros globalizados, solo sobrevivirán quienes mantengan en alto su idioma, instrumento insoslayable para el proceso de producción y reproducción de la educación y la cultura. “Ninguna lengua se mantiene, ni menos aún se desarrolla, si no se la utiliza en la vida diaria”.¹⁸⁹

188 Idem, p. 68.

189 Yáñez, Consuelo (1994). “La educación indígena a partir de 1980”, en: *Los nuevos escenarios de la educación*, Quito: Fundación de Estudios Sociales FESO.

El ritmo de desarrollo de la educación indígena se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla No. 37: Desarrollo educación bilingüe (1996-2010)

Año 1996 – 1997

Planteles		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				
%	8,45%		3,36%		2,86%				

Año 2001 – 2002

Planteles		Profesores		Alumnos		Administra.		Servicio	
Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.
24.816	2.117	175.177	6339	3.067.272	104.911	17.774	228	14.402	203
%	8.77		3,61%		3,42%		1,28%		1,40%

Año 2009 – 2010

Planteles		Profesores		Alumnos		Administra.		Servicio	
Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.
24.238	2.439	209.771	8.854	3'931.637	144.300				
%	10,6%		4,22%		3,67%	19.976		15.772	

Fuente: SINEC-AM IE. Elaboración Felipe Paladines Camacho.

Estas y otras actividades convirtieron a esta área en una de las más dinámicas de todo el sistema educativo ecuatoriano, 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 publicaciones y de difusión realizada por la editorial Abya-Yala.

A todo lo cual habría que sumar las campañas de alfabetización, los programas de atención al sector rural y urbano marginal, la 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, que permitió dar un salto sorprendentes hasta convertir a esta área en una de las más dinámicas en cuanto a crecimiento e innovaciones curriculares.¹⁹⁰

Más 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. 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. 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.

Por ejemplo, el *Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe* (MOSEIB) no logró ni afianzar los logros que se hicieron en las últimas décadas del s. XX ni poner en práctica un currículo 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 señalado 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. La imagen del mundo en la cultura indígena ofrece un solo concepto –*pacha*– para significar mundo, tiempo y espacio.¹⁹¹ 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

190 Ídem, p. 195

191 Almeida, Ileana (2010). “Defensa de la DINEIB”.

DINEIB con exclusión de las organizaciones indígenas.¹⁹² El “centralismo absorbente” y las “políticas desde arriba” han primado sobre el respeto y cultivo de la diversidad cultural de los pueblos originarios, que son los más vulnerables. Un hecho objetivo al respecto fue la supresión de numerosas escuelas unidocentes que funcionaban en el sector marginal rural en el gobierno de Alianza País.

En este ámbito toca realizar, con el rescate del pasado, un giro de ciento ochenta grados que permita atender una diversidad de requerimientos: conocimientos sobre las lenguas y las culturas, métodos de enseñanza con currículos adecuados, creación de material didáctico apropiado, normalización de la escritura, preparación de docentes en cada lengua, entre otras cosas, y, especialmente, propicie el diálogo intercultural que no supone ni superioridad ni imposición de una cultural sobre otra. En pocas palabras, programas que se basen en una verdadera democracia e igualdad de derechos, en una relación adecuada entre el Estado y sus pueblos ancestrales, en una política que contemple los intereses de las comunidades. Se pasaría de “políticas desde arriba” y de corte populista a políticas cuya formulación y ejecución fuesen de responsabilidad compartida.

No habrá que “olvidar” que, desde los *Levantamientos Indígenas*, de los primeros días de junio de 1990, se sucedieron numerosas protestas en 1992-1994-1997-2000-2002/3-215-2019-2021, ..., y las demandas indígenas se las continúa atendiendo erráticamente, sin la capacidad, para llevar a cabo una reforma educativa adecuada a dicho ámbito. El diálogo intercultural es más de palabras que de hechos. Aún no se encuentra la fórmula que le permita convertirse el Ecuador en un Estado plurinacional más allá de la declaración constitucional, con fórmulas en la vida cotidiana y en la educación que preserven sus expresiones culturales, su idioma y sus peculiaridades. En palabras de Julio César Trujillo (2012:22):

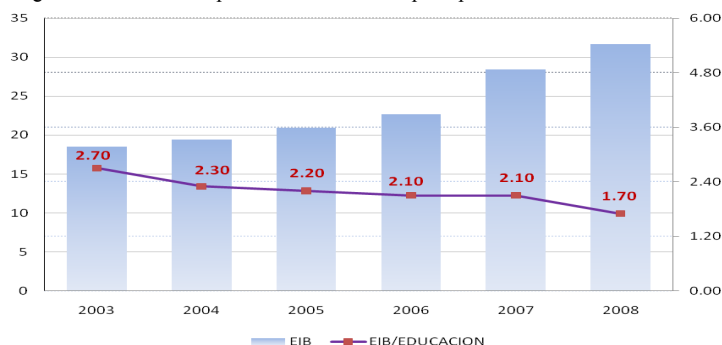
El Estado tiene que organizarse de acuerdo con la estructura de la sociedad, de la cual no puede prescindir. Como la nuestra es una sociedad

192 Contrato social por la educación, (2012). *Estado de la inversión en educación Ecuador 2006-2012*. Quito. Cuaderno No.7. pp. 86 y 129.

estructuralmente plural, esta pluralidad debe reflejarse en las instituciones políticas. Por eso soy partidario, por ejemplo, del Estado plurinacional, que no es solo una palabra. Debe reflejarse en la organización del Estado y, particularmente, de sus instituciones políticas.

Otro ejemplo contradictorio permite apreciar un pequeño crecimiento sostenido, a pesar de la reducción del porcentaje del presupuesto general de educación a lo largo de los siguientes años.

Diagrama No. 13: Participación de la EIB en el presupuesto de educación 2003-2008



En definitiva, si bien se asistió 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, los maestros que ya no conservan el idioma ancestral ni dictan sus clases bajo el idioma de sus ancestros, por una parte; y, por otra, en la 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 es 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 mudo 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. 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; pues, desgraciadamente el Estado ecuatoriano no ha concentrado sus servicios y recursos ni en el sector rural ni en las etnias ancestrales que no tienen la posibilidad de crear autonomías para adquirir derechos históricos y políticos; los indígenas se han visto impedidos de manejar en su vida educativa sus lenguas, su educación, su cultura, su destino.¹⁹³

Tabla No. 38: Crecimiento Educación Bilingüe Intercultural 1996-2009

Años	Planteles		Profesores		Alumnos		Administra		Servicio	
	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.	Hisp.	Bil.
1996-7	22.344	1890	151.585	5095	2.858.682	81.973	13.714	196	12.354	193
1998-9	23.550	1981	164.888	5.839	2.879.229	87.366	17.558	235	14.326	136
2001-2	24.816	2.117	175.177	6339	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	28048	2.283	200.712	7.510	3'551.046	130.782	29.141	1.092		
2008-9	26358	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		

Fuente: SINEC. 2007-8-9-10; AMIE A partir del 2007 se integró administrativos con servicios.

193 Almeida, Ileana (2022) Autonomía de la Educación Intercultural, Quito: Diario El Comercio, sección opinión, 18 de julio. “El presidente Correa les quitó la autonomía, el presidente Moreno remarcó esta arbitrariedad. Como si esto fuera poco, el año pasado la Ley Orgánica de la Educación Intercultural Bilingüe, LOEI, deformó la Secretaría de la Educación Indígena, la entreveraron con la Etno educación para dar cabida al afro. Por supuesto que los afroecuatorianos tienen derecho a sus leyes, pero no de manera sin sentido histórico. Para rematar la situación, en los 10 puntos del Diálogo que la Conaie lleva con el Gobierno, se dice que la Educación indígena debe ser integral y bilingüe, lo que ya resulta un absurdo”.

▪ Temas de la herencia de la educación intercultural bilingüe

- *De la explotación de la naturaleza a su respeto*

Desde el Renacimiento, por señalar una fecha, ha sido la naturaleza, el medio ambiente en términos actuales, una entidad a conquistar, un objeto extraño al hombre, pero a su servicio y utilidad sin límites. Este patrón cultural de Occidente, básicamente eurocéntrico, encontró en América, a partir del “descubrimiento” y la “conquista” el terreno fértil para su aplicación y expansión. Hoy, los resultados a que nos ha conducido el dominio agresivo de la naturaleza y sus efectos nocivos ha cambiado substancialmente los patrones culturales y un nuevo pacto de convivencia con ella se hace necesario dada la amenaza a la misma supervivencia de la especie a causa de múltiples factores: la explotación indiscriminada, el efecto invernadero, las consecuencias nocivas de la industrialización, la polución permanente, la contaminación urbana,... que afectan tanto a la salud de los humanos cuanto a otros seres vivos en proceso de extinción.

En este escenario las dos últimas Constituciones lograron declaraciones importantes. Por ejemplo, al considerar la naturaleza como ‘sujeto de derechos’; al pasar de una ética antropocéntrica a una ética bio-céntrica, en la que el papel del ser humano se interpreta como parte de una comunidad de vida; al reclamar la protección de la naturaleza por el derecho de las siguientes generaciones a gozar de un ambiente sano; al rechazar el modelo productivista y extractivista propio del *concepto tradicional de desarrollo*; al apoyar iniciativas como la de Yasuni-ITT que proponía se mantenga bajo tierra el crudo, inédita alternativa ésta que mostró al mundo que sobre los valores vigentes: el valor del mercado y el valor de cambio, se debía colocar la vida en común y que por encima de la mera utilidad económica inmediata estaban los derechos de las generaciones futuras, por regla general ausentes de las consideraciones económicas. Eran los primeros pasos de una *nueva lógica económica*, con base en ‘valores de uso’ más que en valores de cambio.¹⁹⁴

194 Para Boff, Leonardo (2013): “*Las Constituciones modernas se fundan sobre el contrato social de cuño antropocéntrico. No incluyen el contrato natural que*

Además, los textos constitucionales abandonaron el arraigado antropocentrismo y el paradigma del ser humano como “señor” y dominador de la naturaleza y de la Tierra. A la vez, se supo integrar una nueva comprensión derivada de la cosmología contemporánea, de la biología genética y molecular, de la teoría de los sistemas, que entienden a la naturaleza como un super-organismo vivo que se autorregula con vistas a mantener la vida y la capacidad de reproducirla y hacerla co-evolucionar.

En la Constitución de Montecristi, representantes de la posición indianista consiguieron que conste en el Preámbulo: *Celebramos la naturaleza, la Pacha Mama, de la cual somos parte y que es vital para nuestra existencia*” y se enfatice que la nueva república se propone construir *“una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y en armonía con la naturaleza, para alcanzar el “buen vivir”, o “Sumak-Kawsay” (el vivir pleno).*

En el artículo 71º, Capítulo VII se dispone: *La naturaleza o la Pacha mama, donde se reproduce y se realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia, el mantenimiento) y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir de la autoridad pública*

*es el acuerdo y la reciprocidad que deben existir entre los seres humanos y la Tierra viva que nos da todo y a la que nosotros en retribución cuidamos y preservamos. Debido a eso sería natural reconocer que ella y los seres que la componen son portadores de derechos. Los contractualistas clásicos como Kant y Hobbes restringían, sin embargo, la ética y el derecho solo a las relaciones entre los humanos. Solamente se admitían obligaciones humanas para con los demás seres, especialmente los animales, en el sentido de no destruirlos o someterlos a sufrimientos y crueldades innecesarias. No considerar que cada ser posee un valor intrínseco, independiente de su uso humano, uso racional, y que es portador del derecho de existir dentro del mismo hábitat común, el planeta Tierra, abrió el camino a que la naturaleza fuese tratada como mero objeto a ser explotado sin ninguna otra consideración, en algunos casos hasta su agotamiento. Sin embargo, cupo a América Latina, como lo mostró un notable criminalista y juez de la Corte Suprema de la Argentina, desarrollar un pensamiento constitucionalista de naturaleza ecológica en el cual la Tierra y todos los seres de la naturaleza, particularmente los vivos y los animales son titulares de derechos” Véase, “Constitucionalismo ecológico en América Latina”, En: *La Columna Semanal de Leonardo Boff*, Nro. 563, mayo 17. Raúl Zaffaroni, Eugenio: *La Pacha Mama y el Humano*, Ed. Colihue, 2012.*

Por supuesto, no será tarea fácil ni desmontar las estructuras y procesos de una milenaria matriz como la que ha dominado por siglos al Ecuador con su entorno natural; tampoco diseñar y difundir los pilares de una nueva o desarticular la vigente, al menos algunos de sus principales componentes y mucho menos dar continuidad al programa, aspecto este último al que no somos muy proclives. Según Abelardo Pachano por sobre la retórica oficial y las declaraciones sobre el desarrollo de una economía ya no agroexportadora o extractivista: (...) *la realidad es que hoy el país depende más de la explotación de recursos naturales que en la década pasada. Los indicadores son elocuentes y no dejan espacio para la duda* (Pachano Abelardo, 2013).

Aunque el Ecuador posee una gran biodiversidad, actualmente pasa por una situación ambiental desconcertante, con preocupantes indicadores: alta tasa de deforestación y erosión de los suelos, pérdida creciente de la biodiversidad y de los recursos genéticos, desordenada e irracional utilización de los recursos naturales, creciente contaminación del agua, aire y suelo, deficiente manejo de desechos, desertificación, sequías e inundaciones, deterioro de las cuencas hidrográficas, deterioro de las condiciones ambientales... La sustentabilidad de bienes básicos: agua, aire, alimentación, movilidad, bosques, nieve, manglares, ... está siendo amenazada.

- *El ethos comunitario*¹⁹⁶

Es ya un lugar común señalar que las poblaciones indígenas viven bajo un ethos diferente al occidental y cristiano, un <<ethos comunitario>>, tan vivo en las sociedades latinoamericanas a lo largo de

196 Hemos preferido denominar a este ethos como comunitario más que como barroco, no solo por contrastar con el espíritu individualista del ethos moderno sino porque la dimensión comunitaria caracteriza en mejor forma al comportamiento de los pueblos indígenas. En los últimos tiempos a partir de la hermenéutica se ha tratado de reconstruir una especie de ethos analógico que recoge más las diferencias sobre los rasgos de identidad, porque en la semejanza hay más diferencia que identidad. Esto podría conducir a un pluralismo cultural analógico que respeta lo más posible las diferencias en medio del proceso de universalización o mundialización contemporáneo.

su historia, precisamente por ser una estrategia de supervivencia a la dominación española, en un primer momento y a la dominación de los valores de la “sociedad del consumo” y de la “racionalidad instrumental” posteriormente; y, a su vez, de fidelidad a la dimensión social de su vida y entorno, dignos de considerarse Hoy, cuando el proceso de globalización de la economía y las finanzas, al igual que el proceso de mundialización de la información y la fuerza del capital bajo la forma de una globalización abstracta nivela, estandariza y uniformiza –*paradigma del intercambio*–, el ethos comunitario podría ser una puerta de salida fuera del reino de la sumisión y el dominio de las fuerzas ínsitas a la acumulación del capital;¹⁹⁷ sería un saber liberador o emancipatorio y un llamado a valorar otro tipo de bienes y relaciones humanas que no debe quedar relegado ni se debe permitir sea debilitado y “muera” –*paradigma de la comunicación*–. (Sánchez Parga José, 1992).

Hoy en el ámbito de la ética las diferencias se agigantan y se contraponen ya que pueblos con culturas diferentes, cada una de ellas en diverso grado de desarrollo, unas en desventaja económica o de desarrollo industrial, otras con más fuerza en unos valores que en otros presentan costumbres y modos de actuar, formas de relaciones interpersonales y de valoraciones de la naturaleza, el tiempo, el espacio, lo religioso...claramente diferentes. En tal situación, transportar a un espacio cultural elementos ajenos, provenientes de diferentes culturas, ha dado campo más a la confrontación que al diálogo. Se necesita cuidado, tino y sabiduría para poner en marcha relaciones interculturales que posibiliten el enriquecimiento y la integración de ambas partes.

Se podría abundar en ejemplos que dan testimonio de las batallas que se han suscitado: p. ej. entre la modernidad y nuestros marcos institucionales. En tiempos del liberalismo el intento de construcción de una nueva eticidad marcó una ruptura en buena parte de la población de ese entonces con la ética cristiana vigente e inició la construcción de una ética secular o comportamiento ciudadano centrado en el

197 Para un análisis más detallado nos permitimos remitir a Echeverría, Bolívar (2002). “La clave barroca de la América latina”, Quito, julio del 2002. En: <http://www.bolivare.unam.mx/ensayos>.

individuo, más que en las costumbres y comportamientos de la comunidad: un humanismo laico que se orientaba más al futuro, al proceso de conquista del poder para iniciar los cambios que el nuevo régimen liberal instauraría años más tarde. No podría emerger un nuevo Estado o Estado moderno sin esa equilibrada *substancia* ética. Bajo esta perspectiva, paralelo al enfrentamiento contra el régimen semi feudal o contra las arbitrariedades e injusticias impuestas por gobiernos conservadores, como el de García Moreno, el de Veintemilla y otros, hay que situar esa voluntad por construir las bases de una moral secular. El cultivo de las ‘virtudes humanas’, entendidas éstas como la disposición a lo bello y bueno, por encima de los tropiezos que impone la maldad e intereses protervos y a partir de un elevado compromiso ético, sirvió para postular la tarea humana como la realización de una ‘vocación secular’, que exigía determinados grados de sacrificio y altruismo, sin lo cual no sería factible vencer las dificultades que tarde o temprano se harían presentes al derribar tradiciones centenarias.

En tiempos actuales la ética del trabajo disciplinado, la planificación, la matematización de la realidad y el cálculo, la racionalidad sistemática, la razón económica y el proceso de secularización parecerían no encontrar espacio en el escenario indígena que se presenta refractario por “naturaleza” a tal tipo de comportamientos y a cada proyecto o intento de “modernización” y ha levantado una sorda resistencia en unos casos y en otros resistencia a la adaptación a lo moderno, visible en la mezcla de los valores tradicionales con los nuevos, del valor de uso con el de cambio, ‘modernización tradicionalista’, especie de sincretismo o superposición como acontece con el arte barroco quiteño que no pudo prescindir y más bien unió las figuras, personajes, paisaje e intereses de uno y otro mundo.

Es posible que la ‘*Lógica Andina*’, a decir de algunos, no permita entender la lógica propia de los circuitos mercantiles, industriales y tecnológicos de Occidente; que nuestro sistema educativo no logre hacer que arraigue, en el espíritu de nuestros estudiantes, los elementos de la racionalidad instrumental moderna. Hasta las concepciones básicas indígenas sobre el tiempo y el espacio, el mundo o el hombre, chocarían con las “occidentales”.

La modernización tiende a formular políticas estériles y estrategias de desarrollo destinadas a fracasar porque corresponden más a una historicidad lineal o de etapas construida bajo las reglas abstractas de la metafísica “del desarrollo” que a las complejas relaciones sociales andinas” (Schmidt Wolfgang, 1991:61-ss.).

En otros términos, las comunidades indígenas habrían tenido habilidad, parecida a la puesta de manifiesto por algunos países, de conducir el proceso de modernización bajo una estrategia de supervivencia en condiciones de lo más adversas, lo que les permitió enfrentar el complejo de valores y normas religiosas en tiempos coloniales y a los procesos espaciales modernos: ciudades y urbanismo opuesto al espacio rural y campesino obligado a transformarse en simple copia o imitación superficial de las “ciudades”. En regiones de Asia: p. ej. se habría logrado entrelazar uno y otro mundo, lo cual dio pie a variantes de modernización o hibridación que mantiene en pie a lo uno y lo otro: unidad en la diferencia. En algunos países de Asia el proceso de modernización habría sido marcado por una autoestima cultural de lo propio, elevada y creciente.¹⁹⁸

Sobre la capacidad de las comunidades indígenas de generar *estrategias de supervivencia*, en condiciones por demás adversas, los testimonios de la historia son múltiples. Los levantamientos indígenas, las sublevaciones, el retiro a zonas inhóspitas, las rebeliones no han faltado hasta el presente. Con justa razón se ha señalado:

El hecho de que el ethos moderno “realista” haya sido, con altibajos, el predominante en la historia de la modernidad realmente existente no significa que los otros ethos modernos alternativos sean disfuncionales respecto de la autoafirmación del capital. Todos ellos, incluido el “ethos barroco”, desarrollan, cada uno a su manera, estrategias de supervivencia dentro del capitalismo, modos de hacer vivible lo invivible de la represión capitalista. (...) Consiste en una actitud de resistencia, sea esta íntima o pública, a la reproducción del esquema civilizatorio de la modernidad

198 Boeckh, Andrea (2005). “La modernidad importada: experiencias históricas con importaciones de conceptos de desarrollo en América Latina, en: Rev. *Diálogo Científico*, Alemania, Centro de Comunicación Científica con Ibero América (CCC), Tübinga, Vol. 14. No. 1/2, pp. 37-ss.

capitalista; en la búsqueda de una salida fuera de ella, hacia una modernidad verdaderamente alternativa, pos capitalista --y no en la búsqueda de un nuevo reacomodo dentro de ella (Echeverría Bolívar, 2002).

En cualquier caso y, especialmente para el quehacer educativo, es necesario darse cuenta que ni los textos escolares, ni los planes y programas de estudio, ni las metodologías de trabajo y evaluación, ni siquiera las “disciplinas científicas” bajo el modelo de la modernidad: único, universalista y sin diferencias debe continuar siendo impuesto como la mejor fórmula a quienes portan diferencias culturales, modos de ser y costumbres diversas (Welte Bernhard, 1981). El “modelo educativo nacional”, la ética laica, el talante humanista y el cientificista han entrado en crisis y es posible que su vacío abra posibilidades a la conformación de fórmulas alternativas, al rediseño de una educación y una ética ciudadana que se levante en torno a los parámetros de una propuesta intercultural, tanto mas urgente por la vigencia del currículo tradicional//nacional que no ha permitido más que cambios por demás ridículos o superficiales en el currículo de la “educación bilingüe”.

Cuadro No. 36: Malla curricular de la educación nacional y de la educación intercultural
Horas semanales de clase por asignatura

Años de Educación General Básicas											Malla Curricular del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe										
Educación nacional																					
Asignaturas y Clubes ³⁷	Horas semanales de clase por asignatura/ Años de Educación General Básica										Asignaturas	Horas semanales de clase por asignatura/ Años de Educación General Básica									
	1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a	9 ^a	10 ^a		1 ^a	2 ^a	3 ^a	4 ^a	5 ^a	6 ^a	7 ^a	8 ^a	9 ^a	10 ^a
Lengua y Literatura	y	12	12	9	9	9	9	6	6	6	Lengua de la Nacionalidad		10	10	8	8	8	8	5	5	5
Matemáticas		8	8	7	7	7	7	6	6	6	Lengua Castellana y Literatura		7	7	6	6	6	6	4	4	4
Entorno Natural y Social		5	5								Matemática y Etnomatemática	y	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Ciencias Naturales	25			5	5	5	5	4	4	4	Entorno Natural y Social Intercultural	y	6	6							
Estudios Sociales				4	4	4	4	4	4	4	Ciencias Naturales y Etnociencia				5	5	5	5	5	5	5
Educación Estética	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	Estudios Sociales y Etnohistoria				4	4	4	4	4	4	4
Educación Física	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	Educación Estética Intercultural		2	2	2	2	2	2	2	2	2
Lengua Extranjera											Educación Física Intercultural		2	2	2	2	2	2	2	2	2
Clubes ³⁸	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	Lengua Extranjera								5	5	5
Total	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	Optativa ³⁹		2	2	2	2	2	2	2	2	2
											Total	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35

Fuente: Rodríguez Cruz, Marta (2017). Políticas educativas en un Estado intercultural y plurinacional: Ecuador: teorías y realidades. Universidad de Sevilla: Facultad de Geografía e Historia Departamento de Antropología Social. (Investigación presentada para la obtención del grado de doctora).

- *La relectura de la historia de la dominación/liberación*

No podríamos, pues, tomar el hilo de la historia de una parte poderosa de nuestra literatura, cual es la poesía (filosofía), solamente desde la introducción del español, olvidando la lengua y los cantares indígenas; habríamos carecido en este caso de varios fundamentos interesantes para juzgar los motivos que retrasaron el progreso ecuatoriano, en este punto esencial de la civilización (Mera Juan León, Juan León Mera, Ojeada histórico-crítica sobre la poesía ecuatoriana, s.f: 30).

El discurso intercultural trajo consigo una revisión de la historia de la dominación de los pueblos conquistados. **En un primer momento:** inicios de la conquista los indígenas no fueron considerados como humanos sino más bien como “salvajes” e incluso caníbales con apetitos y comportamientos poco “humanos” o “naturales” –*Ariel y Calibán*–. América fue reducida a zona de barbarie frente a Europa reconocida como centro de la civilización, en proceso de expansión de su poder por la apertura de las rutas comerciales e inicio de la conformación de un mercado mundial de materias primas, mano de obra esclavizada y consumo de mercancías, lenguajes, símbolos y metáforas generó a favor o en contra del reconocimiento de los conquistados y de los conquistadores. Todo ello envuelto en aspectos raciales que hicieron del blanco el eje de identidad y a otras etnias el eje de degradación y esclavitud, en el marco de un proyecto colonizador.

Conforme avanzó la dominación, los pueblos originarios no disminuyeron y en algunos períodos agudizaron su confrontación y repudio al dominio español, mediante diversas estrategias, en unos casos de sobrevivencia y en otros de clara confrontación, estrategias ambas con las que se configuró su identidad. La fase más dura, de aniquilamiento que implantó la conquista inca y posteriormente la española diezmó a la población nativa. Recuérdese que uno de los mayores estragos que se sufrió a raíz de la conquista fue a causa de las plagas o epidemias, holocausto que aniquiló a los indígenas y produjo un colapso demográfico radical. Aunque en términos de cifras los historiadores no se ponen de acuerdo, todos coinciden en que después de la Conquista la población de la Nueva España descendió de modo significativo. Al concluir el

primer siglo de la conquista, la población azteca pasó de 26 millones a solo 1'6 hacia el año de 1620.

En esta ya larga historia de la dominación, no faltaron intentos orientados a una ruptura radical con la “herencia” europea/norteamericana. Baste recordar propuestas como la de Simón Rodríguez que postulaba apartarse de los cánones tradicionales. Para Rodríguez había que “aislar” el mundo americano del europeo, asegurándose con ello para nosotros el único ‘lugar’ que quedaba para la utopía; además, había que aislar, dentro de América, en las *comunidades experimentales* establecidas en los desiertos, a los que serían los hombres del mañana. El desierto y los páramos latinoamericanos se transformaban de esta manera, y por necesidad, en el ‘topos’ o lugar por excelencia. Aislar a América para que desde ella surgiera una auténtica civilización; aislar dentro de ella a los pobres, huérfanos de toda “herencia” y ajenos, por eso mismo a los vicios del “sistema testamentario”, para que desde sus nuevos espacios surgiera la ciudad, la educación y la cultura del futuro.

En la misma línea de crítica, valga recordar ya sea a Eugenio Espejo en el s. XVIII o a Juan León Mera, en el XIX. El primero desarrolló críticas y prevenciones ante la educación europea. Repudió a los españoles porque negaban al criollo y desde luego al mestizo, un lugar en las letras y en la universidad, pese a su solvencia académica. Abogó por que los estudiantes quiteños no partan hacia Salamanca sino que más bien se eduquen en Quito, ya que la referida universidad española en crisis no disponía de niveles académicos mayores a los de la Audiencia.

Mera criticó los prejuicios europeos: “[...] *desde tres siglos ha, no se contenta la Europa de llamarnos rústicos y feroces, montaraces e indolentes, estúpidos y negados a la cultura*”. (Paladines Carlos, 1978: 214). Y a quienes les parecía un prodigio todo cuanto provenía de Europa, “*Como si allá en el viejo mundo no hubiera ingenios de ordinarísima estofa, cuya única gracia consiste en saber embadurnar gruesas resmas de papel. ¡Qué diluvio 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, parte males y pésimas.*” (Mera Juan León, Ojeada histórico-crítica sobre la poesía ecuatoriana, s/f: 179-182).

Seguramente, éstas y otras diversas interpretaciones o posiciones sobre las “relaciones” con Europa no faltaron, se repitieron a lo largo de la historia y podrían ser rastreadas, cual testimonios, mapas o planos que entregan parte de la realidad y sólo en su confluencia o conexión logran dar una visión integral de esa variada gama de posiciones y diferencias que ha caracterizado al encuentro y *desencuentro entre dos mundos*. Se trataría de un conjunto de acercamientos sin los cuales no se podría entender dicha herencia o legado cultural (Tügendhat, 1982).

En un segundo momento, para la época de conformación y consolidación del Estado republicano lo indígena fue visto ya no como “primitivo o salvaje” sino más bien como “hijos de Dios” o personas dignas de lástima y compasión dada su situación de explotación. El reconocimiento de la magra situación en que se debatía el indígena sirvió en tiempos de la lucha independentista como de trampolín para denunciar a la más “perversa de las madrastras” y a su vez contrastar la situación de las regiones americanas con la metrópoli conquistadora. De alguna manera la pluma de Velasco, Espejo, Olmedo y una larga lista de criollos ilustrados recogió ese violento, desigual y permanente encubrimiento y conquista en que se vieron envueltos los pueblos indígenas a partir del arribo de los españoles a nuestras playas para denunciarlo y hasta para levantar su voz de descalificación de una situación de la cual, en alguna medida, eran usufructuarios.

Bajo tal perspectiva, el recurso al mundo indígena, la exaltación-glorificación del pasado indígena y de sus gestas y construcciones millenarias de parte de los criollos, dio pie para robustecer la crítica a los conquistadores españoles y, a su vez, para unificar a toda la población contra el sistema colonial e impulsar la ruptura del mismo por un lado; y, por otro, para velar porque la estructura de poder vigente a lo interno no se vea afectada y preservarla así de la posible insurgencia de la vasta población nativa que podría atentar contra el futuro desarrollo nacional planeado y proyectado por los representantes del criollismo como se puede apreciar, por ejemplo, en los textos jurídico-políticos de las primeras décadas de vida republicana. (Kóning Hans Joachim, 1984).

En el s. XIX, ante la dominación y la pobreza tampoco faltaron el enfrentamiento, la denuncia y la protesta ahogadas en más de una

ocasión en sangre: p. ej. los levantamientos en tiempos de García Moreno en Cañar, Imbabura y Chimborazo, sobresaliendo el conducido por Fernando Daquilema, descendiente de los Duchicela, quien ante la sobreexplotación generada por la participación obligada a los indígenas para las obras públicas, el incremento de impuestos y de las horas de trabajo y el cobro abusivo y prepotente de los diezmos, logró levantar a varias poblaciones: Yaruquíes, Cajabamba, Sicalpa, Punín, Hatun Cacha, Licán,... desconocer al gobierno de “blancos” y conformar un nuevo gobierno que consideraba a los indígenas en igualdad de condiciones que los blancos y mestizos. (Costales Alfredo, 1984).

En fin, esta fase tomó cuerpo los sistemas de explotación propios del régimen colonial en las minas, en los talaes, en los ingenios, en las plantaciones, obrajes, mitas y reducciones, y posteriormente en los latifundios y huasipungos que redujeron aún más a la población y establecieron relaciones de explotación que contrastaba con la abundancia de oro y plata de sus minas y la riqueza de su flora y fauna como de sus etnias. El sistema hacendario con base en relaciones semi-feudales se prolongó en la República gracias al Estado Oligárquico Terrateniente que mantuvo tal tipo de relaciones productivas precapitalista hasta bien avanzado el s. XX (Marchán Carlos, 1982.: 73-ss). Si a todo a ello se suma las instituciones y mecanismo de exclusión y marginación en el campo de la educación, al igual que en el religioso y cultural no hay duda que se instauró un sistema de exclusión y explotación incalificable.

En un tercer momento, ya en el s. XX, a esta experiencia radical de dominación/liberación, con exclusión de los indígenas sumidos en la pobreza, se vincularon las luchas por el reconocimiento a los intereses y carencias compartidas de parte de los movimientos sociales, de los trabajadores, de los empleados públicos, de los profesionales, de las organizaciones populares... identificados prioritariamente por intereses y carencias económicas y de trabajo; y el reclamo de respeto a su dignidad y a su cultura. De este modo, las expectativas que brotaban en la vida cotidiana respondían a situaciones de interacción social en búsqueda de alcanzar formas de defensa, reconocimiento y liberación.

Valga recordar: p. ej. las movilizaciones populares y la masacre de noviembre de 1922, que dio pasos para reconocer e institucionalizar la cuestión social, tanto con la creación del Ministerio de Previsión Social y Trabajo (1925), la Inspección General del Trabajo (1926), la Caja de Pensiones, las Direcciones de Salud e Higiene, la Ley de Jubilación, Montepío, Ahorro y Cooperativa, como con la promulgación de legislación para atender accidentes del trabajo, regulación efectiva de las horas de trabajo, salario mínimo, indemnizaciones por invalidez o vejez, herencias, legados y donaciones, que pasaron a configurar los principios y las garantías laborales, expresadas ya en la Constitución de 1929, pionera en proclamarlos, antes de que se expidiera el primer Código del Trabajo (1938).

Con otras palabras, para esta perspectiva los aspectos axiológicos son previos o de base —*a priori antropológico*— y permiten reconocer a los procesos de afirmación, reconocimiento y superación en que se han empeñado los movimientos y organizaciones indígenas como de trabajadores en el curso de su trajinar histórico y a la trayectoria seguida por la historia de las ideas en América Latina a favor o en contra de este proceso. En cada uno de estos momentos gracias a la valoración de sí mismo se desencadenaría, se reasumiría y re-comenzaría el proceso de exigencia de reconocimiento/liberación de que han dado ejemplo en la historia nuestros pueblos (ídem. 174).

Fue la primera vez en que, con indignación ciudadana y en tal magnitud, emergió la fuerza de los trabajadores incluidos artesanos impulsados por una situación de claro deterioro de sus condiciones de vida y por los inicios de una conciencia social que antagonizaba abiertamente contra los detentadores del poder. 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 de 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. Las condiciones objetivas y las subjetivas se unificaron para exigir el reconocimiento de los derechos sociales y laborales.

Más de dos siglos ha ocupado hacer realidad la ampliación o democratización de la ciudadanía y aún no se ha logrado garantizar la vigencia de los *derechos individuales o humanos*, enriquecer a estos con los *derechos sociales y políticos* hasta alcanzar la vigencia de los *derechos colectivos*, proceso este de conquista y reconocimiento que ha tenido que realizarse en medio de agudas desigualdades económicas, sociales, educativas y políticas que convirtieron más a los derechos humanos en una ilusión que en una realidad, en un bien bajo disfrute de pocos que en las bases de una extensa democracia igualitaria y participativa. Las poblaciones indígenas y de suburbio se integraron tarde a la sociedad moderna, a finales del s. XX; la clase media dejó de ser muy reducida a finales de dicho siglo y otro tipo de bienes todavía están negados a gran parte de la población, sin desconocer las conquistas que las luchas sociales y políticas han logrado conquistar –*derechos progresivos*–.

En este largo recorrido, hay quienes han insistido más en la solución de los conflictos sociales y de la pobreza mediante la lucha impulsada por la confrontación de los intereses de clase, lucha considerada como la mediación principal para resolver las grandes inequidades y alcanzar la redistribución de la riqueza; y quienes han exigido resaltar nuevas formas de lucha reivindicativa que llevan a cabo las minorías étnicas, de género, de migración, de defensa del medio ambiente...

En esta segunda alternativa las tareas de reconocimiento alcanzarían un nivel diferente al develar y absorber a las distintas formas de injusticia, de exclusión, discriminación, humillación y hasta de desprecio que se ubican más allá de la visión economicista del reconocimiento. Las situaciones y las experiencias de vida de parte de quienes han sido víctimas del <<desprecio>> condujo a ver las relaciones interculturales no solo como un programa de lucha con sentido político/económico pragmático; al mismo tiempo, como una manera especial de enfrentar una realidad histórica de muy antigua data, con diferentes rostros en

cada época, lo que tornó indispensable revisar la historiografía dominante e impulsar una nueva visión de la misma con base en la interculturalidad y el respeto y valoración del ‘Otro’, camino éste de una especial forma de comprender la realidad y fuente u hontanar originario fecundo de transformaciones profundas.

Al concluir el primer tercio del s. XX, concomitante al desarrollo de la educación liberal, tomó cuerpo el redescubrimiento del mundo indígena desde la arqueología, la prehistoria, la botánica y la historia natural. En aquel tiempo, Ecuador atravesaba por un momento de gran actividad en el campo de las ciencias de la historia. En 1906 se había fundado, bajo la dirección de Mons. González Suárez, la Sociedad Ecuatoriana de Estudios Históricos Americanos, que años más tarde se transformó en la Academia Nacional de Historia, y en cuyo entorno se gestó un equipo de trabajo con figuras de la talla de Jacinto Jijón y Caamaño, Carlos Manuel Larrea, José María Le Gouhir, Julio María Matovelle. Junto al esfuerzo nacional tomó cuerpo la presencia de científicos extranjeros como: Paul Rivet, Hans Meyer, Otto von Buchwald, Max Uhle, H.D. Disselhoff, Henning Bischof y posteriormente, Udo Oberem, Wolfgang Wurster, Karl Kunter, Peter Masson, Albert Meyer y Roswith Hartmann¹⁹⁹ que coadyuvaron a que una basta investigación y producción florezca en el país.

A fines de 1919 llegó a la provincia de Loja, por invitación de Jacinto Jijón y Caamaño, el Prof. **Max Uhle** (1856 – 1939), ‘Padre de la Arqueología Sudamericana’ e inició sus investigaciones sobre los restos dejados por los pueblos prehistóricos que la habitaron, sobre la influencia del Incario en nuestra región y sobre la ruta que siguieron los conquistadores una vez que salieron del Cuzco hacia Quito. Posteriormente realizó investigaciones arqueológicas en Manabí; ejerció la cátedra de arqueología en la Universidad Central, en 1925, y trabajó en Ecuador alrededor de 25 años; concluyó sus labores en 1933. Max Uhle produjo alrededor de 60 títulos referentes al Ecuador y de ellos cabe

199 Para más información sobre este equipo de trabajo que fue financiado por la ‘Deutsche Forschungsgemeinschaft y el Deutscher Akademischer Austauschdienst, puede verse, Colección Pendoneros No. 10-A, Otavalo - Ecuador, Compilador Udo Oberem, Edt. Instituto Otavaleño de Antropología, 1981.

destacar: “Influencias Mayas en el alto Ecuador” (1922); “Civilizaciones Mayoides de la Costa Pacífica de Sudamérica” (1923), “Las ruinas de Cuasmal (1928). Igualmente realizó observaciones sobre los toponímicos de la provincia de Loja; excavaciones en Cuasmal, Carchi, en las tolas de Cochasquí, Pichincha, en las ruinas de Dumapara, Chunasana, Inca Chungana, tambos o depósitos incaicos, cerca del camino de los Incas en la Cordillera Oriental, en Cerro Narrío, Cañar y en Pumapungo, Cuenca, ruinas del antiguo Palacio de Huaynacapac. De igual modo, estudios especializados sobre los Paltas, los objetos arqueológicos recolectados en Saraguro y San Lucas; informes acerca del encuentro, en Alangasí, de huesos de mastodontes junto a fragmentos de alfarería pintada y coadyuvó en la organización del Museo Nacional de Arqueología,²⁰⁰ mediaciones todas ellas y otras más que permitieron superar los trabajos sobre prehistoria ecuatoriana, que tenían el defecto de no estar fundados en excavaciones metódicas y no presentaban una adecuada clasificación del rico material arqueológico encontrado.²⁰¹

Otra figura emblemática en cuanto a la arqueología, la etnología, la lingüística y la pre-historia ecuatoriana fue Udo Oberem, quien durante más de 30 años se dedicó al estudio de la Etnohistoria y Arqueología de la América Andina y, de modo particular, del Ecuador. En su calidad de catedrático e investigador y como Director del Instituto de Antropología Cultural de la Universidad de Bonn no solo produjo numerosas publicaciones, alrededor de un centenar entre artículos y libros, de los cuales cabe destacar: : “Los Quijos” (Colección Pendoneros, No. 16, Otavalo, 1980; “Notas y documentos sobre los miembros de la familia Inca Atahualpa en el siglo XVI (CCE – Guayaquil, 1976), “Aportes a la arqueología del Ecuador (Boletín de la Academia Nacional de Historia, 1979); “Los Incas en el Ecuador” (Historia del Ecuador II, 1980); “Cochasquí”, (Colección Pendoneros, No. 3 – 5, 1984),... a la vez, animó congresos, simposios, organizó cátedras, compartió con investigadores

200 Carlos Manuel Larrea, Prólogo a la obras de Max Hule, *Estado actual de la prehistoria ecuatoriana*, Quito, Ed. CCE, 1960, p. 5 – ss.

201 Segundo Moreno, *Antropología Ecuatoriana: Pasado y Presente*, Quito, Colección Primicias de la Cultura de Quito, 1992, pp. 44 – ss.

ecuatorianos diversas ediciones e investigaciones y coadyuvó a la formación profesional de futuros antropólogos, mediaciones todas ellas que contribuyeron significativamente al conocimiento de nuestro país. Los trabajos de Peter Masson, Joachim Knuf, Walter Schmitz lograron ser publicados. Según Segundo Moreno, “*muy pocos autores podrían demostrar un aporte científico cuantitativo y cualitativamente tan valioso como el realizado por el Prof. Oberem sobre la Americanística en general y sobre el Ecuador en particular*”.²⁰²

Igualmente destaca Albert Meyers y Roswith Hartmann, quienes coadyuvaron “*en la tarea de hacer del Instituto de Antropología Cultural de la Universidad de Bonn, el primer centro europeo de investigaciones sobre los Andes y el Quecha*”. El primero, desde 1983 fue docente de Antropología Americana, en la Universidad de Bonn, continuó la obra de sus predecesores y abrió nuevas áreas de investigación, especialmente sobre el complejo de Cochasquí y sobre religiosidad popular. Es autor de *Los incas en el Ecuador* (Colección Pendoneros, Vol. 8 y 9, 1998); “La cerámica de Cochasquí”, 1981; Cochasquí: Estudios Arqueológicos (Col. Pendoneros, Vol. 3) “Investigaciones Arqueológicas en Ingapirca” (Antropología Ecuatoriana Vo. 4-5, (1987) Religiosidad Popular en América Latina (1998), obra con la que abrió un amplio campo de investigación. El segundo, Roswith Hartmann dio un lugar preferencial a los estudios sobre el Quichua y otros idiomas aborígenes. Entre sus estudios más relevantes cabe mencionar: “Quecha - Texte aus Ostecuador”, “Linguistik im Andengebiet”, “Geschichte und Stand der Quechuaforschung” (1972). El Instituto de Antropología Cultural de la Universidad de Bonn llevó a cabo una investigación sobre el dialecto quecha del grupo indígena de Saraguro. Especial mención merece el trabajo de Ziółkowski, Mariusz y Sadowski, Robert. (1992). *La arqueoastronomía en las investigaciones de las culturas andinas*, que entregó observaciones sobre el papel de los fenómenos astronómicos en los sistemas mágico – religiosos, la orientación de las estructuras

202 Segundo Moreno, *Antropología del Ecuador*, Quito, Ed. Abya-Yala, 1996, pp. 13-ss.

ceremoniales prehispánicas y los problemas de la reconstrucción de los calendarios prehispánicos (Col. Pendoneros Vol. 9).²⁰³

Finalmente, junto al interés por las excavaciones e investigaciones arqueológicas, la tan basta producción lingüística y etnológica, como la exigencia de reconstruir la prehistoria y la historia ecuatoriana a partir de los aportes propios del conocimiento científico, que permitió hacer de la Antropología y la Historia ciencias sociales, hay que destacar los efectos que dicha labor cultural tuvo sobre amplias capas sociales, especialmente sobre el movimiento indígena.

El aporte de innumerables profesionales alemanes y ecuatorianos al reconocimiento del pasado indígena y a la solidaridad de muchos de ellos con los sectores marginados, coadyuvó no solo a la implementación de programas científicos, de alfabetización, educación popular, desarrollo micro empresarial; a la vez coadyuvó a partir de la toma de conciencia de su crítica situación, a su propio reconocimiento, valoración y defensa, y al diseño de sus propias forma de organización y trazado de su destino, a tal grado que a finales de siglo, el movimiento indígena no solo había logrado ingresar a la arena política y a las más altas funciones de gobierno sino que se transformó en actor insoslayable para la construcción del país al inicio de un nuevo milenio.

En esta tarea de <<reconocimiento>> del mundo y de la cultura indígena papel protagónico lideró, en la segunda mitad del s. XX, el *Instituto de Antropología de Otavalo* que transformó lo realizado en la primera mitad del s. XX en un legado al dar nuevamente vida a la docencia, a la investigación y, especialmente, a las publicaciones. La *Colección Pendoneros*, iniciativa la más relevante, nació a partir de 1975, con la proyección de cinco volúmenes; en 1979, la circunstancia del aniversario del sesquicentenario de Otavalo hizo que, como un homenaje a la ciudad, se duplicara el número de libros que debían imprimirse. Se elaboró reformuló el proyecto inicial y se fijó en cincuenta el número de libros que, en palabras de Plutarco Cisneros Andrade,

203 Paladines, Carlos (2005) "Die geistesgeschichtlichen Beziehungen zwischen Ecuador und Deutschland", En: Ecuador Welt der Vielfalt, Alemania: Horlemann Verlag. pp.284-308.

presidente y fundador del Instituto Otavaleño de Antropología, se inició la tarea editorial más grande emprendida hasta entonces -y quizá hasta hoy- en el campo específico de la antropología.

El objetivo prioritario de dar una visión de conjunto respecto al área geo cultural delimitada como los Andes Septentrionales o la Sierra Norte, como parte, a su vez, del proyecto mayor, el Atlas Cultural. Establecidos los lineamientos teóricos para la investigación, creadas la infraestructura institucional y sus unidades de apoyo y formados los equipos interdisciplinarios para someter a prueba el modelo elaborado en el interior del IOA, entre otros proyectos, se armó uno de especial importancia: la elaboración del Atlas Cultural de la Sierra Norte del que Pendoneros era una fase sustantiva.²⁰⁴

Finalmente, sea a develado que, en grupos depauperados en situaciones de falta de motivación o interés en pro de una mejor situación, en estado de indefensión y vulnerabilidad aprendida/introyectada por ellos, podría caerse en brazos de la desesperanza e inmovilización ante un entorno de desempleo, ingresos mínimos, limitados niveles de acceso a servicios básicos... Sin embargo, en situaciones tan críticas, a través del reconocimiento del otro y de sí mismos como valiosos, nuestros pueblos en pobreza e indignación extrema no siempre cierran ni los ojos ni dejan de escuchar el llamado a considerar su dignidad e identidad irrenunciable, como bien universal, y a partir de esa valoración brotan sentimientos de solidaridad y liberación. Aceptar o conformarse ante las condiciones extremas en que se debate parte de la población, perder la esperanza sobre la posibilidad de escapar de ese estado o juzgar que la pobreza es un destino es una de las mayores amenazas que tienen por delante los pueblos. El estado anímico de millones es vulnerable, susceptible de caer y sumergirse en la desesperanza y la hipercrítica.

Por el contrario, al reconocer valores en uno mismo, pero a la vez en el <<Otro>>, al reconocer a las personas que nos rodean, a la

204 Cisneros, Plutarco (1992). Presentación Colección Pendoneros, Vol. 9. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología. La lista de los autores y los títulos de los 50 volúmenes de la Colección consta en el Vol. 9. Disponible en <https://www.google.com/search?sxsrf=Colecci%C3%B3n+Pendoneros&tbm>. Consulta Junio 2023.

comunidad de vecinos, se desencadenarían sentimientos de solidaridad, de justicia, de sano orgullo, de dignidad como bienes o valores que son propios y corresponden a todo ser humano. Entonces y solo entonces, la lucha por el reconocimiento de las personas y las comunidades y de sí mismo, se transformaría en uno de los motores indispensables para despegar hacia días mejores. No habría batalla más poderosa y noble que aquella que se da en defensa del Otro; tampoco habría peor silencio que aquel que calla ante la destrucción y la violencia que se desencadena contra las personas. Gobiernos catastróficos y corruptos pueden conducir a que el ser humano se perciba en situación de fracaso, que tras años de miseria, desprecio y humillación termine convencido que no hay nada que hacer, que él está destinado a no conseguir trabajo, seguridad, salud, educación.²⁰⁵

Con otras palabras, existen maneras muy diferentes de reconocer y reaccionar ante situaciones de dominación/liberación, como la de resistencia y oposición a ellas, las de resignación y cruce de brazos ante obstáculos tan graves que no dejan espacio para actuar; las de simulación de resistencia a través de una retórica vacía que diluye los elementos de crítica a las inequidades reinantes, las de desconocimiento de los valores, las necesidades, las intenciones del otro diferentes a las de uno; las

205 Teorías provenientes de la psicología como de la antropología identifican, a partir de investigación empírica, diversos mecanismos que llevan a las personas que viven bajo la pobreza a conformar la autopercepción de su situación de pobreza y de sí mismos; es decir, el nivel y las formas de conciencia con que enfrentan a su realidad en una doble dirección: por una lado, en relación con los mecanismos externos que visualizan en su entorno; por otro, en vinculación con los mecanismos internos que fortalecen o debilitan su posición personal. Estos mecanismos han sido bautizados como *locus de control externo e interno*: el primero atribuiría a causas ajenas, fuera del alcance de la persona: la “mala suerte”, el “destino”, la “familia pobre”, los “poderosos”, los “ricos”, el “gobierno”, el “imperialismo”... la debacle de los individuos marcados por la pobreza; en el locus de control interno la responsabilidad propia y el esfuerzo personal son determinantes y no paralizan, pues otorga a la persona alguna capacidad de reacción y control de su entorno. En alguna medida ante una experiencia tan deplorable como es la de la pobreza, las personas se inclinarían, con mayor o menor fuerza, por una de estas dos alternativas para protegerse de su entorno. Mayores referencias ver en (Moreno Emmanuel, Art. Cit.).

En el ámbito de la educación, esta revisión de fondo se manifestó en la construcción de una educación intercultural, iniciativa esta pionera que avanzó en medio de tensiones, enfrentamientos, avances y en algunas ocasiones hasta retrocesos. En el camino no faltaron las espinas, abrojos y obstáculos. En más de una ocasión, algunos gobiernos de turno, redujeron los aportes económicos a la educación de los indígenas, en otras “olvidaron” problemas básicos: el transporte escolar de docentes y estudiantes que hasta el presente no se ha logrado resolver; la atención a la desnutrición infantil tan aguda en el sector rural; la carencia de servicios de salud; la desintegración de los equipos técnicos de la educación intercultural que se habían conformado a lo largo y ancho de la Sierra y de la Región Amazónica, etc.

Al mismo tiempo, en la década de los años diez de este siglo, se utilizó al movimiento indígena para fundir y confundir lo político con lo cultural, para servirse de su música, narrativa, poesía, pintura, y cultura, para la propaganda del gobierno; asimismo, para resaltar los problemas de género, justicia, agua, tierra, alimentación, biodiversidad y de este modo alimentar propuestas populistas que obnubilaron y sedujeron a un grupo social en pleno proceso de emergencia y expansión.

Un editorialista resaltaba que: *El concepto de desarrollo –del mundo indígena– al cuestionar el sentido que la palabra desarrollo ha adquirido en el mundo occidental, ha influenciado su entendimiento también en estas latitudes. El desarrollo, occidentalmente entendido, es fruto de condiciones históricas, geográficas y sociales ajenas y que responden a una perspectiva del mundo parcial y sesgada. El desarrollo, por lo tanto, lejos de ser un concepto libre de una carga política y de un arraigo geográfico, representa un monolito conceptual que se ha querido imponer torpemente, con todas las distorsiones que conlleva la aplicación de fórmulas no declinadas a las características psicológicas, históricas y sociales de una población.*²⁰⁶

En la actualidad, septiembre 2022, con respaldo de la CONAIE y de entes de gobierno ha vuelto a cobrar fuerza la idea de entregar a instancias políticas la nominación de los maestros y hasta la dirección

206 Cuví, Juan (2013). “Pensar el Sumak- Kawsay”, *Diario El Comercio*, viernes 17 de mayo.

del proceso educativo en las comunidades indígenas rurales y urbanas. Una ministra de educación y el ministro de gobierno respectivo se mostraron “satisfechos” por lo cordado en la mesa de diálogo de Derechos Colectivos: un acuerdo que otorgaba el 100% de las demandas hechas por las organizaciones sociales y prometía “*garantizar el ejercicio de la autonomía completa, orgánica y política del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y etnoeducación*”; además de incrementar el presupuesto del sistema de Educación Intercultural Bilingüe que cobijaba a 151.838 estudiantes y a 1.736 instituciones, rediseñar el sistema curricular y, luego, a cada etnia o nacionalidad facilitar que haga el rediseño peculiar o correspondiente a su sistema educativo, reintegrar el personal que había sido desvinculado, reabrir el 100% de escuelas rurales que fueron cerradas en la movilizaciones indígenas de octubre 2019 y junio 2022.²⁰⁷

Ante algunos plausibles y fundados reclamos del movimiento indígena se tapaba y escondía la entrega a una instancia eminentemente política, respaldada por la fuerza de manifestaciones callejeras e incluso violentas, todo el sistema educativo de los pueblos y nacionalidades indígenas construido y levantado en décadas de tesonera labor, sin la evaluación de los resultados, costos, situación del personal e historia de la educación intercultural, por un lado; y, por otro, so se asumieron las más mínimas medidas para enfrentar los problemas de fondo que se atravesaba en este ámbito educativo, ni para conocer cómo los representantes políticos podrían responder a las demandas académicas de este sector, ni sobre la capacidad operativa, administrativa y de gestión de un sistema integrado por cientos de establecimientos educativo y miles de docentes y estudiantes. Con pocas palabras, el gobierno de turno y las instituciones que participaron en las “mesas de diálogo” justificó este endoso o traspaso sin beneficio alguno de inventario, ni determinación de tiempos y costos.

Una vez más, no se prestó consideración, por ejemplo, al hecho de que los centros escolares unidocentes y pluri docentes, al igual que

207 Hernández, José (2022). “Iza agarra todo lo que había sobre la mesa”, Quito: 4pelagatos, septiembre 28.

las unidades educativas de educación bilingüe intercultural, se habían transformado a lo largo de ya más de dos décadas en unidades educativas hispanas, tanto por el currículo y, lo más grave, por el personal de “mestizos” que se han hecho cargo de estos centros escolares. Ni los maestros ni las autoridades conservan y practican en el aula el idioma ancestral correspondiente, sin lo cual el futuro de la educación intercultural bilingüe está amenazado de muerte. El Acta de defunción que hizo circular la Conferencia Episcopal tras la clausura de las mesas de diálogo entre las organizaciones indígenas y el Gobierno –111 páginas–, constituye el más claro testimonio de la insensatez y el desacierto al entregar y rematar toda la Educación Intercultural Bilingüe: presupuesto, escuelas, maestros y autoridades.

En definitiva, si en el pasado el movimiento indígena y el de los artesanos, agricultores y trabajadores se opusieron a la privatización de bienes del Estado, es aún inexplicable por qué el traspaso a instancias políticas fue plausible para un elevado porcentaje de ciudadanos, tanto más que *Ninguna lengua se mantiene viva, ni menos aún se desarrolla, si no se la utiliza en la vida diaria* –Consuelo Yáñez–. Si la opinión pública, los editorialistas, los docentes de todos los niveles y las autoridades de gobierno dan discursos sobre la educación como la mejor herramienta para democratizar un país y que, por ende, debe mejorar la infraestructura escolar, su equipamiento tecnológico y el nivel pedagógico de sus docentes y sustancialmente en las zonas más pobres del país, con participación evidente de las comunidades y etnias indígenas, por qué no se dieron cuenta de que la privatización política tarde o temprano pasaría la cuenta, ya que las banderías o élites dirigentes y hasta endogámicas controlan el acceso de los maestros al sistema educativo mediante la afiliación a sus movimientos y en numerosos casos como mecanismo de compra y venta de las partidas asignada para el efecto. La designación de los maestros por las banderías conservadoras y liberales, por el velasquismo y el Movimiento Popular Democrático, en universidades, colegios y escuelas no ayudó a finales del s. XX al florecimiento de la calidad educativa sino más bien a su crisis y deterioro.

A riesgo de cansar, los perdedores terminarán por ser, más temprano que tarde, los estudiantes indígenas que provienen de la lengua que

en sus primeros años de formación y educación utilizaron o al menos escucharon diariamente en su casa, y la imposición de una lengua con diferente estructura que se le exige dominar en la escuela; pero, al no explicársele ni la diferente organización gramatical ni sintáctica de su idioma en relación al español, al no haber dispuesto, en sus años de primaria o de bachillerato, de una gramática contrastiva: quechua – español; al no haber establecido puentes de relación entre su experiencia idiomática y la ciencia que se pretende enseñar e incluso al habérsele impuesto una gramática como superior a otra, se resiste y comete fácilmente “errores”, traslada y mezcla formas, estructuras y categorías propias de su idioma al habla y escritura del español. En pocas palabras, no se le ha enseñado a visualizar y a establecer las estructuras propias de su idioma y mucho menos a comparar y relacionar las similitudes y diferencias ente el idioma que utilizan sus padres, el de su vida cotidiana y el que se le exige en la escuela, muchas veces en forma autoritaria.

Se ha constatado, señala Consuelo Yáñez, que las categorías de la lengua quechua difieren considerablemente de las latinas por existir marcadas diferencias como en el caso de los adjetivos o por no contar con determinados especificadores como los artículos definidos o indefinidos, y otras clases de palabras como preposiciones, conjunciones, adverbios, tiempos verbales, etc. cuyo equivalentes en español tiene formas de expresión muy particulares”. El resultado final es una inadecuada asimilación, un mestizaje que para el caso del idioma es inútil e insuficiente ya que reproduce un permanente cortocircuito. “La utilización de un solo modelo de análisis ha dado lugar, en consecuencia, a la imposición de esquemas de análisis de una lengua sobre otra, a la confusión en la comprensión de las estructuras de pensamiento y, de manera general, a la incompreensión de la realidad y riqueza de las culturas locales”.²⁰⁸

- *La expansión y contracción de la atención a los adultos*

En Ecuador, en la década de los sesenta a los ochenta, cobró fuerza la capacitación de adultos y alcanzó su institucionalización. Diversas

208 Yáñez, Consuelo (1994), pp. 5-6. 7

dependencias de gobierno asumieron la tarea de capacitar al servidor público y se orientaron hacia la atención a las ingentes demandas de capacitación y formación profesional que planteaba el incipiente desarrollo industrial –formación de capital humano–.²⁰⁹

En 1965 se constituyó el Centro de Capacitación de INECEL; en 1966 el Servicio 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. Adquirió unidades de formación móviles y brindó cursos de capacitación y especialización a lo largo y ancho de las principales ciudades para la industria, el comercio, hotelería, restaurantes y otros. 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 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

209 NB: Con la expresión FORMACIÓN PROFESIONAL se entiende la formación y capacitación de trabajadores calificados a un nivel medio, excluyendo el nivel tecnológico y el de formación universitaria. Lehner Richard, (1991). *El sector económico y su relación con la formación profesional en el Ecuador*, Guayaquil: ESPOL.

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. etc.

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 disponía 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, trabajadores y funcionarios de la administración pública, desempleados, informales y analfabetos, se requería no menos de 3 décadas. De igual forma, 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, ya que 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.²¹⁰

A finales de los ochenta, trabajadores y funcionarios de los gobiernos seccionales comenzaron a plantear demandas de actualización y capacitación, que luego fueron asumidas por la Asociación de Municipalidades del Ecuador, al crear, en 1988, el *Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal, INFODEM*. y en 1989 el Municipio de Quito creó el Instituto de Capacitación Municipal –ICAM-Quito–, para atender a la capacitación de los funcionarios y trabajadores municipales.²¹¹

210 UNESCO, Informe sobre Desarrollo Educativo, Inf. Cit. pp. 47-ss.

211 UNESCO, (1986). *Informe sobre Desarrollo Educativo: prioridades*, Quito: Vol. II, pp. 62 – ss.

A pesar de estos y otros avances, la capacitación profesional que, en la época petrolera, alcanzó cierto nivel de expansión, no logró consolidar éxitos y muy pronto decayó.

Según Enrique Sierra: *De una capacitación equivalente al 37% de la PEA, en el periodo 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.*²¹²

Entre las limitaciones de la capacitación se ha señalado las siguientes: las limitaciones y problemas heredados del pasado tenían 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,... De igual forma, no se disponía de mayor investigación e información, a fin de poder cuantificar la magnitud de la demanda, las áreas con mayores posibilidades de absorción futura de personal y los déficits existentes.

En este escenario de colapso, similar al que vivía el país en otras áreas: bancaria, jurídica, educativa, de seguridad, de trabajo, de servicios básicos... tocó asumir sin mayores recursos humanos y de capital tanto los antiguos cuanto los nuevos problemas; unos derivados del caótico y desarticulado sistema de atención a adultos aún vigente y que eran 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, la sociedad del conocimiento, etc.

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.

212 Sierra Enrique, (1994). *Capacitación: ámbito de la oferta y origen de la demanda*, Quito: Instituto de Capacitación Municipal, Documento de Trabajo, p. 4.

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, 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.

Lastimosamente, el proceso de expansión y consolidación de la capacitación y formación profesional de adultos, no ha podido sobreponerse a las limitaciones y requerimientos de mejora de conocimientos técnicos del personal de instructores, de capacitación polivalente, de especialización sectorial, de oferta coherente con la demanda u oferta pertinente, de conocimiento de nuevas tecnologías, teleeducación y capacitación multimedia, adiestramiento en operación de nuevos equipos y herramientas, del uso correcto de materiales, entrenamiento en producción de calidad, etc. etc., Tampoco se pudo vencer a los vientos de modernización del Estado, orientados especialmente hacia la privatización de este servicio, como mediación indispensable para la superación de esta área.

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 desde el Estado. El principal centro de capacitación y formación profesional, SECAP, vio descender, desde inicio de los noventa, significativamente su capacidad de acción, a pesar de las inversiones que trajo el proyecto PREDAFOR; igual sucedió con otros centros como el de SENDA, INECCEL, INN-CA, 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, ilustra sobre los avances alcanzados especialmente en la década los setenta y buena parte de los ochenta, de igual forma permite visualizar los inicios del descenso en esta área, que se agravó aún más a partir de la crisis del 98.

Cuadro No. 37: 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
DNP – SENDA (Administración pública)	24	18	15
IECE (Todas las áreas del conocimiento)	23	19	10
OTROS	30	35	50
Total	437	349	332
Promedio anual	87	87	83
Porcentaje anual de la PEA (de 12 años y más).	3.7	3.1	2.5

Fuente: Enrique Sierra: Perfil y nivel de Instrucción Pública, Informe elaborado para el BID, según Censo de 1990.

▪ Capacitación municipal

- *Los antecedentes*

Desde finales de los setenta las acciones de capacitación en el ámbito municipal, a lo largo y ancho de América Latina, cobraron fuerza hasta convertirse en instrumento insoslayable. Pionero en este campo fue el Instituto Brasileño de Administración Municipal IBAM; entidad singular, pues se distingue tanto de las entidades públicas como de las instituciones de carácter privado, al ser una fundación sin fines

de lucro. Desde inicio de los años cincuenta, octubre de 1952, el IBAM ha tenido como uno de sus objetivos realizar pesquisas y consultorías, promover la difusión de ideas y prácticas capaces de contribuir al desarrollo de la administración municipal y los servicios urbanos, y ha desarrollado múltiples actividades de capacitación en los campos de la administración y actividades correlativas.²¹³

Un sui géneris apoyo a la capacitación municipal constituyeron las actividades desarrolladas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, del Sistema de la CEPAL. Desde finales de los setenta el ILPES coadyuvó a la planificación municipal y local en áreas importantes y mediante la colaboración del PNUD se desarrollaron cursos de planificación social en el nivel local para organismos de gobierno y gobiernos municipales en diversos países de la región, especialmente en República Dominicana, Colombia, Ecuador y Chile.²¹⁴

En la misma línea toca considerar las acciones de la Universidad Autónoma Metropolitana UAM y del Instituto Nacional de Administración Pública INAP de México, que a finales de los ochenta propusieron y llevaron a cabo un Programa de Capacitación, Desarrollo, Gestión y Planeación Municipal. Igualmente, en este marco de desarrollo toca inscribir las acciones del proyecto SACDEL, Sistema Regional de Capacitación para el Desarrollo Local Urbano y el Mejoramiento de la Administración Municipal en América Latina, que dio inicio en octubre de 1989 a diversos cursos de formación, seminarios internacionales y nacionales, preparación de materiales y actividades de asistencia técnica.²¹⁵

En la subregión: México, Centro América y el Caribe, en junio de 1990, con la presencia de representantes de seis países de Centro

213 Lordello de Mello, Diego (1990). "O IBAM e sua singularidade", en: Relatorio de Actividades, Ibam, 1990.

214 Ahumada Pacheco, Jaime (1993). La capacitación de los recursos humanos como respuesta a los desafíos de la gestión municipal moderna, Documento de trabajo, ILPES, Santiago de Chile, Septiembre de 1993.

215 Ídem, pg. 77.

América y del Caribe, de México y representantes de siete organismos internacionales se ratificó la importancia de la capacitación de los recursos humanos en el nivel municipal para poder llevar adelante un proyecto de modernización que permita superar la crisis y los actuales retos que conlleva el desarrollo de nuestras ciudades.²¹⁶

Especial relevancia merecen las acciones que en el campo de la capacitación promovió el Banco Mundial, al considerar la capacitación como herramienta fundamental para lograr eficiencia en la inversión pública y como factor decisivo en el mantenimiento de dichas inversiones. Con financiamiento del Banco Mundial se desarrollan en varios países latinoamericanos y centroamericanos proyectos de inversión en áreas prioritarias: saneamiento básico, medio ambiente, tráfico-vialidad, transporte, equipamientos colectivos y acciones de fortalecimiento institucional, para todo lo cual se ha juzgado indispensable la tarea de capacitación. Solo para cubrir las demandas de capacitación, en el Programa de Bolivia, se asignó cerca de cuatro millones y medio de dólares. Suma similar se ha asignado para capacitación en el Programa de Ecuador.²¹⁷

En el área andina, el primer centro de capacitación municipal se conformó en el municipio de la Paz en febrero de 1987; el segundo centro de esta naturaleza se inauguró en Quito en Noviembre de 1989, posteriormente surgió otro en Maracaibo en Julio de 1993. Con el Centro de Capacitación y Administración Municipal de Lima estaríamos hablando de cuatro en la región andina, y en Septiembre de este año, al interior del IV Seminario Internacional sobre Capacitación y Gobiernos Locales se anuncia la implementación de un centro en Manizales; y en los municipios de Cali y Bogotá y en algunas ciudades centroamericanas: Nicaragua y San José de Costa Rica se estudió la posibilidad de crear este tipo de entidades a través de la mediación del Instituto

216 Julio Salazar Medina, Julio (1990). Reunión técnica para el financiamiento y desarrollo de la capacitación municipal, México, Ed. Valle de Bravo.

217 Proyecto de Fortalecimiento y Financiamiento Municipal, Programa de Preparación, Ministerio de Asuntos Urbanos-Banco Mundial, La Paz-Bolivia, Septiembre, 1993.

Nicaragüense de Fomento Municipal y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal de Costa Rica. Coronó este trabajo, la conformación de una Red Latinoamericana de Institutos de Capacitación Municipal, fundada en Quito, en abril de 1992, con el auspicio de la Cooperación francesa y su Centro Nacional de la Función Pública Territorial CNFPT.²¹⁸

- *El Instituto de Capacitación Municipal: ICAM-Quito*

Si bien, las acciones de capacitación en el ámbito municipal no eran de nueva data y sus primeras acciones brotaron ya en los años cincuenta, cobrando progresivamente cada vez más fuerza, si hasta se habló de la creación de un Centro de Investigación y Adiestramiento Municipal en 1971 y en Julio de dicho año se dictó la ordenanza Nro. 1364, que no logró hacerse realidad, fue en septiembre de 1989, por iniciativa del Alcalde Rodrigo Paz, que el Consejo municipal 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 talentos, como sustento necesario para el desarrollo profesional e institucional de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, MDMQ. Coronó este trabajo de institucionalización, la conformación de una Red Latinoamericana de Institutos de Capacitación Municipal, fundada en Quito, en Abril de 1992, con el auspicio de

218 Paladines, Carlos (1994). Red Latinoamericana de Entidades de Capacitación Municipal, Quito: ICAM-Quito; “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; Ed. GACETA MUNICIPAL, Segunda Epoca, Año III, Nro. 7, Órgano del I. Municipio de Quito, 1991., p. 15.

la Cooperación Francesa y su Centro Nacional de la Función Pública Territorial CNFPT.

Bajo otra figura, comenzó a quedar en el pasado aquella época en que la capacitación fue atendida en forma desarticulada y esporádica, careciendo de la especialización, profundidad y apoyo que merecía; en que, incluso, no se logró concretar el más mínimo plan anual sostenido de acciones y en tal sentido, el volumen y la complejidad de la administración municipal contrastaba con el vacío existente en esta área, a tal grado que hasta mediados de los ochenta no se contaba ni con la infraestructura física ni con el personal especializado que exige este tipo de tareas, y los Municipios, incluso de las capitales de América Latina, aunque constituían y constituyen gobiernos seccionales con altos desarrollo en recursos humanos y financieros, carecían sin embargo de la más mínima dependencia u oficina para atender las demandas que la formación y capacitación que su personal planteaban.

En febrero de 1989, al entregar el diseño de un instituto de investigación, capacitación y formación para la ciudad de Quito, al entonces alcalde de la ciudad, Sr. Rodrigo Paz, manifestó que una obra de esa naturaleza tendría futuro si respondía no solo a las demandas inmediatas, de igual modo a los requerimientos que a futuro se presentasen.²¹⁹

En otras palabras, por cuanto el escenario del quehacer municipal había dado un giro copernicano en los últimos años y una serie de antiguas y nuevas demandas institucionales e incluso individuales incidían, directa o indirectamente, en la readecuación de la gestión y administración que estaba llamado a cumplir el municipio, se requería con urgencia capacitar a los trabajadores y funcionarios para enfrentar problemas de la más diversa índole y gravedad; desde los provenientes de la nueva situación mundial, pasando por las marcadas diferencias entre el desarrollo del área rural y la urbana, el explosivo crecimiento que aqueja a las ciudades por un crecimiento desbordado, los altos índices de desempleo y subempleo, la falta de recursos humanos y financieros que caracteriza a las administraciones municipales, hasta los urgentes

219 Paladines, Carlos (1989). Anteproyecto para la creación de un instituto de capacitación municipal, Quito, ICAM.

requerimientos de infraestructura y servicios básicos, educativos y culturales provenientes especialmente de los barrios marginales; problemas, estos y otros más, que obligan a los gobiernos seccionales a revisar y readecuar sus planes y actividades de capacitación y formación de sus recursos humanos si no quieren quedarse a la vera del camino por el que transita hoy nuestro mundo.

En esta forma se dio respuesta a una serie de antiguas y nuevas demandas que el personal municipal y la dinámica de la institución municipal reclamaban, pero que habían sido relegadas y pospuestas, sea porque el sistema tradicional de gestión y administración municipal, al menos en cuanto a capacitación se refiere, no había podido superar la organización eventual y desarticulada de una que otra actividad de capacitación y no disponía ni de personal ni de la infraestructura requerida para este tipo de tareas, sea porque en la agenda de las autoridades de gobierno no había sido considerada la capacitación asunto importante. A finales de los ochenta, aunque el Municipio de Quito constituía uno de los gobiernos seccionales mejor dotados de recursos humanos y financieros, carecía de un sistema de permanente actualización para atender las demandas que la formación y capacitación que la sociedad demanda del personal público y privado para ofrecer servicios de calidad.

- *Los desafíos del explosivo desarrollo urbano*

América Latina, en el último tercio del s. XX se urbanizó a un ritmo vertiginoso, trasladando el campo a la ciudad y transformando por efecto del crecimiento demográfico y las migraciones a sus urbes en ciudades y metrópolis campesinas en que se apiñan, en una mezcla sui géneris, el pasado y la tradición con lo moderno y el progreso. —Modernización-Tradicionalista—.

El impacto de este explosivo proceso de crecimiento urbano-rural generó y continúa generado tal grado de distorsiones y desequilibrios que la mayoría de sus elementos se han vuelto ingobernables, como puede apreciarse en el número creciente de barrios marginalizados y villas miseria que rodean a nuestras ciudades, en la inseguridad en

que viven sus ciudadanos, en el desempleo y subempleo que aqueja a nuestro pueblo, en la carencia de servicios básicos,... Solo en Quito, de 81 barrios marginalizados en 1981, se pasó a 153 en 1985 y a finales de siglo no menos de 250 asentamientos rodeaban a la ciudad, sin desconocer que en los últimos años los índices de crecimiento natural y migratorio han bajado.

Cuadro No. 38: Crecimiento urbano y rural 1960-1990

AÑO	1960	1962	1974	1982	1990
	POBLACION	POBLACION	POBLACION	POBLACION	POBLACION
URB.	913.900	1'612.300	2'698.700	3'985.500	5'305.900
%	28.5	35.3	41.4	49	55.14
RUR	2'288.800	2'951.700	3'823.000	4'153.500	4'316.600
%	71.5	64.7	58.6	51	44.9

Cuadro No. 39: Crecimiento barrios marginales 1981-1991

AÑOS	No. ASENTS	NORTE	SUR	CENTRO
1981	81	40	38	3
1985	153	56	67	45
1991	202	47	141	14
TOTAL	436	143	246	62
No. HAS.	3978	1433	2496	49

Fuente: Instituto de Capacitación Municipal, Sección Estadísticas.

- *Los desafíos internos:*

Mas los problemas que le tocaba enfrentar al funcionario municipal no solo provenían de las mutaciones de índole externo o mundial, con toda su gravedad; a la vez el frente interno o municipal se estaba transformando aceleradamente.

- El crecimiento cuantitativo del personal municipal:

Así, por ejemplo, en la década de los setenta y parte de los ochenta los gobiernos seccionales y en general todas las entidades del sector público vieron crecer considerablemente su personal; mientras que en la década de los noventa se ha iniciado un proceso de reducción que es

concomitante con el proceso de reducción del Estado y las privatizaciones en boga a lo largo y ancho de América Latina, en ese entonces.

El Municipio de Quito, por ejemplo, pasó entre 1978 y 1988 de 1.617 empleados bajo nombramiento a 2.192 y de 2.183 obreros a jornal a 3.399 y para 1993 fueron ya 3.605 los funcionarios y 4.145 los trabajadores. El ritmo de crecimiento fue de 167 nuevos empleados por año y el acumulado a lo largo de la década del ochenta fue de 1.671; alcanzando los más altos índices de crecimiento el nivel directivo que prácticamente se quintuplicó y el nivel de profesionales que se triplicó: 14 a 70 y 117 a 307, respectivamente; a nivel de obreros y trabajadores a jornal el crecimiento fue del 33%.

Cuadro No. 40: Recursos de personal del Municipio de Quito: 1978 - 1993

CATEGORIAS	1978	1981	1984	1987	1990	1993
Directivos	14	65	57	58	73	76
Profesionales	117	272	266	305	350	440
Docentes	71	72	75	80	410	535
Técnicos Medios	256	302	265	95	205	294
Administrativos	438	418	509	614	910	1.325
Auxiliares	208	15	13	28	53	75
De Servicios	513	637	715	858	901	860
Total, a Sueldo	1.617	1.781	1.900	2.138	2.902	3.605

Personal a jornal						
Jornales Permanentes	2.183	2.701	2.883	3.094	3.520	4.145
Jornales Ocasionales	120			50		
Total, a Jornal	2.303	2.701	2.883	3.094	3.520	4.195

* Incluye Policía Municipal. Elaborado por Programación Estadística de la Dirección de Recursos Humanos.

- El desarrollo cualitativo del personal municipal.

Junto a la magnitud de la cifras - en Ecuador aproximadamente 37.651 servidores municipales a nivel nacional- que demuestran en forma fehaciente su importancia, conviene detenerse en las dimensiones cualitativas de sus responsabilidades.

Por ejemplo, en la heterogeneidad o diversidad de composición del actual servicio municipal: para finales de 1988 contaba el Municipio de Quito con 70 directivos, 307 profesionales, 84 docentes, 195 técnicos

medios, 682 administrativos, como personal con nombramiento y con 152 auxiliares de servicios, 61 ayudantes de mecánica, 77 cadeneros, 289 choferes, 108 jardineros, 408 cuidadoras, 109 guardianes, 50 supervisores, 511 jornaleros de obras públicas y 919 peones, entre sus trabajadores a jornal.²²⁰

Junto a la heterogeneidad de su composición cabe resaltar la complejidad de tareas y funciones en el campo de la salud, catastro, jardines, obras públicas, educación, conservación del centro histórico, planificación urbana, reforma administrativa y tributaria, desarrollo de la comunidad, transporte, agua potable, ... que el servidor municipal está llamado a cumplir en edificios y dependencias situadas incluso en diversos y alejados puntos de la capital.

- La crisis económica y financiera:

Además de los requerimientos de formación y capacitación que ha planteado al servidor municipal el crecimiento cuantitativo de la entidad municipal y los retos que está llamado a enfrentar por la diversidad de sus funciones y tareas, igualmente impactará en su formación y capacitación, la creciente y aguda crisis económica ocasionada por la reducción de los ingresos municipales en aproximadamente un 25% entre 1981 y 1985.

La limitación financiera que vive el Estado ecuatoriano a raíz de la baja del petróleo y los problemas ocasionados por el endeudamiento externo, proceso similar en varios países latinoamericanos, repercutió en los gobiernos seccionales, haciendo disminuir su participación en el gasto público de 11.7% en 1981 a 8.6% en 1988. En otros términos, el estancamiento y la baja en las asignaciones presupuestarias provenientes de las erogaciones fiscales, las erróneas políticas de incremento del gasto corriente y el personal burocrático y la relación de dependencia

220 Datos proporcionados por la Dirección de Programación del Municipio de Quito. Como ejemplo de la diversidad de personal que integra una dirección municipal, se ofrece el caso de la Dirección de Mercados: 1 director, 1 supervisor general, 4 supervisores zonales, 2 supervisores guardianes nocturnos, 1 jefe de unidad técnica, 1 jefe de mantenimiento, 1 jefe administrativo, 26 administradores, 42 inspectores, 24 auxiliares, trabajadores de aseo de mercados, auxiliares de servicio, cuidadores servicios,...

cada vez mayor y más penosa respecto del gobierno central, de cuyas erogaciones dependieron los municipios en 1975 en un 60% y en 1985 en un 72% y a inicios de los noventa en más del 80% son fenómenos que no se pueden aislar del problema de la capacitación del servidor municipal y que afectaban por regla general a todo el municipalismo latinoamericano.²²¹

Por supuesto, estos y otros hechos obedecen a causas estructurales ajenas en forma directa a la gestión municipal, sin embargo presionan y obligan a los gobiernos seccionales a buscar alternativas y soluciones, sea a través del fortalecimiento de sus políticas de autofinanciamiento, sea por medio de estrategias tendientes a obtener el máximo rendimiento de sus ingresos directos, como a través de la capacitación de su personal a fin de que logre altos índices de eficacia bajo los menores costos.

En situaciones de penuria fiscal y frente a crecientes y exorbitantes demandas de servicios, el desarrollo de la capacidad operativa del servidor público está llamado a ser recurso idóneo para superar la crisis.

- Las debilidades del servicio municipal

Mas los problemas de la formación y capacitación del servidor municipal, igualmente pueden ser abordados a partir de las deficiencias y limitaciones que generalmente aquejan a nuestro servicio público y su sistema burocrático. Si bien algunas de esas limitaciones no podrían remediarse en forma inmediata, al menos se juzgó necesario detenerse en la clarificación de su deterioro y encontrar nuevas fórmulas de solución.

Informes últimos,²²² advierten sobre los peligros que corren las instituciones municipales ante el descenso en la calidad técnica y profesio-

221 Puebla Jorge, Rosales Mario y Velasco Marco (1988). *El Desafío Local: El Municipio como agente de desarrollo*, Quito: El Conejo, Quito, pp. 23-30 y 88-ss.

222 Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (1988). Proyecto del Gobierno del Ecuador, ECU/88/002, "Desarrollo Comunitario y Políticas Públicas en el Municipio de Quito", pp. 6-11. Puede consultarse el Primer Informe: "Diagnóstico organizacional del Municipio de Quito", Fundación

nal de su personal debido a su expansión burocrática indiscriminada, a sus altos niveles de inoperancia e incluso a las pugnas partidistas y las confrontaciones sindicales que han llegado a paralizar en más de una ocasión los servicios básicos de diversos gobiernos seccionales.

Por supuesto estas deficiencias hunden raíces en fallas estructurales del servicio público: el sobredimensionamiento burocrático, su ineficiencia e ineficacia, el desprestigio de esta función, el centralismo administrativo y hasta la misma corrupción que se ha acentuado en los últimos años.

En definitiva, pese al importante y tal vez hasta explosivo crecimiento burocrático, -el Ecuador pasó en aproximadamente veinte años de 61.277 funcionarios en 1970 a 405.209 en 1990 y más de 500.000 en 1993 la función pública ha venido degradándose en cuanto a su valor dentro de la comunidad nacional. La crítica generalizada al servicio público, las continuas llamadas a su reducción y privatización e incluso las imputaciones de corrupción casi generalizada, contrastan con su importancia numérica, sus costos de mantenimiento y producción y su presencia en casi todos los órdenes. Si por una parte la burocracia se manifiesta como omnipresente, onnipotente y sobredimensionada; por otra, es vista como corrupta e ineficaz y es objeto de todos los calificativos imaginables.

Limitaciones en formación y capacitación municipal

Pese a la importancia y dimensiones que ha cobrado el personal municipal, a la complejidad de sus tareas y funciones, a sus limitaciones y deficiencias, al elevado interés del personal municipal por su formación-capacitación, ... las actividades y programas en este campo no solo se han visto relegadas y “olvidadas” sino rezagadas e incapaces de enfrentar los nuevos requerimientos.

En otras palabras, el sistema tradicional de gestión municipal al menos en cuanto a capacitación se refiere, se muestra insuficiente y sin la competencia debida para generar las alternativas requeridas en el

Friedrich Ebert, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Quito, diciembre 1988.

mundo actual, agotamiento que ha dejado a la formación y capacitación del personal municipal, en la práctica, en el desamparo y sin las más mínimas atenciones.

Por supuesto, las deficiencias señaladas sucintamente se insertan en un marco nacional de más agudas limitaciones y contradicciones, al no existir en el país una política global orientada a enfrentar los problemas de la formación y la capacitación del personal de los gobiernos seccionales. Tampoco han logrado las universidades, ni los institutos de carreras intermedias, salvo excepciones que confirman la regla, ofertar la formación especializada y la actualización en administración y servicios municipales, ni han logrado otras instancias de desarrollo promover la investigación o la formación en áreas importantes de los servicios básicos municipales: administración y control financiero, planificación urbana, transporte, conservación del patrimonio cultural, gobierno municipal, servicios básicos,... en los que reina, por regla general, la improvisación y la carencia de técnicos y especialistas,

Tan solo en el campo de la investigación, capacitación, adiestramiento y formación municipal, área directamente vinculada con un programa de formación en gobierno y administración municipal, se destacó las siguientes limitaciones estructurales significativas:

- Insuficientes niveles de preparación para la formulación de políticas municipales, proyectos de cooperación técnica y financiera internacional e inadecuado desarrollo de la macro y micro planificación, de cara a los nuevos y crecientes requerimientos que plantea el desarrollo urbano y demográfico de la Capital. En los próximos años el Cantón Quito, entre su área urbana y rural, contará con más de un millón y medio de habitantes y para el 2000 llegará a los dos millones.
- Descoordinación y desinformación entre las diversas direcciones e instancias municipales que repercute en la duplicación de trámites y formularios e incluso en arbitrariedad, desorden y eventuales faltas de integridad, aumentadas en parte por la deficiente distribución de los recursos humanos al interior de las dependencias y la ausencia de delimitación de funciones y

ámbitos de acción entre las numerosas dependencias, secciones y unidades.

- Carencia de métodos modernos de gestión, administración y control, y atraso en la adaptación y aprovechamiento de los adelantos tecnológicos que, en el campo de la informática, sistemas de archivo y documentación, se han dado en la última década.
- Ausencia de una política clara de gestión del personal municipal, dada la carencia de manuales e instrumentos de procedimiento, motivación para el trabajo, clasificación y evaluación de puestos, reglamento orgánico y funcional, escalafón y carrera municipal, elementos todos ellos claves de la administración moderna y en los que requiere prepararse al personal municipal para un servicio eficiente al usuario.
- Falta de datos exactos sobre los niveles y grados de formación y capacitación del personal municipal e insuficiente preparación en el personal y promotores de la mayoría de las dependencias municipales.
- Aislamiento y autarquía de la institución municipal en relación a las actividades y programas de capacitación que desarrollan las entidades universitarias y de desarrollo tanto en el país como en el exterior.

Sin lugar a duda podría multiplicarse la letanía de limitaciones que aquejan al servidor público en general y al municipal en particular, aspectos todos que no hacen más que confirmar la necesidad de enfrentar radicalmente el problema de su capacitación y formación. Según una investigación última, “La realización de actividades de capacitación todavía está muy por debajo de lo necesario y no alcanza a cubrir las demandas existentes”, a pesar de que como lo ha señalara Carlos Mathus,:

“La modernización del Estado y sus métodos de conducción, así como la modernización del gobierno de cualquier organización social exige hoy en día personal especialmente formado y entrenado en el dominio de las ciencias y técnicas de gobierno” ²²³

223 Matus, Carlos: Proyecto Escuela Latinoamericana de Gobierno (Documento de Trabajo).

- *Conclusión:*

Los gobiernos locales, a lo largo y ancho de América Latina, se han visto presionados, por factores de índole externo e interno, a redefinir su misión dada la nueva coyuntura histórica en que se han visto envueltos y les toca enfrentar. En este inevitable proceso, gran parte del éxito estará estrechamente relacionado con un adecuado manejo de sus recursos humanos y en consecuencia de la capacitación.

En esta forma se dio respuesta a una serie de antiguas y nuevas demandas que el personal municipal y la dinámica de la institución municipal reclamaban, pero que habían sido relegadas y pospuestas, sea porque el sistema tradicional de gestión y administración municipal, al menos en cuanto a capacitación se refiere, no había podido superar la organización eventual y desarticulada de una que otra actividad de capacitación y no disponía ni de personal ni de la infraestructura requerida para este tipo de tareas, sea porque en la agenda de las autoridades de gobierno no había sido considerada la capacitación asunto importante. A finales de los ochenta, aunque el Municipio de Quito constituía uno de los gobiernos seccionales mejor dotados de recursos humanos y financieros, carecía de un sistema de permanente actualización para atender las demandas que la formación y capacitación que la sociedad demanda del personal público y privado para ofrecer servicios de calidad.

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, ...

Las características de la Institución permitieron que, entre 1989 y 1999, desarrolle una intensa gestión que se visualiza en el siguiente:

Cuadro No. 41: 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
TOTALES	1.389	34.586	55.546

(*) 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
TOTALES	310	9.223	11.999

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 especializada y de calidad, a fin de actualizar y potenciar sus competencias y talentos, como sustento necesario para el desarrollo profesional e institucional de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, MDMQ, en ámbitos como el de fortalecimiento del Sistema de Control Interno Institucional; Centros de Información Estadística Cantonal; Matrices de Análisis Macroeconómico Local; Modelos de Gestión, Planificación Estratégica y Evaluación de Impacto de la Política Pública; Tableros de Mando, presupuestos e información georreferenciada para la toma de decisiones; Estructuras Organizacionales y Manuales de Procesos, Manuales de Puestos y Sistemas Remunerativos.

Significativos fueron los esfuerzos en el campo editorial:

Cuadro No. 42: listado de publicaciones editadas 1992-2000

Autor	Título	Autor	Título
José Ávila	<i>Manual de organización y Gestión Municipal, 1992</i>		
Francisco Silva	<i>Manual de Tesorería para Municipios del Ecuador, 1992</i>	Nelson Gómez	<i>Pasado y presente de la Ciudad de Quito, 1995</i>
Jorge Oviedo	<i>Contaminación de alimentos, 1993</i>	Facultad de Geología y Minas, Univ. Central	<i>Cartilla de Educación sobre riesgos naturales, 1995</i>
Marcelo Castillo	<i>Residuos peligrosos, 1993</i>	Juan Carlos Cuéllar	<i>Manual para el diagnóstico de problemas ambientales a nivel barrial, 1995</i>
Patricio Gómez	<i>Desechos sólidos, 1993</i>	Hugo Cobos	<i>Análisis y construcción de Casos, 1996</i>
Ricardo Crespo	<i>Legislación ambiental Comentada, 1993</i>	Enrique Sierra y Oswaldo Padilla	<i>El Municipio como eje del Desarrollo local, 1997</i>
José Díaz	<i>Administración ambiental para gobiernos locales, 1993</i>	Consuelo Yánez	<i>La Educación indígena en el Ecuador, 1996</i>
Antonio Romero	<i>La Economía del ambiente Urbano, 1993</i>	Germán Parra y otros	<i>Experiencias innovadoras en la Educación, 1998</i>
Diego Carrión	<i>Servicios urbanos y medio Ambiente en 1993</i>	Varios autores	<i>La Educación Municipal, 1998,</i>
Patricio Crespo	<i>Gestión ambiental y Capacitación, 1993</i>	Enmanuelle Sinardet	<i>El laicismo: consolidación y crisis periodo histórico: 1925 – 1946, 2000</i>
Gonzalo Bustamante	<i>Guía de Planificación Urbana, 1993</i>	Varios autores	<i>Problemas críticos de la educación y alternativas</i>
Álvaro Sáenz	<i>Herramientas para el mejoramiento del municipio, 1993</i>	Carlos Paladines,	<i>El pensamiento pedagógico ilustrado, 1997.</i>

Cuadro: No. 43: Programas y eventos de capacitación (1999)

NOMBRE DEL PROGRAMA	DURACIÓN	HORAS	CERTIFICADO	MODALIDAD	DESTINATARIOS DEL PROGRAMA
Informática: DOS, WINDOWS, WORD, EXCEL , POWER POINT	Permanente	20 horas 20 horas 10 horas	Aprobación Aprobación Aprobación	presencial	Personal del Distrito metropolitano y sus empresas
Informática: DOS, Windows, Lotus Smart Suit	Permanente	20 horas	Ninguno		Personal del Distrito metropolitano y sus empresas
Informática: Microsoft Project	Ocasional	30 horas	Aprobación	presencial	Personal del Distrito metropolitano y sus empresas
Planificación Estratégica Situacional					
Planificación ZOOP					
Planificación Marco Lógico					
Inducción al Distrito Metropolitano de Quito	Ocasional	40 horas	Participación	presencial	Personal del Distrito metropolitano y sus empresas
Inducción al Plan Estratégico del MDMQ	Ocasional	10 horas			
Relaciones humanas calidad servicios			Participación	Presencial	UPGT
Auditoría operacional un enfoque gerencial Auditoría interna con valor agregado			Participación	Presencial	Auditoría del MDMQ y profesionales de otras áreas
Arte colonial y republicano	Ocasional	40 horas	Participación	Presencial	Dirección Patrimonio Cultural
Técnicas de primeros auxilios y defensa personal	Ocasional	40 horas	Participación	Presencial	Policía Metropolitana, Informadores turísticos
Ingles avanzado	Ocasional	40 horas	Participación	Presencial	
Seminario de introducción a la apropiación del Centro Histórico	Ocasional		Participación	Presencial	Policías metropolitanos
Elaboración del plan estratégico	Permanente	40 horas	Participación	Presencial	Dirección de Educación

Fuente: ICAM Quito, Oficina estadísticas.

A mediados de los años noventa se determinó como el principal objetivo del ICAM: el desarrollo del talento de los funcionarios del Municipio de Quito. En cuatro años capacitó a 18 mil 747 personas, incluida la comunidad y funcionarios de otros municipios del País, para lo que se destina el 0.01 por ciento del presupuesto del ICA: \$200 mil netos para capacitación en tres programas: Recurso Municipal, Participación Ciudadana y Cooperación Intermunicipal a lo que se sumaron gastos administrativos, publicaciones especializadas que dió un monto total de \$500 mil para el año 2019.

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 especializada y de calidad, a fin de actualizar y potenciar sus competencias y talentos, como sustento necesario para el desarrollo profesional e institucional de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, MDMQ.

Cuadro No. 44: Cursos aprobados para el 2022.

Coaching y Gestión de Cambio en el Sector Público	Estrategias de orientación al servicio
Comunicación asertiva para el logro de resultados	Fundamentos de administración de proyectos basados en PMOK
Comunicación asertiva para el logro de resultados G2	Gestión de riesgos del fraude G2
Control contable gubernamental G1	Liderazgo y trabajo en equipo en el control gubernamental
Control contable gubernamental G2	Negociación, Mediación y Conciliación
Control de gestión pública G1	Orientados al Control G2
Control de gestión pública G2	Normas De Control Interno - Enfoque
Control administración de contratos y fiscalización G1	Administración Financiera
Control en administración de contratos y fiscalización G2	Normas De Control Interno - Enfoque
Control en la gestión documental	Contratación Pública
Control Gestión Estratégica y Operación de Procesos G1	Normas de control interno con enfoque a la administración de proyectos
Control Gestión Estratégica y Operativa de Procesos G2	Políticas públicas y su ámbito de aplicación G1
	Políticas públicas y su ámbito de aplicación G2
	Servicio y atención al cliente en el proceso de cobranza G1
	Servicio y atención al cliente en el proceso de cobranza G2
	Servicio y atención al cliente en el proceso de cobranza G3

Control Gestión Estratégica y Operativa de Procesos G3	Taller especializado de redacción G1
Control en la gestión vehicular en el sector público	Taller especializado de redacción G2
Control en las fases de la contratación pública G1	Técnicas y estrategias para oficinistas
Control en las fases de la contratación pública G2	Técnicas y estrategias para oficinistas G2
Control en los procedimientos para la contratación en consultoría, régimen y procedimientos especiales	copia 1
Control y Administración de Bienes en el Sector Público	
Control y administración de bienes en el sector público G2	
Evaluación de la planificación y del presupuesto en el sector público	

Fuente: Informe de rendición de cuentas 2019. Disponible en: <https://proteccionderechosquito.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/INFORME-RENDICION-DE-CUENTAS-2019-V-28-8-2020>. Consulta: julio 2023

▪ **La expansión y los avatares de los proyectos internacionales** ²²⁴

- *Antecedentes*

A mediados de los años setenta, noviembre de 1976, en una de las primeras reunión que se llevó 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. Del mismo modo captó la atención asuntos tales

224 Paladines, Carlos (2004). "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.

como las aplicaciones tecnológicas, la educación vocacional y el financiamiento de la educación en el sector rural.²²⁵

En tiempos del Presidente de EE. UU. Ronald Reagan, 1981 y 1989, se instauraron las bases de un nuevo proceso de globalización de la economía a nivel mundial, y al final de su gobierno, en el célebre Consenso de Washington, se formularon las políticas neoliberales que se juzgaba urgente implementar en América Latina y que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y gobiernos tanto de Europa como de América Latina, ante el estallido de la crisis de la deuda externa procuraron impulsar a través de dos frentes de batalla: por un lado, la apertura económica que permitiera y facilite el comercio internacional entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados, con la finalidad de impulsar el crecimiento económico de la región; por otro, la disciplina macroeconómica que proporcionaría estabilidad social, económica y política y efectos positivos en la producción gracias al control de las finanzas públicas del Estado y medidas como libertad comercial, liberación financiera, garantía a los derechos de inversión extranjera, cambio en el gasto público traducido en recorte, privatización de las empresas del Estado, reducción del personal que laboraba en los servicios sociales como educación, salud y cultural, entre otros. Algunos de estos objetivos prioritarios ya habían sido aplicados en forma pionera por el gobierno de Margaret Thatcher, 1979-1990 en la Comunidad Europea y por Carlos Menem, 1989-1999 en América Latina, con relativo “éxito”.²²⁶

Para el ámbito educativo se juzgó que sería ventajoso aplicar tal tipo de políticas. Por ejemplo, profesionalización y empoderamiento de los directores, definición de indicadores de calidad y puntos de referencia sobre éxito educativo; estándares curriculares comunes; evaluación de

225 Banco Interamericano de Desarrollo, (1980). Alternativas de financiamiento para las prioridades educativas de América Latina, Costa Rica: BID.

226 Martínez Rangel Rubí y Soto Reyes Ernesto, (2012). “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, UAM-Xochimilco, México: Rev. Política y Cultura, No. 37, pp. 35-64.
Disponible en: <<http://www.scielo.org.mx/scielo.php>

resultados y del rendimiento académico en docentes y en estudiantes; financiación a las familias para que inscriba a sus hijos en los establecimientos que ellos decidan escoger; publicación de resultados obtenidos en pruebas estandarizadas; flexibilización de la contratación a docentes, financiación a las instituciones educativas con base a resultados, y remuneración docente bajo criterios de mérito y productividad.

Desde entonces, últimas décadas del s. XX, una vez señaladas las pautas, sistemática, paulatina e inexorablemente el Consenso de Washington se expandió desde el Río Grande hasta la Patagonia. A lo largo de la implementación de tal tipo de programa, se ha visto desaparecer el financiamiento para mejorar el nivel universitario, para promover la investigación, para mejorar los sueldos de los maestros, tema clave, ligado a problemas de calidad y sistemáticamente soslayado; tampoco se ha visto aumentar la inversión del Estado en educación, área permanentemente afectada a lo largo de dichas décadas que, del 29.4% dedicado en el presupuesto del Estado para educación en el año 1983, vio reducirse sus recursos al 12,9, en el 2000. Más bien se concentró 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.

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. Examinarlos en sus líneas expresas y “ocultas”, en sus tendencias principales y secundarias, en sus interrelaciones constantes y pasajeras, puede ser buen camino para develar tanto el discurso neoliberal, en Ecuador, como para la historia de las políticas neoliberales en educación y sus lamentables efectos y consecuencias.

El Proyecto ECU/79/003 de apoyo al sistema de mejoramiento de los recursos humanos del sector educativo, por ejemplo, fue ejecutado entre

1979 y 1984 bajo auspicio del PNUD-Unesco con programas operacionales para el perfeccionamiento del personal técnico-administrativo y técnico-docente del Ministerio de Educación y Cultura y de los institutos normales superiores, directores escolares y el mejoramiento profesional de los profesores de actividades prácticas de los colegios de ciclo básico y de educación a distancia (DINAMED, 1984). El organismo responsable fue la Dirección Nacional de Mejoramiento de la Educación (DINAMED) que se había constituido el 3 de agosto de 1983. La revista del proyecto (DINAMED, 1984) permite observar una perspectiva curricular que avanza en una dirección contradictoria. Por un lado, el currículo comunitario de estructuración participativa en las zonas rurales (p. 11) y, un currículo tecnocrático que sería “cualitativo científico y totalizante” (p. 28) que se orientaría por la línea de la “tecnología educativa”, en boga en aquellas épocas y por el enfoque de sistemas (p. 35). Por tanto, el diseño era propio del currículum en tiempos de neoliberalismo. (Paladines, 1995).

El Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica (PROMEET), financiado por el BID, se realizó en dos etapas entre 1986 y 1994 con el propósito de expandir la cobertura de la educación técnica-industrial y agropecuaria mediante la construcción de colegios técnicos, equipamiento, fortalecimiento del Departamento de Educación Técnica del Ministerio Educación y Cultura y la preparación de programas, currículo y capacitación docente orientados hacia la generación de mano de obra requerida por el aparato productivo (Unesco, 1985). Igualmente, el Proyecto de Atención a la Marginalidad Escolar Rural (AMER) que se desarrolló entre 1984 y 1993 con base en un crédito del BID, mediante un “currículo comunitario” se procuró la adecuación educativa al medio rural con el propósito de disminuir la marginalidad escolar principalmente en la educación primaria. El impulso curricular estuvo acompañado por la producción de textos escolares, *Abramos Surcos*, con edición masiva por parte del Estado y capacitación docente para el trabajo en la zona rural. Gran parte del esfuerzo educativo estuvo dirigido hacia la preparación de los niños para el trabajo agrícola y reducir de esa manera la migración hacia las ciudades. Por la presión del movimiento indígena, al proyecto se unió en 1988 la formación de la

Dirección Nacional de Educación Bilingüe como parte del Ministerio (Arcos, 2008).

En suma, en Ecuador se implementaron, desde inicios de los años ochenta, los siguientes proyectos:

- Proyecto de mejoramiento/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 94 y 96, 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 esas décadas, alrededor 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, etcétera.

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.²²⁷

Pese a estas y otras ventajas, no faltó la corrupción en la ejecución de diversos componentes del Proyecto EB-PRODEC. Sea suficiente, hacer memoria del “Informe de Auditoría sobre el convenio con la Universidad NUR de Bolivia”, los viajes de las personas “favorecidas” por el proyecto, los costos de las publicaciones, 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.

En segundo lugar, la continuidad de líneas y propósitos de estos proyectos se supo mantener, a pesar de 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.²²⁸

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

227 Informe MEC, Presupuesto de proyectos 2001 – 2002 y 2003. Quito: Unidad de Proyectos y Convenios, agosto.

228 Informe Ministerio de Educación, (1996). Conformación participativa de redes CEM: modelo y proceso, Quito: EB-PRODEC.

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, remuneraciones 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 es 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 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. Esta política se mostró exitosa más a nivel universitario que en los niveles primario y secundario, si bien de igual forma 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. Esta política fue exitosa 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.

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: 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 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, el recurso a la ciencia, al carácter científico de su propuesta, que le dotó del poder persuasivo y legitimador significativo, dado el peso que ha alcanzado en las sociedades contemporáneas el desarrollo científico y tecnológico.

De igual forma, doró la píldora el 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 entretajan dichas tendencias: el marco neo liberal, brazo político y de poder que ordenaba y sacaba provecho para dichas fuerzas o tendencias. Es necesario separar la expansión de dichas fuerzas, la globalización de dichas tendencias, del marco neoliberal en que actuaban.

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, algunos proyectos pasaron por diversas reformulaciones y al menos dos de ellos tuvieron que ser clausurados antes de hora, por claro incumplimiento de sus metas. A más de coadyuvar 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.²²⁹ 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.²³⁰

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

229 La Misión de Supervisión del Proyecto EB/PRODEC, por ejemplo, en marzo de 1997, señalaba como las conclusiones más importantes del análisis, las siguientes:

- 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;
- Incumplimiento del presupuesto codificado (se desembolsó sólo el 20% del total codificado); indujo retiros injustificados de la Cuenta Especial del préstamo (cerca de USA \$900.000);
- 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 personal o la compra de bienes sin haber seguido los procedimientos establecidos, etc.

230 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.

la realidad era otra.²³¹ Dos “décadas perdidas” en proyectos de esta naturaleza fue demasiado, en tiempo y en costos.

Al evaluar sus realizaciones, en algunos de sus componentes, es razonable afirmar, a partir de datos preliminares, que el objetivo básico y su ejecución resultó un fiasco. 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.²³² Por otra parte, aunque estos proyectos hubiesen sido exitosos, no cubrirían a más de 260 Redes, unas 2600 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.

El componente principal: establecer Redes Escolares, décadas después conocido como Escuelas del Milenio, no se cumplió ni en el 50%; 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 continuó, 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

231 Los Informes “optimistas” de la jefe de misión del Banco Mundial: 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”, contrasta con los informes de Auditoría y la decisión final de suspender el programa y derogar, en septiembre del 91, la creación de la Unidad Técnica MEC/BIRF/EB/PRODEC.

232 Un difusivo del año 96: “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.

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. En períodos posteriores las deficiencias fueron similares y en algunos casos aún más graves.

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 locales 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 que el objetivo básico y su ejecución resultó un fiasco.

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.

Más de todas las políticas neoliberales, hay una cuyos resultados fueron hasta risibles, por decir lo menos. El programa de reducción de personal, indemnizaciones y “compras de renunciadas” que se convirtió en un desperdicio de recursos a nivel de toda la administración pública.²³³ Solo por efecto de juicios y reliquidaciones el Estado perdió numerosos casos, que le significaron un egreso de S/ 83'657.379 en dólares

233 NB: Para este acápite y sus respectivos gráficos ha sido de especial utilidad: Carlos Paladines Camacho, (2001). “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: PUCE, junio, pp. 66 – ss.

del año 2000, suma extraordinaria tanto en aquel tiempo como en el actual.²³⁴

Tabla No. 39: Indemnizaciones Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa: \$ del 2000

Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. (En d-lares del 2000)			
	No. Empleados.		Valor.
1993	3,890	S/	43,328,174.3
1994	2,061	S/	5,613,914.5
1995	1,066	S/	3,660,397.7
1996	49	S/	347,717.1
1997	26	S/	68,322.4
1998	1,136	S/	20,893,402.5
1999	392	S/	3,191,809.1
2000	697	S/	6,553,642.0
Total	9317	S/	83,657,379.6

Tabla No. 40: Indemnizaciones mediante Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Ley de modernizaci-^a. (En d-lares del 2000)			
	No. Empleados.		Valor.
1994	8602	S/	64,509,561.77
1995	2057	S/	22,101,253.31
1996	415	S/	3,217,101.96
Total	11074	S/	89,827,917.04

Tabla No. 41: Indemnizaciones mediante Ley de Modernización

Reliquidaciones. (En d-lares del 2000)		
	Valor.	
1995	S/	1,106,585.82
1996	S/	1,383,866.31
1997	S/	428,150.61
1999	S/	240,604.13
2000	S/	138,876.71
Total	S/	3,298,083.58

Juicios perdidos. (En d-lares del 2000)		
	Valor.	
1997	S/	322,377.20
1998	S/	2,304,496.56
1999	S/	198,046.06
2000	S/	81,960.15
Total	S/	2,906,879.97

Fuente: Ministerio de Finanzas (Anexo)

234 Con mayor detalle he desarrollado estos aspectos en Carlos Paladines, (2004). "The Impact of Neoliberalism on Education in Ecuador", Art. Cit.

- *Juicios y reliquidaciones*

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. En fin, pese al importante y tal vez hasta explosivo crecimiento burocrático, -el Ecuador pasó en aproximadamente veinte años de 61.277 funcionarios en 1970 a 405.209 en 1990 y más de 500.000 en 1993 la función pública ha venido degradándose en cuanto a su valor dentro de la comunidad nacional. La crítica generalioog al servicio público, las continuas llamadas a su reducción y privatización e incluso las imputaciones de corrupción casi generalioog, contrastan con su importancia numérica, sus costos de mantenimiento y producción y su presencia en casi todos los órdenes. Si por una parte la burocracia se manifiesta como omnipresente, omnipotente y sobredimensionada; por otra, es vista como corrupta e ineficaz y es objeto de calificativos denigrativos de su tarea.

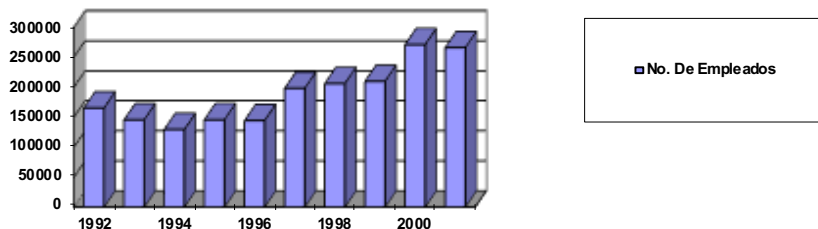
Como puede observarse de los datos extraídos de los Presupuestos Generales del Estados (Anexo del Ministerio de Finanzas), publicados en el Registro Oficial respectivo, en 1992 el número de empleados, funcionarios y servidores públicos era de 165.010, y para el año 2001, luego de prácticamente una década 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 2.001. 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”.

Diagrama No. 14: Número de Empleados Públicos (1992-2001)

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 ha sido exitosa y no ha significado disminución mayor de los recursos dedicados al gasto en personal.

Diagrama No. 15: Gasto Público en Personal (1992 – 2001)



En fin, desde 1992 hasta el 2001, casi una década de aplicación de los procesos de modernización estatal, por cada 1 empleado, funcionario o servidor público que ha salido del sector público, al mismo han ingresado 6, 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 el aparato estatal 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.²³⁵

235 Paladines Camacho Carlos, (2001). Tesis Citada, p. 72.

Tabla No. 42: Financiamiento del Banco Mundial y del BID

Nombre del Proyecto	Monto	Entidad prestataria	Aporte entidad prestataria	Contraparte	Plazo de ejecución	Plazo de amortización o de suspensión
Proyecto de Mejoramiento y expansión de la educación técnica a nivel medio PROMEET I	28.000.000	BID	21.000.000	7.000.0000 MEC	5 años, a partir del 2° de noviembre de 1980 – 1985.	20 de noviembre del 2020
Segunda etapa PROMEET II	56.000.000	BID	50.400.000	5.600.000 MEC	5 años a partir del 11 de diciembre de 1986. 1986 – 1991	11 de diciembre del 2026
Primer PROYECTO de Desarrollo Social- Educación y Capacitación, PPREDAFORP.	100.000.000	Banco Mundial	89.000.000	11.000.000. MEC – SECAP	7 años a partir del 11 de marzo de 1992 1992 – 1999. 31 de septiembre de 1999	15 de noviembre del 2011
Proyecto de Educación de Adultos y Formación Profesional, PREDAFORP, Préstamo subsidiario, SECAP.		Banco Mundial	a) 19.700.00 para el SECAP	5.710.000 SECAP		Préstamo cancelado el 30 de septiembre de 1997.
Educación Básica/Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad, EB-PRODEC.		Banco Mundial	b) 69.300.000 para el MEC	6.915.000 MEC	7 años, a partir del 9 de marzo de 1992. 1992 – 1999	Cierre al 31 de diciembre de 1999. La liquidación económica debió hacerse hasta el 28 de feb. Del 2001.
Reformulación, PLANEMEC.						
Programa de mejoramiento de la calidad de la educación básica, en el área rural, PROMECEB	48.800.000	BID	44.400.000	4.400.000	5 años a partir del 3 de mayo de 1992 1992 – 1997	Préstamo cancelado
Programa de Redes Escolares Autónomas	50.000.000	BID	45.000.000	5.000.000	4 años a partir del 17 de diciembre de 1998 – 2002	
Total	273.800.000		249.800.000	23.000.000		

Cuadro No. 45: Objetivos y componentes proyectos

Nombre del Proyecto	Objetivos	Componentes
Proyecto de Mejoramiento y expansión de la educación técnica a nivel medio, PROMETE I,		
Segunda etapa, PROMETE 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	Parte A: Transformar a 55 escuelas públicas en Nucleares Organizar capacitación para cada Red Escolar y la administración central y provincial Realización de estudios Producir material educativo Establecer pruebas de evaluación a nivel nacional Descentralizar un número seleccionado de actividades administrativas del MEC
Préstamo subsidiario, SECAP.	Mejorar la calidad y prestación de los servicios de la formación profesional Lograr el fortalecimiento institucional del SECAP	Parte B: Educación primaria para 113.500 adultos Formación profesional en áreas de arte y oficios: agricultura, industria, construcción, pequeños negocios a 200.000 alumnos Formación profesional más avanzada a 180.000 alumnos Apoyo a pequeñas empresas. Fortalecimiento institucional del SECAP
Educación Básica/Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad, EB-PRODEC.		Organización de 36 CEM. Infraestructura y equipamiento Capacitación maestros Adquisición y distribución de materiales impresos
Reformulación PLANEMEC		
Programa de mejoramiento de la calidad de la educación básica, en el área rural, PROMECEB.		Organización de 61 CEM Infraestructura y equipamiento Capacitación maestros Adquisición y distribución de materiales impresos
Programa de Redes Escolares Autónomas	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.	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.

▪ La expansión de los sistemas de estadísticas educativas

Para la modernización de la administración y gestión del ministerio de educación se creyó indispensable recurrir a las nuevas tecnologías informáticas, a fin de actualizar los abundantes datos que produce el sistema educativo, establecer anexos estadísticos y tablas que respalden el análisis y aportan evidencias de corte matemático para establecer las series estadísticas y fundamentar la lectura e interpretación de los datos, sin desconocer las rupturas que padecen en el Ecuador las oficinas de estadísticas “oficiales”, incluidas las de educación y sus equipos de trabajo que se ven en cada gobierno presionados a cambios y rupturas en las series estadísticas, asociados a la representatividad y tamaño de la muestra, la metodología, los indicadores, los cambios en los directivos y en el personal, etc. Se torna inviable comparar los datos nuevos con los anteriores, generándose un vacío no solo para los analistas y la sociedad en su conjunto, sino sobre todo para los encargados de diseñar la política pública.²³⁶

No es fácil en el Ecuador encontrar información estadística sobre su sistema educativo y mucho menos información detallada sobre diversos componentes a nivel nacional y provincial. Sobre aspectos de calidad o distribución de los recursos por niveles o por regiones el vacío es aún mayor. Ha tomado cuerpo, sin embargo, un sistema estadístico informatizado y disponible en la Pg. WWW del Ministerio de Educación que recoge una larga herencia que se inició 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:

236 Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador: 1985-2007, SINEC; AMIE, Archivo Maestro de Instituciones Educativas, “Estadísticas Educativas a partir del 2008”.

Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB/PRODEC), con cuyo apoyo financiero y en base a la experiencia acumulada, coadyuvó a poner en operación el Sistema Nacional de Estadísticas Educativas del Ecuador –SINEC– (1996-2007).

El SINEC fue 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 era proporcionar información a los responsables de la educación, con capacidad de suministrar información actualizada, ágil, oportuna, confiable y desagregada, como base necesaria 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 nivel alcanzado honra a su equipo técnico que supo mantener su estabilidad pese a los continuos cambios de gobierno y avanzar en medio de limitaciones de todo género.

A finales de la nueva década 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/>

A lo reseñado brevemente habría que sumar la implementación de un *Sistema Integral de Gestión Educativa* –otra de las mediaciones de modernización de la educación–. Herramientas tecnológicas versátiles y seguras se aplicaron de inmediato para ampliar la información sobre ingresos, matrículas, jubilaciones, concursos, personal administrativo, instituciones educativas, cupos, alumnos, capacitación y algunos trámites más que se creyó ganarían 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 intentó superar con estos medios tecnológicos inteligentes los lentos y enmarañados trámites, que en más de un caso estimulaban a la corrupción. La página web del ministerio asimismo serviría para mantener informados a los usuarios de todos

los procesos importantes que esa Cartera de Estado cumplía. Se creyó que completaría el proceso de modernización poner a punto un nuevo sistema administrativo e informático que evitaría, por ejemplo, la ubicación de los alumnos en establecimientos educativos lejos de su hogar, la congestión y colas de padres de familia por alcanzar matrícula para sus hijos al inicio del año escolar, los reclamos por demora que caracterizaba a varios de los trámites educativos sean a nivel central como provincial, etc. etc. No se ha realizado aún la investigación pertinente que permita consolidar o revisar tan loable iniciativa.

En los últimos tiempos, las intervenciones de los gobiernos de turno no han dejado de afectar a este ámbito. Las últimas mediciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –septiembre 2020– y –febrero 2021– indican, por ejemplo, que en Ecuador apenas el 33% de la población económicamente activa cuenta con un empleo formal, esto es, que ganan, por lo menos, el salario básico unificado, se encuentran afiliados a la Seguridad Social y cuentan con los beneficios legales que corresponden a los trabajadores. La precariedad del mundo de trabajo obliga a las familias a sufrir prolongados periodos de desempleo o de ocupación informal, que provocan ansiedad/temor y que vulnera el derecho a vivir con seguridad laboral.²³⁷ Cabe recordar que un hogar pobre en Ecuador es aquel cuyos miembros tienen ingresos inferiores a \$2,8 diarios; en otras palabras, los miembros de un hogar tipo de cuatro personas con ingresos familiares mensuales de, por ejemplo, \$800 están en una situación mucho mejor que el 32,4% de ecuatorianos que a diciembre de 2020 estaban en situación de pobreza. Existe alrededor de un 67% de la población económicamente activa en la informalidad y en el desempleo.

237 Las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) del mercado laboral y de pobreza a diciembre del 2020 y posteriormente en marzo del 2021 Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-febrero-2021/>. Consulta mayo 2021. Aún no han logrado empalmar las nuevas tasas de empleo y pobreza con los datos de años anteriores, a fin de que se pueda conocer la magnitud exacta del aparente deterioro de esos indicadores tan relevantes.

Con la pandemia, los indicadores respecto a la población económicamente activa PEA que para septiembre 2020 eran críticos, se resquebrajaron aún más para febrero 2021, pues alrededor de cinco millones y medio de personas sobreviven sin empleo o con un empleo inadecuado. Se trató de aminorar el impacto de esta información estableciendo cambios en la serie estadística. Con más de un mes de retraso frente a la fecha establecida en su propio calendario estadístico, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) finalmente publicó el informe de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) correspondiente a diciembre de 2020, que presenta cifras del mercado laboral y de pobreza. Más allá de las cifras en sí, que parecerían mostrar un deterioro importante en todos los indicadores, la novedad de esta publicación estuvo dada por una nueva ruptura en la serie estadística, ya que, según el propio INEC, en la última encuesta “existieron cambios metodológicos asociados al tamaño de la muestra, representatividad, metodología de levantamiento y factor de expansión, que producen que no sea estrictamente comparable con los periodos anteriores”. En ese contexto, la información de años anteriores en educación como en otros ámbitos es apenas “referencial”.

▪ **La expansión de la inequidad en educación y la crisis del desarrollismo**

Es un lugar común reconocer a los sistemas educativos latinoamericanos en general y al ecuatoriano en particular, una importante incidencia en los procesos de movilidad de amplias capas de la población, con su correspondiente repercusión favorable al acceso al trabajo, al ascenso social y a la redistribución del ingreso que ello ha ocasionado. Especialmente para los grupos medios la educación les abrió las puertas al ascenso e integración social, a pesar de todas las limitaciones, como ya se ha señalado.

Informes últimos, por el contrario, muestran que el abandono/deserción escolar se expresa en la acumulación de millones de jóvenes y adultos que no culminan sus estudios de primaria y secundaria. Según

información del *Sistema Integrado de Indicadores Sociales*, SIISE, en 2006, 2'151.455 jóvenes de 12 años y más no culminaron sus estudios de primaria; de la misma manera 5'284.045 personas de más de 18 años no han culminado sus estudios de secundaria. ¿Estaría por convertirse la 'deserción escolar', más temprano que tarde, en otro grave 'flagelo' –Círculo de hierro– del sistema educativo?

Otro testimonio proviene del creciente grupo de migrantes ecuatorianos que, como en tiempos del feriado bancario, abandonaron no solo su territorio local sino su país. La educación no abrió las puertas al trabajo y más temprano que tarde algunos reconocen que no es más que un discurso vacío o una promesa inútil lo que ofrece la educación y más bien hay que liberarse de esas ofertas, pues la *tierra prometida* está en otros lares y la esperanza en un mundo más justo y en sociedades más igualitarias no cabe imaginar en su entorno, ciego y sordo a la transformación radical de las estructuras económicas y sociales vigentes. Así agravó aún más al proceso de exclusión, con aproximadamente 35.000 niños y jóvenes, hijos de migrantes venezolanos. El costo de infraestructura y profesores que demandaría atenderlos requeriría alrededor de \$ 45'000.000 al año. Similares consecuencias provienen de las escuelas unidocentes que por décadas no se ha podido superar.

La evolución de las escuelas unidocentes es otra 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. Aún subsisten y han cobrado fuerza importantes disparidades entre distintos grupos sociales y étnicos. Los niveles de analfabetismo de los indígenas, de los pobres, de la población afroecuatoriana y de los habitantes del campo representan todavía un serio rezago histórico y un desafío a la política educativa.

Varios expertos señalan que, de seguir la situación como esta en la educación, podemos retroceder años en lo referente a tasa neta de asistencia, rezago escolar, exclusión, entre otros. Más allá del número de niños y jóvenes sin acceso o fuera del sistema educativo, hoy este tipo de carencias o despropósitos son el camino para que la educación

Tabla No. 43: Rezago educativo general 2003-2009

Año		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Analfabeto funcional	Número	1 457 784	1 520 463	1 485 823	1 475 585	1 478 675	1 512 773	1 575 641
	%	16,9	17,0	16,4	16,0	15,9	15,7	15,7
Primaria incompleta	Número	437 983	426 592	438 431	416 112	466 831	447 163	469 526
	%	5,1	4,8	4,8	4,5	5,0	4,6	4,7
Primaria completa	Número	2 254 946	2 325 211	2 295 863	2 364 138	2 297 417	2 364 229	2 421 703
	%	26,2	26,1	25,3	25,6	24,7	24,5	24,1
Ed. básica incompleta	Número	500 883	512 572	532 360	536 518	524 419	538 511	541 638
	%	5,8	5,7	5,9	5,8	5,6	5,6	5,4
Ed. básica completa	Número	609 783	622 512	600 047	654 129	663 968	713 959	670 708
	%	7,1	7,0	6,6	7,1	7,1	7,4	6,7
Estudiante bachillerato	Número	235 259	238 502	324 364	283 449	306 232	317 227	353 962
	%	2,7	2,7	3,6	3,1	3,3	3,3	3,5
Bachillerato incompleto	Número	408 104	446 502	476 143	490 680	484,026	501 799	520 607
	%	4,7	5,0	5,2	5,3	5,2	5,2	5,2
Bachillerato completo	Número	2 700 596	2 827 757	2 925 973	3 022 758	3 087 920	3 253 337	3 478 932
	%	31,4	31,7	32,2	32,7	33,2	33,7	34,7
Total	Número	8 605 339	8 919 757	9 079 004	9 243 369	9 309 490	9 648 996	10 032 716
	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Rezago	Número	5 669 484	5 853 854	5 828 667	5 937 162	5 915 337	6 078 433	6 199 822
	%	65,9	65,6	64,2	64,2	63,5	63,0	61,8

Fuente: Amaluisa, C (2011) Ob. Cit. p. 43

Tabla No. 44: Rezago educativo EGB 2001-2007

Año/nivel	Analfabeto funcional	Primaria incompleta	Primaria completa	Ed. Básica incompleta	Fallecidos	Incremento neto	Rezago acumulado
2001	1 731 847	487 414	1 651 179	197 711			4 068 151
	42,6%	12,0%	40,6%	4,8%			100,0%
2002	9 071	64 404	9 220	45 948	39 162	89 481	4 157 632
2003	9 672	63 645	9 208	46 173	40 023	88 675	4 246 307
2004	9 627	59 026	8 734	45 168	40 877	81 678	4 327 985
2005	9 280	53 344	7 904	45 297	41 663	74 162	4 402 147
2006	11 218	50 252	7 664	45 888	42 377	72 645	4 474 791
2007	14 022	54 187	8 614	50 323	43 076	84 070	4 558 860
Incremento bruto	62 890	344 858	51 344	278 797	247 178	490 711	4 558 860

Ídem. p. 31

- *Exclusión e inequidad en la educación*

Sin dejar de tomar en cuenta los trasfondos o estructuras que han alimentado la deserción y la exclusión del sistema educativo ecuatoriano, esta nueva amenaza al sistema vigente comienza a cobrar fuerza. Por el mero hecho de nacer en el sector rural o nacer mujer; por asistir

a centros fiscales, unidocentes o nocturnos; por pertenecer a determinadas etnias; por las condiciones laborales de los padres, la escolaridad de estos o el consumo per cápita del hogar, las posibilidades de rendimiento educativo se han tornado más complejas y difíciles para unos más que para otros. En pocas palabras, el sistema educativo hoy no garantizaría el célebre apotegma: ‘igualdad de oportunidades’ a todos. Las condiciones de vida al concluir el s. XX del pueblo han hecho patente y más en tiempos de pandemia, que muchos de sus integrantes no disfrutaban de los derechos sociales y colectivos, dada la pobreza en que se debaten y la existencia de relaciones económicas, sociales, políticas y hasta culturales injustas.

El sistema educativo a finales del s. XX, en sus dos últimas décadas y a pesar del aporte de los gobiernos de turno a su crecimiento: Febres Cordero, Borja, Durán Ballén, Bucaram, Alarcón, Mahuad, –el Ecuador contaba aproximadamente con 26.587 planteles, 179.584 profesores, 3’112.709 estudiantes y su accionar cubría a más del 90% de los niños con EGB, al 65% de los jóvenes del BGU y un alto porcentaje con estudios universitarios,– no pudo evitar que la crisis económica de todos esos años, afecte a su expansión y a la calidad de la misma, dados los recortes al presupuesto de la educación, la disminución de las partidas para ampliar la cobertura, la conformación de entidades “autónomas” con recursos ministeriales, la entrega de la dirección de los proyectos a instituciones y a una elite herodiana extranjera y nacional, el recorte de la inversión en infraestructura, capacitación, textos escolares, etc.

Directa o indirectamente, de todas las batallas ganadas o perdidas en estas décadas, tal vez sea la creciente inequidad en educación otra más de las graves amenazas al futuro. En 1999, la tasa de matrícula en la escuela cayó para los niños del quintil más pobre: en la Costa, del 75% al 65,3% en 1998, y en el área urbana del 91,7% al 82,9%. El quintil más pobre del área rural, por su parte, alcanzó una matrícula de apenas 13,7% en la secundaria, y el 2% de la población del quintil más pobre del país tiene acceso a la universidad.²³⁸

238 Programa Nacional de Mejoramiento de la calidad de las Escuelas Unidocentes, “Propuesta Pedagógica”, Quito, MEC, documento de trabajo, junio 2002, p. 17.

Tabla No. 45: Determinantes de la matrícula escolar (6-11 años) 2002

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%. Fuente: ECVs 1995,98 y 99. INEC.

Elaboración STFS-SIISE

La inequidad del sistema del mismo modo se manifestó en la diferencia en la inversión educativa en infraestructura, equipamiento, capacitación maestros, servicios básicos: agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc., tanto en las escuelas rurales como en las urbano marginales. El 90% de los niños que vivían en el campo eran pobres y sus escuelas, en número considerable, eran unidocentes (de las 17.600 escuelas del país, 6.800 eran unidocentes 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.

Asimismo, incide en la inequidad educativa la calidad de la misma que se arrastra ya 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 desarmar. Los problemas que afectan a la calidad se han transformado en uno de los principales cuellos de botella del sistema. Las pruebas *Aprendo* y las pruebas *Ser* muestran que el deterioro se agudizó año tras año por varias décadas. El 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 Ciencias Sociales, Lenguaje y Comunicación, Ciencias Naturales y Matemáticas. En definitiva, una crisis de calidad que no tiene signos de que haya llegado a su final.

La mendicidad de niños, que se aprecia en algunas ciudades refleja la profunda exclusión en la que se encuentra el grupo más débil de la sociedad. Para algunos autores este es un fenómeno que rebasa lo puramente económico; es al mismo tiempo un fenómeno ético, psicológico y social, donde opera la desensibilización sistemática hacia el dolor del otro. Las personas se “acostumbran” a ver ciudadanos que necesitan ayuda y no la tienen. Por el un lado, el mendigo hace evidente la negación de la dignidad humana; por el otro, invisibiliza demandar mejores condiciones. Muchos jóvenes y hasta niños aprenden temprano los rigores de convivir en condiciones precarias e injustas, esperando unas monedas para salvar el día. La calle entonces acoge a los caídos, a los miserables, a los inmigrantes, a una amalgama de excluidos que se han incorporado al paisaje urbano sin mayor alarma para quienes transitan día a día cerca de ellos.²³⁹

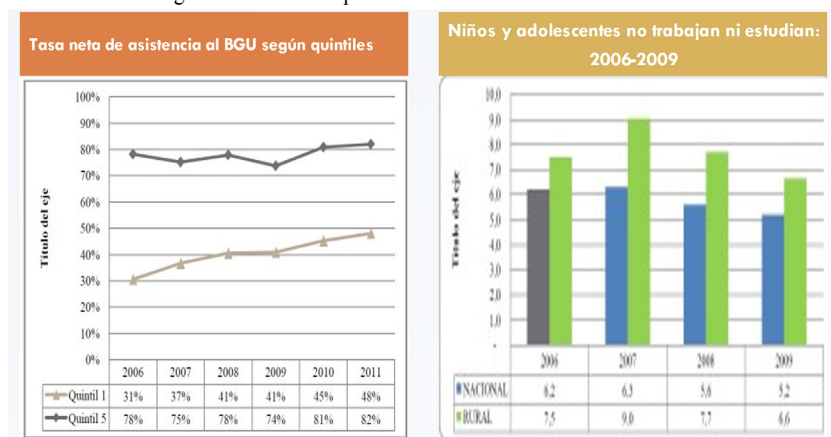
En fin, estaríamos a las puertas de un nuevo “círculo vicioso” y al mismo tiempo de “hierro” difícil de resolver. El gasto público y privado en educación, por quintil de ingreso, demuestra que la población del quintil más pobre recibía únicamente el 4% de todo el gasto educativo, comparado con el 57% que recibía la población del quintil más rico; igualmente se observa inequidad en el gasto, por la desproporción entre inversión y población atendida. Mientras la educación básica cubría al

239 Disponible en: <https://4pelagatos.com/2021/09/07/un-pais-dividido-entre-bodas-y-mendigos/>. Consulta octubre 2021.

65% de los estudiantes del sistema y recibía cerca del 40% del presupuesto; la secundaria: 26% de la población estudiantil recibía el 36% del presupuesto, y la superior (y post secundaria) que representaba el 8% de los estudiantes recibía el 26% de los recursos.²⁴⁰

En fin, si a finales del s. XVIII y a lo largo del s. XIX y gran parte del s. XX las batallas por la igualdad, aunque hayan sido en buena medida formales, ellas fueron claves incluso para el desarrollo económico y el progreso en general; por el contrario, a finales del s. XX e inicios del s. XXI, en el Ecuador, –como ya se ha señalado páginas arriba–, el proceso de expansión se habría frenado y se habría acelerado el de exclusión de numerosos miembros de los grupos en pobreza y pobreza extrema, cuya brecha se habría profundizado sea por las estructuras económicas vigentes, será por la crisis económica, por la pandemia y el desempleo, etc. etc.

Diagramas No. 15: Inequidades del sistema educativo 2006-2009

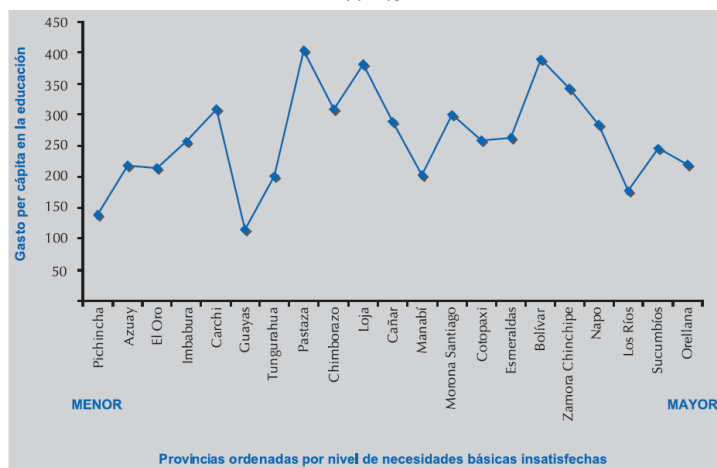


Fuente: INEC/INEMDO. Elaboración: autor.

La disparidad del gasto a nivel de las provincias permite visibilizar los peligros de una inequidad creciente en cuanto a inversiones y satisfacción, en provincias, de las necesidades básicas.

240 Emilio Pfister, *La crisis educativa...* Art. Cit. p. 18.

Diagrama No. 16: Gasto educativo y necesidades básicas insatisfechas por provincias 2002-03



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, 2004 y SIICE, versión 3.5.

Con otro giro, en los últimos tiempos se visibilizan factores que inciden en los procesos de abandono escolar: p. ej. el analfabetismo que, en los jóvenes de más de 15 años, aún no logra ser vencido a pesar de las batallas dadas en la segunda mitad del s. XX. Si bien en los porcentajes se ha logrado reducir, en la cantidad de jóvenes analfabetos no.

Tabla No. 46: Alfabetismo y analfabetismo población de 15 y más años 2003-2009

Años	Alfabetos		Analfabetos		Total	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
2003	7 747 937	90,0	857 402	10,0	8 605 339	100,0
2004	8 090 409	90,7	829 348	9,3	8 919 757	100,0
2005	8 294 249	91,4	784 755	8,6	9 079 004	100,0
2006	8 445 275	91,4	798 094	8,6	9 243 369	100,0
2007	8 572 417	92,1	737 073	7,9	9 309 490	100,0
2008	8 913 456	92,4	735 540	7,6	9 648 996	100,0
2009	9 254 303	92,2	778 413	7,8	10 032 716	100,0

Fuente: Amaluisa, C (2011) Ob. Cit. p. 41

A estas y otras secuelas habría que sumar la disminución en la inversión en educación y la inequidad de la misma que ya fue detectada con claridad por Emilio Pfister a inicios de los años noventa:

Tabla No. 47: Inversión del Estado ecuatoriano en educación por niveles.
Período 1990 – 1994 (Millones de sucres)

AÑO	ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS (Millones de S.)			POBLACION ESTUDIANTEL			COSTOS UNITARIOS (S.)			TIPO DE CAMBIO	COSTOS UNITARIOS (US\$)		
	EDUCACION BASICA (1)	EDUCACION MEDIA (2)	EDUCACION SUPERIOR (3)	PREPRIMARIA Y PRIMARIA (4)	MEDIA (5)	EDUCACION SUPERIOR (6)	EDUCACION BASICA 7 1/4	EDUCACION MEDIA 8 2/5	EDUCACION SUPERIOR 9 3/6		EDUCACION BASICA 11 7/10	EDUCACION MEDIA 12 8/10	EDUCACION SUPERIOR 13 9/10
1990	66478	60674	40184	1585556 (3)	581212(3)	211937(5)	41664	104381	18904	821.52(6)	30.72	127.06	230.80
1991	88299	87296	71413	1770320	599494	212186	46886	146117	136560	1.190.16	45.34	132.81	305.92
1992	144196	157480	122360	1812520 (4)	613882(4)	213210	79540	256(51)	572894	1.587.03	50.12	161.64	361.62
1993	230237 (1)	238670 (1)	148548	1859000	628615	214235	124030	379676	693388	1.918.16	64.67	197.94	361.49
1994	342356 (2)	363326 (2)	265443	1900000	643702	213268	180187	564743	1140174	2.200.0(7)	81.90	256.70	518.26
TASA DE CRECIMIENTO DE TODO EL PERIODO % 90 - 94											61	192	125
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL % 90 - 94											12.73	19.22	22.41

Varios expertos señalan que, de continuarse por estos caminos, podríamos retroceder años en lo referente a tasa neta de asistencia, rezago escolar, exclusión, entre otros. Hoy este tipo de carencias o despropósitos son el camino para que la educación haya perdido la capacidad de que gozó en décadas pasadas, cuando ella facilitaba a los egresados el acceso al mundo del trabajo, el ascenso profesional a los más preparados y hasta la inserción en las responsabilidades más altas ya sea en las empresas privadas o en las públicas.

- *Relecturas sobre la inequidad educativa*

Resultados tan alarmantes despiertan la “sospecha” de que el sistema educativo ha perdido ya la fuerza que tuvo en el pasado, en relación con los procesos de democratización y disminución de desigualdades. En la actualidad, incluso podría este sistema comenzar a ser visto más como mecanismo o instrumento de consolidación de las diferencias y la exclusión que como factor de integración social y económica, 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 considerables segmentos de la población estudiantil no les llegarían los

documentado y reconocido a nivel mundial, y es parte de los cambios más inquietantes a los que el mundo ha comenzado a enfrentarse. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha realizado ya algunos acercamientos al respecto y en Ecuador, Francisco Luna, es pionero en este ámbito.²⁴²

En cualquier caso, se está a tiempo para poner en marcha una serie de mecanismos y programas que prevengan su agravamiento, al mostrar las debilidades del relato educativo vigente y formular las bases de un modelo alternativo. Uno de los desafíos principales del gobierno actual y de los gobiernos que vendrán próximamente, será poner en marcha medidas que desarmen la teoría y la práctica de la inequidad reinante, del círculo vicioso o de hierro impuesto de manera rígida y prepotente. Esta batalla supondrá detener el analfabetismo que, en los jóvenes de más de 15 años, aún no logra ser vencido a pesar de los progresos alcanzados en la segunda mitad del s. XX; atender a las miles de escuelas unidocentes que básicamente por problemas de transporte escolar no brindan un servicio completo; borrar el trabajo infantil que según el INEC, con corte a junio del 2022, alcanza al 7.1% de la población infantil que de este grupo etario, alrededor de 270.000 niños entre 5 y 14 años; dotar de recursos tanto al programa de erradicación de la desnutrición infantil como de atención a los niños de familias migrantes que por miles han llegado procedentes de países vecinos, etc.

En fin, entre los pliegues de nuestras instituciones educativas y fuera de las mismas se entrecruzan demandas que no son meramente académicas sino más bien círculos trágicos y de hierro de carácter económico, social, cultural y el político inequitativos por resolver si aspiramos a afrontar y superar la nefasta herencia de los finales del

242 Piketty, Thomas (2020). *Capital e Ideología*, Bogotá, Ed. Planeta. (“Sobre la construcción de un estándar de justicia educativa”: pp. 1193-1|199; “Abandonar la hipocresía educativa, promover la transparencia”: pp.1199-1204); Castillo Negrete, Miguel (2003). *La distribución del ingreso y la riqueza Nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48821/1/S2300345_es.pdf. Consulta: junio 2023. (Desigualdad del ingreso y distribución de la riqueza: Cap. IV y V); Luna, Francisco (2021). “La limitación del capital y la democratización de los bienes de producción”, Manta. (Documento de trabajo).

s. XX: el abandono, la exclusión y la inequidad en educación, cuya brecha de ensancharse y extenderse afectará a toda la sociedad y hará del Ecuador una democracia ingobernable, fracasada, sin capacidad para prevenir un futuro adverso; y, más temprano que tarde, la inequidad repercutirá hasta en el deteriorado sistema político, en el productivo, en el de seguridad, salud, justicia,... pues sin ciudadanos formados los gobiernos democráticos no puede sobrevivir. Las batallas que se dieron desde el fin del régimen colonial, en tiempos de la conformación de república del Ecuador y a lo largo del s. XIX y primera mitad del s. XX por la igualdad ante la ley, por la expansión del progreso humano y económico que hoy se disfruta podrían perderse y los beneficios de vivir en democracia retroceder y hasta extinguirse para la mayoría de la población. Más que un *Sociedad en lucha por la igualdad* estemos por convertirnos en una *sociedad hiper-desigualitaria*—

El proceso de desigualdad creciente se dificulta aún más por el avance arrollador de macro tendencias que se experimenta desde finales del s. XX a nivel mundial, entre ellas una de las mayores amenazas constituye la inequitativa distribución de la riqueza, la brecha y la profundización de la misma que se amplía entre quienes acrecientan recursos de toda índole y los millones de personas que no disponen ni de centavos para sobrevivir; la distribución de la renta y de la educación igualmente dispar entre quienes en los peores momentos de crisis: pandemia Covid 19, destrucción del medio ambiente, guerra al interior y al exterior de los países han visto ingresar a sus arcas sumas de dinero superlativamente considerables y quienes lo han perdido todo y se han visto obligados a migrar con la esperanza de encontrar trabajo incluso arriesgando su vida.

Estos y otros males abrumadores exigen revisar: por una parte, desmontar el régimen o estructura de inequidad vigente; y, por otra, construir las alternativas que permitan más temprano que tarde, superar las múltiples y sofisticadas formas de dominación de las sociedades contemporáneas y poner en vigencia nuevas formas de redistribución de la riqueza común.²⁴³

243 La prensa internacional ha informado, por ejemplo, que la fortuna de las personas más ricas del planeta no disminuyó ni por la crisis económica que desató por dos años la pandemia Covid-19, ni por las crisis de la producción y el consumo

Para apreciar los actuales procesos de inequidad que ahondan las desigualdades de todo tipo, especialmente desde 1980 en adelante, tanto en los países “desarrollados” como en los que están en “vías de desarrollo”, se especifican cuatro ámbitos en los que urge dar un giro de ciento ochenta grados: ²⁴⁴

El régimen político, es decir: la organización, estructuras, normas jurídicas, aparatos del Estado, instituciones públicas y privadas, usos, costumbres y partidos políticos en que se ejerce el ejercicio del poder y se toman las decisiones que consolidan las inequidades y desigualdades vigentes. Deficiencias y limitaciones que arrastramos ya por décadas afectan al sistema electoral y no permiten vislumbrar ni a corto ni a largo plazo un ejercicio democrático de las elecciones. No se ha podido ni legislar ni ordenar el uso de los recursos económicos y financieros de los partidos y movimientos políticos, al igual que el desperdicio de millonarias inversiones a favor del CEN y el TCE, en un país con tanta pobreza y desempleo. Está en vigencia un Código de la Democracia deficitario, con normativa que entorpece todo el proceso y obnubila con propaganda y parafernalia el sentido de unas elecciones “limpias”, no fraudulentas, de verdad. El CNE, bajo una orientación política populista ya por décadas ha permitido que se seduzca y engañe al pueblo no sólo con elecciones “tramposas”, sino con el vaciamiento de la vida democrática y sus reglas básicas de conducta que, en la práctica política han desaparecido ante la miopía y sordera de sus directivos. No han dado ni los partidos y movimientos políticos, ni las instituciones electorales nacionales y provinciales, por años, la más mínima prueba de interés en cambiar un sistema que permite y

generadas por ... esos años ni por los gastos de la guerra y de armamentismo desatados por Rusia contra Ucrania, por el contrario, para ellos, en el 2002 su fortuna creció a un ritmo de \$ 2.700 millones por día. El capital de Jef Benzos, fundador de Amazon repuntó y sumó \$ 15.000 millones en el 2022. Las empresas de Louis Vuitton generaron utilidades por 30.900 millones y se podría alargar la lista, en cada país, sobre las millonarias sumas “ganadas”. Disponible en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/las-personas-mas-ricas-del-mundo-en-2023-3548905>. Consulta,. Junio 2023.

promueve hasta la inequidad y la corrupción, al grado de transformarla a ella en uno de los agentes más dinámicos de la economía financiera y bursátil de la sociedad en vigencia. En fin, la democracia en el país, en algunas de sus instituciones se desmorona y sus problemas estructurales tardarán décadas en recomponerse. Habrá que criticar y desarmar a la brevedad posible un sistema general inicuo, inequitativo e injusto.

El régimen de propiedad, es decir: la organización, estructuras, normas jurídicas, aparatos del Estado, instituciones públicas y privadas, usos, costumbres que regulan las distintas formas de posesión admisibles y los procedimientos que consagran el intercambio de bienes, su apropiación y distribución en relación con la propiedad privada y pública, inmobiliaria y financiera e intelectual. Las desigualdades económicas actuales, en la teoría y en la práctica, develan formas brutales de inequidad que se ven o se escuchan todos los días en los noticieros internacionales, basta recordar a los miles de migrantes que se ahogan en el mar, a los ciudadanos víctimas de la violencia y el narco tráfico en los barrios de las grandes ciudades, los efectos desencadenados por las transformaciones climáticas que dejan sin hogar a miles de familias, el despertar del populismo y de los nacionalismos que caracterizan y quiebran cada vez más a las débiles democracias, la agudización del desempleo y el subempleo, etc.

El régimen educativo y cultural, es decir: la organización, estructuras, normas jurídicas, aparatos del Estado, instituciones públicas y privadas, usos, costumbres que canalizan y reproducen la transmisión del conocimiento y de las ciencias, de las creencias religiosas, de la vida familiar y de la comunidad. En el tejido educativo y cultural las aspiraciones contrastan con las limitaciones de la más diversa índole reconocidas por los especialistas y la opinión pública en general. Por ejemplo, las pruebas nacionales de rendimiento escolar y las voces de maestros de reconocida experiencia, quienes señalan que las necesidades básicas de aprendizaje y el cultivo de valores, en todos los niveles, incluido el superior, no se alcanzan ni a cubrir en forma satisfactoria. A nivel preprimario, primario y medio no conquistarían los niños y jóvenes las herramientas indispensables para el dominio de la lectura y

escritura, aritmética y resolución de problemas, como tampoco los procesos de aprendizaje en lo referente al desarrollo de las competencias requeridas para aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y a aprender a vivir con los demás. Con relación a los procesos de gestión y administración del sistema y el desempeño de las instituciones educativas las falencias se juzgaban igualmente notables.²⁴⁵

El régimen fiscal. Múltiples son los mecanismos que profundizan o que justifican las desigualdades sociales, económicas políticas, pero la organización, estructura, normas jurídicas, aparatos judiciales, instituciones públicas y privadas del ámbito fiscal no solo permiten dotar de los recursos necesarios al Estado, igualmente inciden en la distribución de recursos y fondos en forma desigual para las regiones, provincias, comunas, barrios, etc. Ocurre que determinados sectores, centros universitarios, juzgados, oficinas de rentas adquieren una importancia mayor y reciben mayores inversiones.

En fin, entre los pliegues del régimen o estructura política, educativa, fiscal y de la propiedad se entrecruzan demandas que no son meramente académicas sino más bien círculos trágicos y de hierro de carácter económico, de distribución de la riqueza que favorecen más a unos que a otros. A finales del s. XX: el abandono, la exclusión y la inequidad en educación, cuya brecha tiende a ensancharse y extenderse, se cree que afectará a toda la sociedad y hará del Ecuador una democracia ingobernable, fracasada, sin capacidad para prevenir un futuro adverso.²⁴⁶

En cualquier caso, más allá del presente o del futuro, sea uno u otro mejor o peor, es aún difícil imaginar soluciones a los problemas y graves desafíos provenientes del cambio climático, de la migración, del desempleo y subempleo; y, tal vez sea aún más difícil reducir las desigualdades e inequidades vigentes y construir estándares de

245 Informe internacional de cooperación al Ecuador sobre el cumplimiento de metas (Período 1990-1996). (1997). Elaborado por Carlos Paladines para las Agencias: UNDP - UNFPA - UNESCO - UNICEF - WORLD BANK.

246 Ídem, p. 1232.

justicia, igualdad y solidaridad que sean aceptados por la mayoría de los ciudadanos.²⁴⁷

[illegible]

En Ecuador, ¿Cómo desactivar proceso tan nocivo? Si aún no se dispone ni del lenguaje matemático y estadístico que permita develar la desigualdad de la renta o de la riqueza al interior del país y del actual sistema educativo. ¿Cómo desactivar procesos tan nocivos, si aún no disponemos ni del lenguaje matemático y estadístico que permita develar la desigualdad de la renta o de la riqueza al interior de las regiones, provincias y cantones?

¿Cuáles serán los efectos y el ritmo de su expansión?

¿Habrá investigaciones y estudios para prevenir un colapso?

~~~~~

- *La retos y limitaciones en educación al iniciar un nuevo siglo*

Muchas de las banderas liberales, de sus aspiraciones y retos se enraizaron significativamente y aún siguen con vida en diversos componentes del actual sistema educativo –s. XXI–; pero, igualmente, 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 y de un estado nacional, están las tareas olvidadas o minusvaloradas y, especialmente, los grupos y sujetos sociales excluidos o relegados.

**En primer lugar, el incremento de los índices de repetición y fracaso escolar,** descenso éste en el ámbito educativo, que se manifestó de múltiples maneras: por la deserción escolar del 33,8% en el área rural y 16,8% en la urbana; por la repitencia del 53% en el campo y del 12% en

247 Piketty, Thomas Ob. Cit. p. 35.

las ciudades, y una inasistencia a las aulas del 25% de los niños en edad escolar en el sector rural y del 10% en el área urbana. La tasa de deserción de primero a tercer grado alcanzó el 22,6% y la de permanencia en el nivel primario tan solo fue del 59,7% y en el ciclo básico solo llegó al 78,3%, lo cual permite inferir que los niveles de deserción y repitencia fueron sumamente altos y la cobertura aparentemente alta se agravaba por los bajos niveles de retención del sistema.

En el nivel primario se confirmó a finales de siglo la tendencia incluso hacia el descenso. El ritmo de crecimiento de matrícula, profesores y centros educativos disminuyó en relación con el impulso que se alcanzó hasta mediados de los años ochenta. La tasa de crecimiento de los 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 solo 46. La tasa neta de matrícula disminuyó hasta en el nivel universitario.

**En segundo lugar, la inequidad en el acceso al sistema educativo de los distintos sectores sociales.** Los indígenas, los campesinos, los pobres y las mujeres tienen niveles de acceso al sistema educativo y rendimiento significativamente más bajos que los promedios nacionales.<sup>248</sup> Si se cruzan los indicadores de cobertura educativa con variables como género, área, componente étnico, nivel de ingresos, se puede apreciar con claridad las ventajas y desventajas de unos y de otros.

**En tercer lugar, la situación deficitaria de aproximadamente once mil escuelas:** seis mil unidocentes y cinco mil pluridocentes. Siendo el número total de escuelas del país: 16.974, esto significaba que un 34% de los centros de educación primaria eran unidocentes y un 30% pluri-docentes. En definitiva, alrededor del 60% de las escuelas eran incompletas, sea en grados, sea en profesores, infraestructura, materiales, etc. Este tipo de escuelas estaban predominantemente en el

---

248 Larrea, Carlos (1997). Análisis, jerarquización y tipología de las condiciones sociales en los cantones en el Ecuador, (versión preliminar), Quito: Proyecto de Modernización del Estado.

sector rural. En el sector urbano, no eran más que 98, el 2.3%; pero en el sector rural ellas llegaban a 5.804 y representaban en dicho sector el 45,4%. El contraste en cuanto a la asistencia escolar básica: 5-14 años, favoreció más a unos que a otros: sector urbano: % 89,6 y rural: %78,7. En educación los privilegios de la ciudad contrastaban con la atención al sector rural.

**En cuarto lugar, el ingente desperdicio de recursos**, con un costo adicional que supera los 16 millones de dólares por año, solo en primaria. En la escuela primaria resultan necesarios 7.7 años - alumno de estudio, lo que indica que el 9% se gradúa después de haber repetido tres o más veces un curso. Al llegar a sexto grado el 78% de los alumnos matriculados estaban por lo menos un año fuera de su grupo de edad normal y el 50% dos años fuera de dicha edad.<sup>249</sup> A todo lo cual aún habría que sumar los reiterados paros y huelgas, algunos de más de un mes de duración, que interrumpían el proceso de enseñanza aprendizaje y disminuían significativamente el número de días que se dedicaba a esta labor.

**En quinto lugar, la carencia de un sistema de rendición de cuentas.** Múltiples actores del sistema educativo no pasaban por el filtro de la evaluación y el control de calidad. Con excepción del ministro, por ejemplo, que puede ser interpelado por el Congreso, el resto de las autoridades a nivel técnico y administrativo: subsecretarios, directores nacionales y provinciales, jefes departamentales, rectores, directores provinciales ni rendían cuentas ni recibían premio o reprimendas por su gestión.

Pero no solo el nivel directivo, tampoco las instituciones educativas, más de veinte mil en el país, eran evaluadas y se carecía de información precisa sobre qué establecimientos brindaban servicios de calidad y en cuáles no convendría poner a nuestros hijos. En Ecuador, por regla general, no se evalúa a los centros escolares, a sus autoridades, a los

---

249 Informe Ministerio de Educación, (1995). "Metas sociales en los años 90, en Educación", pp. 10 y 12; Schiefelbein y Hausmann, (1995) Educación básica y analfabetismo en los Países Latinoamericanos del Convenio Andrés Bello, Ecuador: UNESCO-OREAL.

maestros. Nadie sabe si una escuela o colegio mejoró ese año sus procesos de enseñanza aprendizaje, obtuvo mejores rendimientos en algunas disciplinas, desarrolló determinados valores entre sus estudiantes. En pocas palabras, no existen sistemas de evaluación ni nacionales ni institucionales y eran pocos los establecimientos que rendían cuentas a su comunidad sobre su accionar a lo largo del año escolar.

**En sexto lugar, tampoco se creó un sistema de información nacional y provincial, sobre el rendimiento de todo el sistema y cada uno de sus actores.** Los primeros pasos en esta dirección recién se dieron a finales del s. XX, cuando se constituyó EL Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (1996), programa que se creyó permitiría a futuro a los padres de familia conocer la calidad de los centros escolares y saber en qué escuela conviene matricular a sus hijos; a los profesores conocer en qué destrezas específicas y generales sus alumnos han conseguido mayores o menores desarrollos. Cabe en la actualidad preguntarse: ¿no será ya hora de clasificar a los centros escolares a base de determinados parámetros: nivel académico de los docentes, laboratorios, biblioteca, instalaciones deportivas, medición de los logros alcanzados en determinadas áreas, desempeño de sus egresados, bienestar estudiantil, etc.

Asimismo, los docentes, más de 120.000, a lo largo y ancho del país, tampoco eran evaluados y no tenían ligado a su rendimiento académico y a su capacitación profesional incentivo u obligación alguna. Existía en el ministerio una comisión de estímulos y sanciones, que actuaba en casos extremos, cuyas decisiones llegaban a ritmo de tortuga y no producían efecto mayor.

Por otra parte, la evaluación, de corte tradicional, no superaba los exámenes memorísticos, la concentración en los contenidos más que en los procesos y habilidades, la repetición de información más que su producción, el incremento de los “dispositivos institucionales y normas de control” sin revisión de la calidad de la enseñanza, y en las calificaciones individuales más que institucionales, por citar las principales falencias de la evaluación que reinaba en la mayoría de establecimientos educativos. En el sistema educativo ecuatoriano solo los alumnos eran y son evaluados y básicamente en el área de





Cuadro No. 46: Principales propuestas y cambios de políticas: 1978-1994

| PROPUESLAS Y CAMBIOS DE POLITICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  | TIPO                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------|
| <b>GOBIERNO ROLOS HURTADO (AÑO 1978 - 1984)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  |                                                     |
| 1. <b>NUEVA LEY DE EDUCACION</b><br>Esta nueva ley, que es con la que inicia el Gobierno Democrático luego de casi una década de dictadura militar, procura legalizar, normar, agrupar, dentro del marco legal del Ministerio de Educación, a entidades que fueron creadas durante los años que antecedieron.                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  | LEGAL                                               |
| 2. <b>PRESUPUESTO PARA EDUCACION (28% del Presupuesto General del Estado)</b><br>Se produce el primer incremento sustancial al sueldo del maestro, llegando casi a doblarse. Por ello, el incremento en el presupuesto para educación, ya que gran parte fue al gasto corriente de sueldos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  | ECONOMICA<br>FINANCIERA                             |
| 3. <b>CAMPAÑA NACIONAL DE ALFABETIZACION (reducción del 25% al 13% del analfabetismo)</b><br>Se la implementa teniendo como base el buen ejemplo obtenido en otros países que paralelamente la implementaron, tales como Nicaragua. En este Gobierno se crea la Oficina Nacional de Alfabetización, que tuvo su origen en retomar el manejo del tema, luego de que en los años de dictadura no fue una prioridad.                                                                                                                                                                                                    |  | SOCIALES                                            |
| 4. <b>CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION DEL MAGISTERIO</b><br>Se basó en el Proyecto ECU 2000 del PNUD, con muchas consultorías, muchas sugerencias, planificación, evaluaciones y así mismo una alta inversión de recursos. Desgraciadamente no tuvo éxito en su implementación.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |  | PEDAGOGICA Y DE<br>FORTALECIMIENTO<br>INSTITUCIONAL |
| 5. <b>NUOVOS PLARES Y PROGRAMAS PARA EL NIVEL PRIMARIO, CICLO BASICO, MEDIO Y EDUCACION TECNICA</b><br>Tuvieron su origen en la renovación de los planes manejados por la dictadura militar. Quienes diseñaron estos planes, no tenían experiencia docente, lo cual fue sumamente crítico. Se trató de actualizar lo hecho por la dictadura en una serie de textos escolares. Hasta la fecha se sigue utilizando algunos de estos planes y programas, en muchos casos desactualizados. Solo se revisaron los contenidos y no hubo un seguimiento, monitoreo ni evaluación. No hubo una estrategia de implementación. |  | CURRICULAR<br>PEDAGOGICA                            |
| 6. <b>DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA</b><br>Con la creación del DINADER (Dirección Nacional de Deportes) se invirtió en obras de infraestructura deportiva. Desgraciadamente no obedecía a un esquema planificado en base a una política de desarrollo deportivo. Esta inversión no se hizo en base a una política de desarrollo deportivo.                                                                                                                                                                                                                                                                 |  | INFRAESTRUCTURA                                     |
| <b>GOBIERNO FERNES CORDERO - PEÑAHERRERA (AÑO 1984 - 1990)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |                                                     |
| 7. <b>NUOVOS PLANES Y PROGRAMAS PARA EDUCACION TECNICA</b><br>Se organiza el Departamento de Educación Técnica, se forman redes de colegios técnicos y se conforma la DINACAPED (Dirección Nacional de Capacitación Pedagógica). El país es beneficiario de varios préstamos internacionales enfocados hacia la educación técnica, desarrollo de la ciencia y equipamiento de colegios (Proyectos AMER y PROMET I y II).                                                                                                                                                                                             |  | FORTALECIMIENTO<br>INSTITUCIONAL                    |
| 8. <b>DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA</b><br>Se continuó apoyando a través de DINADER (Dirección Nacional de Deportes), las inversiones en marcha desde el Gobierno anterior.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |  | INFRAESTRUCTURA                                     |
| <b>GOBIERNO BURJA - PARODI (AÑO 1990 - 1992)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |  |                                                     |
| 9. <b>NUEVA LEY DE CARRERA DOCENTE Y ESCALAFON DEL MAGISTERIO</b><br>Tuvo una característica especial en lo referente a capacitación. La DINACAPED empezó a funcionar. Anteriormente la capacitación tenía limitaciones y suministrada por el ILCE (Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa).                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  | LEGAL                                               |
| 10. <b>CAMPAÑA NACIONAL DE ALFABETIZACION: (Mons. Leonidas Proaño, reducción significativa del 12% al 10% de analfabetismo)</b><br>Se produjo una gran movilización social. Hay opiniones de que no fue de fondo pero se publicó ampliamente. La tasa actual está alrededor del 10%.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  | SOCIAL                                              |
| 11. <b>TRANSFORMACION DE LOS NORMALES EN INSTITUTOS PEDAGOGICOS</b><br>El cambio radica en que se suprime una formación docente vocacional desde una edad más temprana. Las condiciones fueron propicias para cambio de fondo. Se diseñaron y aplicaron nuevos planes y programas desgraciadamente su incidencia no han sido medidos ni evaluados. Se trató de lograr madurez en la formación profesional.                                                                                                                                                                                                           |  | INSTITUCIONAL                                       |
| 12. <b>PRODUCCION MASIVA DE TEXTOS ESCOLARES</b><br>Se masificó la distribución de "Abramos surcos", textos escolares que fueron preparados desde gobiernos anteriores. Se han obtenido buenos resultados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |  | PEDAGOGICA                                          |
| 13. <b>CONSULTA NACIONAL SIGLO XXI</b><br>Se realizó la Consulta Nacional Siglo XXI, la cual arrojó criterios sobre los conceptos más importantes y prioritarios a debatir en la temática educativa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  | SOCIAL                                              |
| <b>GOBIERNO DURAN BALLEZ - DAHKE (AÑO 1992 - PRESENTE)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |  |                                                     |
| 14. <b>PROPUESTA DE EDUCACION GENERAL BASICA</b><br>La prioridad ha sido la reforma curricular que a la fecha ha evolucionado a través de tres momentos. La controversial reforma curricular se ha empezado a implementar y sus resultados están por verse.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  | CURRICULARES                                        |

Cuadro No. 47: Principios de los Partidos Políticos sobre Educación

| PARTIDO POLÍTICO                                      | PRINCIPIOS SOBRE EDUCACION                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>UNIDAD REPUBLICANA</b>                             | (a) Modernización de la educación haciéndola útil, práctica y humana, ligada a la posibilidad de conseguir o crear fuentes nuevas de empleo o generar productividad innovadora. (b) Mejoramiento de su organización, administración, supervisión e integración. Es el partido del gobierno actual. Es relativamente nuevo, y se formó alrededor de la captación presidencial del entonces candidato y actual Presidente de la República Aníbal Durán Ballón. Está representado por grupos de poder de economistas de la Costa y Sierra. Este partido tiene solamente 2 representantes en el Congreso.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>FRENTE RADICAL ALFARISTA</b>                       | (a) Construcción de "verdaderas" escuelas y colegios funcionales con todas las características de la época moderna para que sirvan para educar al cuerpo y al espíritu y que permitan al estudiante cultivarse en sus legítimas aptitudes y aspiraciones. El FRA tiene 1 representante en el Congreso. Este partido, una ramificación del liberalismo, agrupa principalmente a grupos de influencia política de la costa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>PARTIDO SOCIALISTA ECUATORIANO</b>                 | (a) Establecer planes de formación y educación del pueblo, permitiendo el acceso a todos los niveles y a los más amplios estratos sociales, favoreciendo en particular la capacitación técnica. (b) Dotar a los establecimientos educativos de la infraestructura necesaria. (c) Eliminar el analfabetismo. (d) Garantizar la gratuidad de la educación, la impresión masiva de textos escolares y la vinculación del estado con el trabajo productivo. (e) Impulsar la investigación científica y tecnológica. El Partido Socialista Ecuatoriano, tiene un representante en el Congreso. En la actualidad milita en sus filas, el Abogado León Roldán Aguirre, ex-Vicepresidente de la República en la década de los ochenta, y actual Rector de la Universidad Estatal de Guayaquil.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>PARTIDO LIBERAL RADICAL ECUATORIANO</b>            | (a) Educación extra-escolar en las zonas rurales. Intensificación de la educación técnica, industrial y agrícola en el nivel medio. (b) La educación superior debe converger hacia la formación científica y tecnológica mediante el sistema de investigación y programas acordes con la realidad nacional y los planes de desarrollo. El Partido Liberal Ecuatoriano, tiene 1 representante en el Congreso. Representa al Liberalismo tradicional cuyo origen data de principios de siglo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>PARTIDO LIBERACION NACIONAL</b>                    | (a) Garantizar la educación en todos los niveles del proceso educativo en relación con el desarrollo social, el proceso productivo y las transformaciones socio-económicas y culturales. (b) Educación gratuita en todos sus niveles y obligatoriedad para los niños en edad escolar. (c) Elaboración de un plan de alfabetización y escuelas nocturnas para la recuperación escolar en las zonas necesarias. (d) Liquidación del analfabetismo y toda posibilidad de su regeneración. Tiene 1 representante en el Congreso.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>PARTIDO SOCIAL CRISTIANO</b>                       | (a) Erradicación del analfabetismo. (b) Garantía de la educación primaria y secundaria a todos los ecuatorianos. (c) Orientación del sistema educativo no solamente hacia la universidad sino fundamentalmente hacia las profesiones atomizadas. El Partido Social Cristiano tiene un 32% de participación en el Congreso, con 28 representantes. Este Partido gobernó en el período 1984-1990. Bajo el liderazgo del ex-Presidente León Febres Cordero, tradicionalmente ha estado integrado por grupos de poder político y económico de la Costa y la Sierra, empresarios, exportadores y banqueros.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>PARTIDO HUMANISTA ECUATORIANO</b>                  | (a) Impulsar la educación técnica, industrial, agropecuaria y artesanal lo que permitirá enfrentar el desafío existente en nuestra educación, elevar el peso de la universidad, influir sobre los procesos migratorios, disminuir el nivel de la desocupación e incorporar al país en condiciones activas a la vanguardia científica y tecnológica. (b) Hacer de la educación un sistema coherente, una síntesis de técnicas y de concepciones históricas. Partido liderado por el populista Abdalá Bucaram. Tiene casi el 15% de representatividad en el Congreso con 11 diputados.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>MOVIMIENTO POPULAR DEMOCRÁTICO</b>                 | La educación tendrá como propósito un claro contenido democrático y humanista, un elevado nivel científico y técnico y deberá servir a las necesidades e intereses del país. Promuevan el sistema profesional del docente (2 salarios mínimos, establezca un currículo flexible y comente con la participación de estudiantes, maestros y padres de familia. Proponen racionalmente distribución de recursos por medio de la racionalización de establecimientos educativos. Apoyan el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe integrando a las comunidades indígenas. El MPD está opuesto a la privatización de la educación e instata a la incorporación de los maestros de establecimientos particulares a cumplir los deberes contemplados en la Ley de Carrera Docente. Tiene una sólida posición pro-incremento del presupuesto para la educación. El MPD, es un partido aglutinador que agrupa a estratos populares, sindicatos, gremio de maestros (Unión Nacional de Educadores), estudiantes y obreros. Tiene 8 representantes en el Congreso o 10,4% del total. |
| <b>PARTIDO CONSERVADOR ECUATORIANO</b>                | a) La educación obligatoria hasta el ciclo básico; (b) Creación de establecimientos de enseñanza media, encaminados a ofrecer la mejor capacitación humana y a facilitar el acceso del estudiante a las materias de educación superior; (c) Procurar que las instituciones privadas multipliquen al máximo sus iniciativas y recursos en orden a lograr los mismos fines educativos; (d) Fortalecer y extender los centros de educación universitaria y crear centros culturales provinciales. El Partido Conservador Ecuatoriano tiene el 0% de participación dentro del Congreso con 7 representantes. A este partido político pertenece el actual Vice-Presidente de la República. El partido representa a los más tradicionales y arraigados grupos de influencia de la Sierra y Costa.                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>PARTIDO UZUMBIA DEMOCRÁTICA</b>                    | (a) Expandir la educación formal estatal, incentivar la educación popular permanente y respaldar la educación particular. (b) Capacitar a la población de modo de potenciar la autogestión de sus necesidades y la gestión ante el Estado. Partido cuyo líder Dr. Rodrigo Borge, actuó en el poder al actual régimen. Es un partido de centro-izquierda. Tiene 7 representantes en el Congreso, o 9,1% del total.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>DEMOCRACIA POPULAR-UNION DEMOCRÁTICA CRISTIANA</b> | (a) Programas intensivos de perfeccionamiento magisterial y reconstrucción del sistema de remuneraciones y ubicación. (b) Orientación de la educación hacia la capacitación para el trabajo y formación de profesionales medios. (c) Obligatoriedad de los ocho primeros años de educación. Tiene el 7% de representatividad (8 representantes). Representa a la Democracia Cristiana Internacional. Fue gobierno durante 1991-1994. Liderado por el ex- Presidente Gerardo Hurtado, tiene su "think tank" CODES, Corporación de Estudios Sociales y Económicos, desde donde se han generado políticas económicas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>ACCION POPULAR REVOLUCIONARIA</b>                  | (a) Reforma educativa integral, ligada a la producción agroindustrial, la industria extractiva y manufacturera, sin descuidar la cultura humanística. (b) Fortificar la educación básica y gratuita; proveer a los centros de esparcimiento apoyo técnico y cultural; (c) la Educación promueva y promuevan deber ser atendidos hasta liquidar el analfabetismo, para lo cual deberá atenderse el número de locales educativos e incrementar el personal docente. El material didáctico jamás escaseará, así en la ciudad ni en el medio rural. El APRE, liderado por el ex-comandante de la Fuerza Aérea, Giral Frank Vargas, tiene 2 representantes en el Congreso.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>CONCENTRACION DE FUERZAS POPULARES</b>             | (a) Sistema de becas que ayude a los estudiantes de escasos recursos económicos; (b) Exigir de toda la educación un nivel académico que se ajuste a la realidad del país, mejorando la formación técnica y de oficio; (c) revisión de los planes y programas de estudios, evaluación de los resultados educativos y mejoramiento académico de los profesores con métodos modernos. Este partido tiene 2 representantes en el Congreso. Es un partido con gran trayectoria y representante del populismo costaflo y muy especulativo guayaquileño.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

Fuente: Elecciones, Ideología y Programas Políticos, 1994; Primeras Jornadas Parlamentarias, 1993

## ■ La contradictoria “herencia dorada” del desarrollismo en educación

Se suele recurrir a la tradicional descripción del cosmos/universo como la conjunción y vinculación de galaxias, planetas, agujeros negros y satélites, que constituye un todo ordenado para unas miradas, aunque para otras más bien un caos general; en forma similar la educación puede hoy ser vista como un universo en el que se entrecruzan

fuerzas, niveles, sistemas curriculares, metodologías y formas de evaluación, etc., que actúan en forma ordenada y planificada, aunque hay la visión de que las estructuras y más componentes educativos constituyen actualmente una realidad en desintegración, dominada por el caos.

Una estructura discursiva similar ve el mundo sometido a cambios y cataclísmicos que conducen al colapso de las sociedades actuales y de la civilización moderna: al fin del mundo tal y como lo conocemos –visión pesimista o apocalíptica–; otros autores, restan importancia a los problemas y desafíos del presente por la sobrevaloración de la marcha del progreso de que da ejemplo la expansión de la globalización de la economía y las finanzas como de la ultraciencia y meta tecnología –visión optimista o de la parusía–. En ambos casos se reduce la complejidad de la realidad a favor del análisis dualista o bifronte y el enfrentamiento entre los actores.

En ambas tendencias, el nuevo escenario, por ejemplo, ya no estaría delimitado solo por “fronteras nacionales” sino transnacionales y una red mundial de vinculaciones: lazos conformados por las TICs y otras macro tendencias que reclaman tanto una <<formación>> como una <<ética>> mundial, al igual que una política que interrelacione lo regional, lo local con lo mundial, en que se conjuguen los lazos cosmopolitas en que muchos ciudadanos ya se ven envueltos 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. Las personas no quieren convivir en una cultura global homogénea; mantienen una fuerte lealtad a lo que consideran su lugar/hogar propio y a los lazos de identidad construidos en décadas, ... Como reacción a los efectos negativos de la globalización y de otras macro tendencias se ha generado un fuerte repudio y crece a nivel mundial el rechazo y la indignación a los males que ella ocasiona ya que atenta contra derechos fundamentales de las personas, como el derecho a vivir en un medio saludable y garantizar a las generaciones futuras que no reciban como “herencia” un fardo de deudas difíciles de cargar y un medio ambiente en colapso y desintegración.

A estos enfrentamientos se suele sumar las rupturas en las bases del ya “obsoleto orden de Occidente”, el primer paso previo hacia un ‘Nuevo Mundo’, un espacio construido por las redes sociales y el Internet, un ‘cibespacio’, lo que se habría vuelto crítico y torna aún difícil delimitar los elementos que habrá que abandonar en esta travesía, cuanto los que tocará llevar y aquellos que habrá que construir o, al menos, reconstruir para un viaje que durará décadas y tal vez siglos.

Sea cual sea la radiografía de este vasto escenario mundial es en este escenario y espacio que toca actuar a los maestros; en medio de sistemas ordenados y caóticos de mundialización de la información y la comunicación, de globalización de la economía y las finanzas, de desarrollo de ultra-ciencia y meta-tecnología, por citar algunas macro tendencias que han comenzado ya a expandirse por todo el planeta, incluida la <<crisis civilizatoria de Occidente>> que no solo cuestiona el ideal moderno de “crecimiento ilimitado” en expansión desde inicios del Renacimiento sino que incluso apuntaría con sus dardos contra el epicentro mismo de los fundamentos de Occidente.

Por supuesto, los lazos nacionales y los cosmopolitas o transnacional no se excluyen necesariamente, pueden más bien reclamarse e integrarse, ya que 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 capaz de realizar la superación de las tendencias entrópicas que no faltan.

Entonces, indispensable será encontrar la estrategia que permita a los estudiantes navegar en un mar igualmente complejo y encrespado. Como toda buena estrategia exigirá conocer no solo las debilidades o defectos que encierra el nuevo escenario mundial, del mismo modo habrá que reconocer sus fortalezas y posibles aportes, al menos los principales. Caso contrario, se corre el riesgo de calcular mal la fuerza de esas macro tendencias, no tomarlas en serio y asumirlas como fantásticas o mágicas, lo que sería un error, de graves consecuencias. Es insoslayable estudiar cuidadosamente el escenario: el origen, los métodos, los procesos, las fortalezas y las debilidades del mundo que nos

rodea y envuelve. *Tenemos que mirar al adversario cara a cara, para saber cómo combatirlo* (Cassirer 1993: 351).

Habrá que tomar en cuenta que, en este escenario, gracias a la proliferación de radios, periódicos y canales como de imágenes, redes y perspectivas que nos ofrecen los medios de comunicación instantánea, algunos autores juzgan que se gana no solo en información y comunicación sino, en cierto sentido, en <<transparencia>>, ya que la superabundante oferta de los medios conduce a coexistir con interpretaciones diversas de la “realidad”. Hoy, la simultaneidad de la crónica televisiva en directo de sus noticieros, desde el amanecer hasta avanzadas horas de la noche, en pocas palabras: la *aldea global* de McLuhan define o caracteriza el diario escenario de nuestra experiencia existencial y ha hecho que el mundo se torne más cercano a cada uno y su opacidad sea cada vez menor, al obligarnos a escoger entre lo que ellos ofrecen como más fundamentado u objetivo.

Con la proliferación de los lazos de la información y la comunicación pública, privada y comunitaria, con el correspondiente crecimiento a nivel exponencial de discursos, relatos, noticias e interpretaciones nacionales e internacionales, con el presenciar en vivo y en directo realidades de las que nos enterábamos, antiguamente, con varias semanas de retraso, se han generado incontables maneras de ver la realidad, de aprehender la diversidad de sus colores, tonalidades y enfoques; es decir, se transita y se corre en una Torre de Babel en que predominan diversas cosmovisiones e interpretaciones de la realidad, lo cual, si bien abona contra el dogmatismo y favorece la tolerancia y el pluralismo, del mismo modo puede conducir al enfrentamiento y al reclamo del autoritarismo y la fuerza como fórmula para zanjar las diferencias y el caos. Crece entonces el temor a las consecuencias nocivas del uso indiscriminado de los medios de comunicación y se han multiplicado los intentos de intercepción y control de la información y comunicación en las redes sociales a fin de que la “mala” o equivocada información no llegue a sus destinatarios, sino que se desvíe para pesquisas del gobierno y prácticas hacker, recurso cada vez mayor en algunos gobiernos.

Tan conflictivo escenario comienza a conducirnos, a juicio de algunos especialistas, a un mundo más allá del criterio de verdad moderno,

a una época que ha sido bautizada como de la “**post verdad**”, porque las nuevas tecnologías y sus correspondientes redes sociales son quienes orientan y determinan cada vez más los criterios y las reacciones de las personas y de la colectividad. En el universo discursivo que nos rodea ni las ideologías ni las élites políticas, universitarias o las que ejercían hegemonía en la conformación de la opinión pública que, mal o bien, nos orientaban en el pasado, tiene la contundencia que han alcanzado hoy los medios de comunicación electrónicos, al grado de que ellos parecerían ser, tal vez más que nosotros, quienes construyen el criterio de verdad que consumimos.

Todo ello a su vez ha favorecido la caída en un ‘relativismo general’, alimentado por la “**fabulación del mundo**”, es decir, por el conflicto de múltiples “relatos”, perspectivas e interpretaciones que se entrecruzan y dificultan asignar mayor objetividad a alguno de ellos, lo que podría conducir a despreocuparse por la vinculación de los relatos con la verdad que pasarían a no ser más que fábulas de la misma.<sup>251</sup> En las últimas décadas, desde diversas corrientes, la verdad se ha visto íntimamente vinculada con el ejercicio y el juego del poder. La verdad o los conceptos clásicos de la misma, a los cuales se les asignaba objetividad absoluta, no estarían fuera de la esfera del poder ni carecerían de poder; la verdad, en contraposición a la interpretación tradicional, no sería recompensa de los espíritus libres e investigadores, el privilegio de aquellos que han sabido emanciparse de ataduras y prejuicios que impiden el acceso a la verdad; ella sería prisionera de las múltiples imposiciones e intereses del juego del poder.

Un caso extremo constituye las *fake news*, el troll center, las redes sociales que operan e inundan con sus mensajes y con noticias imaginadas o inventadas, que parecen noticias, pero no lo son y ocupan los primeros lugares del *ranking* mundial, en el debate cotidiano y en la conformación de la opinión pública y la experiencia existencias de las personas. El troll center, por ejemplo, contratado para hacer proselitismo político, inclinaría a la población en determinada dirección, producto o candidato, desacreditaría al opositor y lograría el éxito

---

251 Gianni Vattimo, *La sociedad transparente...* Ob. Cit. p. 110

electoral y obtendría en determinados países, incluido EE.UU y Europa, los resultados a favor de quien lo contrata. Estaríamos ya próximos a la era de la pos-verdad, en que los hechos o los datos no importan; sino más bien, las emociones, las pasiones y las intuiciones que configuran hoy las fuerzas que guían las decisiones tanto en el mercado como en la plaza pública.<sup>252</sup>

En otras palabras, lo verdadero no siempre regula, es más bien regulado. Cada sociedad poseería su <<Régimen de verdad>>, su 'política general de verdad', que define los discursos que acoge o que juzga necesario rechazar, los aplaude y los hace funcionar como verdaderos; que genera los mecanismos y las instancias que permiten sancionar a unos y a otros, las técnicas y procedimientos de valoración que responde al juego inmisericorde del poder.

Foucault, un ejemplo clásico de esta posición, afirma que por el concepto de 'verdad' *hay que entender un conjunto de procedimientos reglados por la producción, la ley, la repartición, la puesta en circulación, y el funcionamiento de los enunciados. La 'verdad' está ligada circularmente a los sistemas de poder que la producen y la mantienen, y a los efectos de poder que induce y que la acompañan, al 'régimen' de verdad.*<sup>253</sup>

Por eso y otras razones más, los maestros tenemos por delante la tarea de asumir las dos caras de la moneda: los avances y las limitaciones, el signifiante y el significado, la denotación y la connotación, examinar y presentar los problemas con las posibles soluciones, mostrar los pros y los contras, los nudos trágicos, las zonas aún oscuras y, especialmente, las formas y las alternativas para salir adelante.

De este modo confluyeron en el pasado 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

---

252 Paladines, Carlos. (2008). *Cortinas de humo*, Quito, Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana, p. 3

253 Wayllas, Patricia, Art. Cit.



expresión, separación de la Iglesia y el Estado, educación laica, cultivo de las ciencias y sus correspondientes tecnologías, lucha contra la inequidad, redistribución de la riqueza, justicia social,...

Al mismo tiempo, desde mediados de siglo, en Ecuador y América Latina fue aspiración general, al menos en los discursos oficiales, implementar una reforma educativa que permita mejorar la extensión y la calidad de la educación, entendiendo por tal, por regla general, reformar los planes y programas de estudio —*nueva malla curricular*—, en algunos casos con la implementación de varios cambios más, entiendo por tal: transformar las metodologías pasivas de enseñanza aprendizaje en activas, promover el desarrollo del pensamiento y el cultivo de valores ciudadanos, 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, reorientar la administración y supervisión educativa, atender a la población escolar rural y urbano marginal, invertir en infraestructura física y tecnológica, a través de Centros educativos Matrices, CEM, con el tiempo Unidades Educativas del Milenio.<sup>254</sup>

Menor atención se prestó al <<principio de igualdad>> que si bien encerraba un dinamismo similar al de la libertad, se lo mantuvo en segundo plano de parte de las élites endogámicas que no vislumbraron los peligros que genera la falta de atención a la igualdad de oportunidades entre las personas y vieron pasivamente tomar cuerpo y crecer a las desigualdades de todo tipo. Se impuso no una democracia con apertura a las mayorías sino más bien políticas educativas lideradas por grupos profesionales cerrados que no permitían el acceso de personas

---

254 NB: No se ha determinado aún en Ecuador, con la investigación empírica debida, la situación y el balance en cuanto a los avances y limitaciones de los programas implementados —el estado del arte— a mediados del s. XX. Se desconoce los resultados que trajeron consigo los diversos intentos de los gobiernos de turno por implementar una *Reforma educativa*. Será insoslayable recoger información: establecer bases de datos, examinar la literatura existente, reconstruir los actores, los recursos, las leyes y reglamentos... Es posible que no solo haya falta de información en determinadas áreas, sino que se carezca de los datos y las estadísticas educativas mínimas, lo que exigirá aún más tiempo, paciencia y recursos, para reconocer el saldo final en educación a fines del s. XX.

ajenas a sus cenáculos. Llevaron la peor parte quienes no lograron vencer al desempleo y subempleo, quienes continuaron sometidos en gran parte del s. XX a injustos sistemas de explotación, pues se aplicó tardíamente una reforma agraria para ampliar la posibilidad de acceso a la tierra que arrebató a sus antepasados. Quien creyera que frente a plausibles propósitos para la construcción de una sociedad moderna se levantaron muros y obstáculos que no pudieron superar miles de ciudadanos de “segunda”.

En definitiva, no se “sospechó” que al coadyuvar a derrumbar al “antiguo régimen terrateniente” al mismo tiempo se depositaba las esperanzas en una nueva estructura de dominación comandada por la burguesía naciente en expansión, especialmente en las zonas de exportación/importación. La Nación/República trajo consigo no solo unidad de territorio, población, idioma, economía, psicología, cultura; al mismo tiempo favoreció la ampliación del mercado interno y de la formación económico-social liberal y capitalista. En consecuencia, la unidad nacional significaba lucha contra la dispersión y rivalidades semi feudales, contra las pugnas religiosas y las luchas entre caudillos, etc. asimismo, la creación de un nuevo sistema de economía y mercado, con las contradicciones y limitaciones propias de tal sistema. 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, privilegiados por el liberalismo, a pesar de los primeros ofrecimientos a favor de los indígenas y los estratos más desprotegidos o expoliados.

En esta perspectiva, conviene situar el mundo de las sombras y limitaciones que afearon a la cenicienta de las ciencias sociales. A finales del s. XX se resquebrajó tal modelo/sistema curricular implementado que colapsó frente a las narices tanto de los gobiernos de turno como de la sociedad civil, responsables del descalabro de tan importante área. Los gobiernos, los actores de la educación y la sociedad civil permitieron en las últimas décadas del s. XX que se disminuya sensiblemente las inversiones en educación, se deteriore su calidad, infraestructura, producción de material educativo, la profesión docente, la gestión y

administración central y provincial, etc. salvo pocas experiencias y proyectos que arrojaron resultado positivo.<sup>255</sup>

El diagnóstico pesimista de la educación que mostraba falencias deprimentes no fue ajeno a la situación general del Ecuador descrita como igual o peor. Los especialistas en diferentes ámbitos públicos develaron el incremento de la pobreza, el menor acceso a salud y educación pública de calidad, la desconfianza en las instituciones, la inseguridad a todo nivel, la asfixiante burocracia, la ausencia de oportunidades, males estos y otros más que se manifestaban en una desesperada búsqueda por salir del país. Migrar como puerta de escape, con la esperanza de encontrar en otro lugar lo que el país no ofrecía. Miles de jóvenes y personas mayores, ‘quién creyera’, juzgaron que era una mejor opción dejar la familia, los espacios conocidos, incluso enfrentar a la muerte, que quedarse en un país sin oportunidades mejores para los grupos en miseria y pobreza, pero con enormes ventajas para quienes lucraban y se aprovechaban de la corrupción, la inseguridad, la impunidad, el narco tráfico, el populismo y la demagogia, plagas que volvieron ingobernable al Ecuador. En fin, remató la crisis de gobernabilidad o “democracia mutilada”, que tanto malestar causó en la última década del s. XX y en la primera del s. XXI: tres rupturas del orden constitucional –Abdalá Bucaram, 1997; Jamil Mahuad, 2000; y Lucio Gutiérrez, 2005 que pusieron al descubierto la vulnerabilidad de importantes estructuras en claro proceso de obsolescencia y deterioro, sea en el área económico-financiera, en la judicial, en la política, en la productiva, en las de seguridad social, vivienda, salud, educación, que no lograban reincorporarse y mejorar.<sup>256</sup>

255 Véase: Fundación Ecuador, (1995). *La crisis educativa, Bases para un consenso*, Guayaquil, Cuadernos del Contrato Social por la Educación Ecuador: <http://www.latindex.unam.mx/buscador/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.

256 Farith, Simon. “La esperanza de irse”, Quito: Diario El Comercio, 30 de mayo de 2022.

A las crisis políticas y económicas no fueron ajenas las educativas: la carencia de recursos, el número de jubilados en lista de espera, el deterioro de la infraestructura educativa, la obsolescencia de los textos escolares, diversas limitaciones en cuanto a programación curricular, gestión y administración educativa, formación docente, atención a la desnutrición crítica infantil. En las pruebas Ser Estudiante, por ejemplo, llamadas a evaluar no tanto cuánto saben los alumnos sobre el contenido curricular o sobre determinadas asignaturas, sino más bien cuánto comprenden, resuelven y comunican de situaciones “del mundo real”, cuánto es su comprensión y expresión lectora, los resultados fueron laméntales. 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* educativa y un 40% en situación de ‘pobreza educativa extrema’ (miseria o indigencia). Aproximadamente el 70% de los educandos se ubicarían a la vera del camino, de las exigencias básicas de las sociedades actuales.

Resultados tan alarmantes despertaron la “sospecha” de que el sistema educativo había perdido ya la fuerza que tuvo en el pasado, en relación con los procesos de democratización y disminución de desigualdades. A finales de siglo, el sistema educativo comenzó a ser visto más como mecanismo o instrumento de consolidación de las diferencias y la exclusión que como factor de integración social de lucha contra las desigualdades de todo género. El antiguo y fructífero principio: acceso a la educación al menos al ciclo básico en la práctica cada vez más se cumplía menos. A considerables segmentos de la población no les llegaban los beneficios de una educación que promoviera un servicio educativo de calidad, de igualdad social y de oportunidades.

En conclusión, a fines del s. XX, entre los pliegues de las instituciones educativas y fuera de las mismas brotaron demandas que no eran meramente académicas sino más bien círculos trágicos y de hierro de carácter económico, social, cultural y político por resolver, afrontar

y superar la nefasta herencia de ‘inequidad’ de los finales del s. XX: el abandono, la exclusión y las diferencias en educación, cuya brecha de ensancharse y extenderse afectaría a toda la sociedad y haría del Ecuador una democracia ingobernable, fracasada, sin capacidad para prevenir un futuro adverso; y, más temprano que tarde, repercutiría hasta en el sistema político, en el productivo, en el de seguridad, salud, justicia,... pues sin ciudadanos formados para vivir en democracia ella no puede sobrevivir.<sup>257</sup>

Bajo otros términos, si desde finales del s. XVIII y a lo largo del s. XIX y gran parte del s. XX las batallas por la igualdad, aunque hayan sido eminentemente formales, fueron claves incluso para el desarrollo económico y el progreso en general; hoy por el contrario, ante el deterioro de las condiciones de vida del país se correría el riesgo de que se diluya la misión de la educación, pues a finales del s. XX e inicios del s. XXI, en el Ecuador, el proceso de expansión se habría frenado y se habría acelerado más bien el de abandono, rezago, exclusión e inequidad del sistema educativo, que afecta ya a numerosos miembros de los grupos en pobreza y pobreza extrema, cuya brecha educativa se habría profundizado sea por las estructuras económicas vigentes, sea por la crisis social o por la pandemia y el desempleo, etc.

Será tarea de esta evaluación final detenerse solo en los logros o solo en las innumerables limitaciones y deficiencias, extremos ambos que podría conducir más a un diagnóstico hiper crítico que provoque parálisis que a prevenir sobre una amenaza que es posible sobre mayor fuerza. El lector sabrá ordenar y ponderar de acuerdo con sus criterios el balance de la educación en el s. XX; él es el llamado a generar las actividades, programas y proyectos que podrían abrir las puertas a la <<superación>> de diversos problemas educativos, marcar rupturas y alteraciones en educación, especialmente en relación con la inequidad que podría estar madurando en su interior.

Una visión menos negativa ofrece, por ejemplo, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe – PREAL– (2006). *Informe del Progreso Educativo, Ecuador*.

---

257 Thomas Piketty, Ob. Cit. p. 1232.

Cuadro No. 48: Informe del progreso educativo, Ecuador: 2006

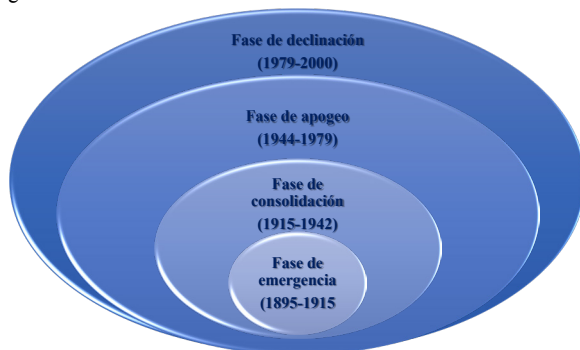
| Área              | Nota | Tendencia | Comentarios                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------|------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cobertura         | 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        | C    | ↔         | Hay menor repetición escolar, pero todavía muchos niños y niñas abandonan la escuela antes de concluir sus estudios.                                                                                                                                                                               |
| Calidad           | D    | ↓         | 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           | D    | ↓         | 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        | D    | ↔         | 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        | D    | ↓         | 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 | D    | ↔         | 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    | D    | ↔         | 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           | C    | ↓         | 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      | <br>Progreso<br>Sin tendencia definida<br>Retraso |
|                 | B | Bueno          |                                                                                                                                     |
|                 | C | Regular        |                                                                                                                                     |
|                 | D | Deficiente     |                                                                                                                                     |
|                 | F | Muy deficiente |                                                                                                                                     |

Fuente: (PREAL) (2006).

Diagrama No. 17: Periodización del desarrollo de la educación en el s. XX



### ▪ Balance de la educación: La herencia “perdida”.<sup>258</sup>

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” se puede advertir entre la educación confesional y privada imperante a finales del s. XIX y la educación laica y fiscal que terminó por constituirse en la fuerza educativa hegemónicas a principios del s. XX.

Por otro lado, el laicismo consiguió expandir significativamente las fronteras educativas, conformar una cosmovisión secular y moderna, abrir las puertas a metodologías innovadoras como las propuestas por la Nueva educación y la Escuela activa, apuntalar el proyecto de modernización del país y de consolidación de un Estado nacional,... 113 Parafraseando a Leopoldo Benítez V. podría decirse que el laicismo

258 NB: Una primera aproximación a esta temática puede verse en mi trabajo editado por la Cámara de Comercio de Quito, *Diálogo Ecuador Posible*, 2011, pp. 43-ss. Posteriormente publicó un trabajo más completo la Universidad Nacional de la Pampa, Argentina, Rev. Praxis, Vol. 19, No. 3, pp. 13-31, Facultad de Ciencias Humanas, Sep.-dic. 2015; Universidad del Azuay, “Perspectivas de cambio en la Educación Básica y el Bachillerato: Ecuador: 2007-2013”, Cuenca, Rev. Verdad, No. 62, 2014. Algunos acápites fueron desarrollados en: Historia de la Educación y el Pensamiento Pedagógico Ecuatorianos, Sexta edición. Universidad Católica, 2018.

fue la pira en que se incineró a la educación conservadora y a su vez el laicismo fue la llamarada que iluminaría por varias décadas al proceso de expansión educativa. Los maestros laicos creían que su misión alteraba y modernizaba el sistema educativo; tampoco desconocieron que su tarea repercutiría en el 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 una clara línea de unidad y continuidad, no dada por sí mismo, sino por el proyecto de sociedad moderna o secular al que intentó servir e impulsar.

En la mayoría de los componentes del modelo laico, aún vigente, el sistema educativo supo desmontar y demoler estructuras que se habían consolidado por décadas; levantar procesos, conseguir actores, sensibilizar a la élite política, implementar programas renovadores y expedir leyes que modificaron el quehacer educativo nacional, tarea esta que honra tanto a sus maestros como a sus directivos que, con los ojos atentos del docente y con los métodos, instrumentos y el lenguaje de las ciencias de la educación se dedicaron a implantar a todo lo largo del s. XX y a todo lo ancho del país la teoría y la práctica educativa que juzgaron adecuada para su realidad.

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 condensaron 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.

Lamentablemente, en el último tercio del s. XX, sea por el manejo de un sistema educativo de las dimensiones alcanzadas: 7.861 instituciones educativas; 39.562 docentes; 1'138.539 de alumnos, sea por el uso de nuevas tecnologías, el desarrollo de la estadística e informática, la reingeniería de proceso, sea por los retos de las sociedades del conocimiento, de la ultra ciencia y meta tecnología, sea por la presencia de los medios de comunicación y la invasión de la economía global,



etc. se comenzó a demandar, abrir las compuertas tanto del sistema jurídico cuanto, de la gestión y administración del sistema educativo, a fin de poder atender a las nuevas y exorbitantes demandas planteadas por los diversos retos de una sociedad atravesada por una contradicción axial entre el crecimiento cuantitativo y su descuido por la calidad del mismo.

En las dos últimas décadas del s. XX, por ejemplo, fue ya imposible ofrecer un amplio y eficiente servicio con solo Direcciones Provinciales, generándose la necesidad de atender desde algunas Direcciones Cantonales que se crearon para el efecto. Al mismo tiempo, hubo que recurrir a la informática como medio inevitable para acceder a servicios digitales para la 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. Los servicios informáticos igualmente transformaron a los acuerdos de creación de establecimientos, asignación de textos, uniformes y contratación de personal administrativo y autoridades, certificación de cumplimiento de estándares educativos, medición del rendimiento de los estudiantes, etc. etc.

Asimismo, la planificación de un sistema educativo de las dimensiones alcanzadas a finales de siglo: 26.587; docentes: 179.584; alumnos: 3'112.709 demandó, cada vez más, preparación especializada de parte de quienes orientaban y conducían las instituciones educativas a fin de que bajo su liderazgo se apoye la gestión y administración de las entidades educativas para contar con la formación del talento humano necesario y capacitado para convivir en el s. XXI. Hasta se creyó que sería una forma de aliviar la migración rural con los procesos de descentralización y desconstrucción de servicios de personal e infraestructura acumulados en las grandes ciudades para ubicarlos en centros con menor desarrollo urbano y en esta forma contribuir incluso a un más equilibrado crecimiento territorial.

Otro frente de batalla en pro de la modernización de la gestión y administración de la educación demandó a las autoridades implementar 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.

Tampoco se logró encauzar 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 el bachillerato y las universidades que demandaban los sectores 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”.

Pero no solo a la luz de las expectativas sociales o políticas que despertó e incumplió el liberalismo toca analizar sus limitaciones. Jugó un papel importante el modelo de civilización y progreso que se trazaron sus élites herodianas y los sectores endogámicos, llevados por la fascinación que representaban los “países avanzados”, por la fuerza expansiva del capitalismo mundial y las nuevas formas de dominación neocolonial cedieron a los encantos de que daban ejemplo dichos países y terminaron por convertir en la imagen de su propio futuro el de otras regiones. La “religión del progreso” que caracterizó al s. XIX y gran parte del XX redujo la integración nacional a la 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 eran en alguna medida nocivos. No se “sospechó” que al coadyuvar a derrumbar al “antiguo régimen terrateniente” al mismo tiempo se depositó las esperanzas en una nueva estructura de dominación comandada por la burguesía naciente en expansión, especialmente en las zonas de exportación/importación de la Costa. En términos religiosos, se convirtió a los valores del mercado y a la acumulación de capital en los nuevos <<ídolos>>; que

más temprano que tarde consiguieron el sometimiento de la sociedad, en su conjunto, a sus crecientes requerimientos.

Por otra parte, profundizó el laicismo su proceso de dominación del ámbito educativo, 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”.



## ANEXO I

MARCO JURÍDICO<sup>1</sup>.

Cuadro No. 49: Historia de la educación, marco legal y reglamentario básico: 1906-2006

| Año     | Educación                                                                                                                                                                                                                            |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1906    | Eloy Alfaro, Ley Orgánica de Instrucción Pública, 24 de septiembre de 1906.                                                                                                                                                          |
| 1912    | Isidro Ayora, ministro Luis N. Dillon, Ley Orgánica de Instrucción Pública, noviembre, 1912.                                                                                                                                         |
| 1931    | Isidro Ayora, Proyecto de <i>Ley de Educación Primaria y Normal; Bases generales para la organización de la escuela rural ecuatoriana y Plan de Organización</i>                                                                     |
| 1932    | Carlos Freile Larrea, ministro Manuel Cabeza de Vaca, Ley Orgánica de Educación.                                                                                                                                                     |
| 1938    | Gral. Alberto Enríquez, Ley de Educación Superior, enero 1938.                                                                                                                                                                       |
|         | Velasco Ibarra, Constitución del Ecuador de 1945, Sección II: De la educación y la Cultura, Arts.- 143-145.                                                                                                                          |
| 1945/46 | Velasco Ibarra, Ley de Educación Universitaria, julio 1946.<br>Velasco Ibarra Ley de Gracia en Materia de Estudios y Reformas a la Ley de Educación Secundaria y Planes de Estudio para los Colegios de Bachillerato, diciembre 1946 |
| 1959    | Ley Orgánica de Educación, 1959, la misma que estará en vigencia hasta 1977.                                                                                                                                                         |
| 1977    | Alfredo Poveda Burbano, Decreto Supremo No. 1903, Iro. Noviembre de 1977, publicado en el R. O. No. 461 noviembre 1977;<br>Reglamento General de la Ley de Educación y Cultura, 29 de septiembre 1978.                               |

- 1 El discurso educativo que apoyó el liberalismo, especialmente a inicios del s. XX (1906) y en la década de los años treinta, actuó como mecanismo de objetivación del pensamiento pedagógico, en un momento histórico complejo en que la modernización del sistema productivo, por un lado; y, por otro, las relaciones sociales y políticas eran empujadas tanto por los proyectos desarrollistas cuanto por los proyectos de corte alternativo que desde las filas de la izquierda atizaban a las expectativas de cambio hasta revolucionario. Así se recibió e incluso se aplaudió en las élites de una u otra posición: de derechas o de izquierdas, el advenimiento de la modernidad capitalista que habría de consolidarse paulatinamente en todo el país.

| <b>Año</b> | <b>Educación</b>                                                                                                                        |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1983       | Osvaldo Hurtado, ministro Claudio Malo González, Ley de Educación. R. O. No. 484. 3 de mayo 1983                                        |
|            | Ministro Ernesto Albán Gómez, Reglamento Supervisión de Educación, febrero 1984; Reglamento General a la Ley, 13 agosto 1984.           |
| 1985.      | León Febres Cordero, Reglamento General de la Ley de Educación. R. O. No. 226, 11 de julio 1985                                         |
| 1990       | Rodrigo Borja, Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, R.O. No. 501, 16 de agosto 1990;                             |
|            | Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, R.O. No.640, 12 de marzo 1991.                      |
| 1993       | Sixto Durán Ballén, Reglamento para las Comisiones Regionales y Provinciales de Defensa Profesional, R. O. No.314, 11 de noviembre 1993 |
| 1996       | El Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Educación y Cultura, R. O. No. 983, 8 de julio, 1996.                                |

Paladines, Carlos Eduardo (2011), “El discurso constitucionalista en el s. XX”. En: ¿Cómo reconocer a Quito/Ecuador?, Ob. Cit. pp. 301-324.

ANEXO II

ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS BÁSICAS.  
PRIMERA MITAD DEL S. XX

Cuadro No. 50: Desarrollo institucional: colegios y universidades, número de alumnos 1920.

## Colegios nacionales y particulares

— 71 —

La acción del estudiante universitario no se ha limitado sólo a la esfera que acabo de enunciar, con lo cual hay ya lo bastante; su actividad se ha traducido también en otras formas culturales. Sin descuidar la labor del aula ha organizado ejercicios atléticos y deportivos, veladas literarias, en que ha brillado el arte con todos sus matices. Hoy lo vemos al estudiante interesando a la sociedad para obras de cultura filantrópica, como al día siguiente, inflamado del hondo sentimiento del patriotismo, lo vemos agitarse por servir a los intereses nacionales. Los estudiantes de aquí organizan reuniones de arte; los de allá—los de la Universidad del Guayas—recorriendo los esteros y los bosques, todos se aprestan a conseguir el óbolo que la Patria necesita para su defensa.

La acción del estudiante no tiene límites: el claustro le viene estrecho al universitario; de inquieto y turbulento, de hosco y sombrío, ahora tórnase en una verdadera fuerza social.

**Alumnos.**—El número de los alumnos que se han inscrito en este año en los Colegios y Universidades, con relación a las inscripciones del año anterior, es el siguiente:

### COLEGIOS NACIONALES

|                                 | 1920  | 1919  |
|---------------------------------|-------|-------|
| •Bolívar (Tuleán).....          | 33    | 28    |
| •Teodoro Gómez de la Torre..... | 50    | 57    |
| •Mejías.....                    | 280   | 286   |
| •Vicente León.....              | 76    | 72    |
| •Bolívar (Ambato).....          | 62    | 55    |
| •Maldonado.....                 | 120   | 102   |
| •Pedro Carlos.....              | 67    | 71    |
| •Juan B. Vázquez.....           | 48    | 58    |
| •Benigno Mallo.....             | 225   | 230   |
| •Bernardo Valdivieso.....       | 124   | 109   |
| •Nueve de Octubre.....          | 61    | 57    |
| •Espejo.....                    | 60    | 63    |
| •Omelas.....                    | 48    | 50    |
| •Vicente Rocafuertes.....       | 385   | 436   |
| Total.....                      | 1.639 | 1.674 |

## Universidades

— 72 —

### COLEGIOS PARTICULARES

|                                    | 1920 | 1919 |
|------------------------------------|------|------|
| De Jesuitas de Quito.....          | 180  | 183  |
| De Jesuitas de Riobamba.....       | 72   | 80   |
| •Cristóbal Colón de Guayaquil..... | 65   | 46   |
| •Tomás Martínez de Guayaquil.....  | 30   | 43   |
| Total.....                         | 345  | 352  |

### UNIVERSIDADES

AÑO DE 1920

| CIUDADES                        | ESTUDIOS       |          |          |          |             |            |
|---------------------------------|----------------|----------|----------|----------|-------------|------------|
|                                 | Jurisprudencia | Medicina | Ciencias | Farmacia | Odontología | Enfermeras |
| Quito.....                      | 99             | 112      | 69       | 18       | 29          | 14         |
| Guayaquil.....                  | 67             | 85       | ..       | 14       | 8           | ..         |
| Cuenca.....                     | 104            | 86       | ..       | 14       | ..          | ..         |
| Loja (Junta Universitaria)..... | 27             | ..       | ..       | ..       | ..          | ..         |
| Totales generales.....          | 297            | 291      | 69       | 46       | 37          | 25         |

### UNIVERSIDADES

AÑO DE 1919

| CIUDADES                        | ESTUDIOS       |          |          |          |             |            |
|---------------------------------|----------------|----------|----------|----------|-------------|------------|
|                                 | Jurisprudencia | Medicina | Ciencias | Farmacia | Odontología | Enfermeras |
| Quito.....                      | 90             | 94       | 71       | 9        | 25          | 12         |
| Guayaquil.....                  | 62             | 78       | ..       | 14       | ..          | ..         |
| Cuenca.....                     | 103            | 81       | ..       | 21       | ..          | ..         |
| Loja (Junta Universitaria)..... | 32             | ..       | ..       | ..       | ..          | ..         |
| Totales generales.....          | 287            | 253      | 71       | 44       | 32          | 20         |

— 72 —

## COLEGIOS PARTICULARES

|                                    | 1920 | 1919 |
|------------------------------------|------|------|
| De Jesuitas de Quito.....          | 180  | 183  |
| De Jesuitas de Riobamba.....       | 72   | 80   |
| «Cristóbal Colón» de Guayaquil.... | 63   | 46   |
| «Tomás Martínez» de Guayaquil....  | 30   | 43   |
| Total .....                        | 345  | 352  |

## UNIVERSIDADES

AÑO DE 1920

| CIUDADES                      | ESTUDIOS       |          |          |          |             |             |            |
|-------------------------------|----------------|----------|----------|----------|-------------|-------------|------------|
|                               | Jurisprudencia | Medicina | Ciencias | Farmacia | Odontología | Obstetricia | Enfermeras |
| Quito .....                   | 99             | 112      | 69       | 18       | 29          | 14          | 11         |
| Guayaquil .....               | 67             | 93       | ..       | 14       | 8           | 7           | ..         |
| Cuenca .....                  | 104            | 56       | ..       | 14       | ..          | 2           | ..         |
| Loja (Junta Universitaria)... | 27             | ..       | ..       | ..       | ..          | ..          | 27         |
| Totales generales....         | 297            | 261      | 69       | 46       | 37          | 23          | 11         |
|                               |                |          |          |          |             |             | 744        |

## UNIVERSIDADES

AÑO DE 1919

| CIUDADES                      | ESTUDIOS       |          |          |          |             |             |            |
|-------------------------------|----------------|----------|----------|----------|-------------|-------------|------------|
|                               | Jurisprudencia | Medicina | Ciencias | Farmacia | Odontología | Obstetricia | Enfermeras |
| Quito .....                   | 90             | 94       | 71       | 9        | 25          | 12          | 25         |
| Guayaquil .....               | 62             | 78       | ..       | 14       | 7           | 6           | ..         |
| Cuenca .....                  | 103            | 51       | ..       | 21       | ..          | 2           | ..         |
| Loja (Junta Universitaria)... | 32             | ..       | ..       | ..       | ..          | ..          | 32         |
| Totales generales ...         | 287            | 223      | 71       | 44       | 32          | 20          | 25         |
|                               |                |          |          |          |             |             | 702        |

Fuente: Ministro de Educación Pública, Justicia y Beneficencia: Manuel Eduardo Escudero, 1920, pp. 71-72



Cuadro. No. 51: Universidades de la República 1942

## LAS UNIVERSIDADES DE LA REPUBLICA

Funcionan en número de CUATRO, son atendidas por 225 Profesores, con una asistencia de 1.885 alumnos distribuidos por Facultades, en la siguiente forma.

| UNIVERSIDAD CENTRAL<br>DE QUITO | FACULTADES           | PERSONAL |      |       |       | ALUMNOS |      |       |
|---------------------------------|----------------------|----------|------|-------|-------|---------|------|-------|
|                                 |                      | Docen.   | Adm. | Serv. | Total | Homb.   | Mjs. | Total |
|                                 | Jurisprudencia ..... | 18       | 26   | ..    | 44    | 291     | 22   | 313   |
|                                 | Medicina .....       | 36       | 21   | 11    | 68    | 259     | 73   | 332   |
|                                 | Ciencias .....       | 35       | 22   | 6     | 63    | 214     | 15   | 229   |
|                                 | Totales .....        | 89       | 69   | 17    | 175   | 764     | 110  | 874   |
| UNIVERSIDAD DE<br>CUENCA        | Jurisprudencia ..... | 10       | 18   | ..    | 28    | 153     | 2    | 155   |
|                                 | Medicina .....       | 19       | 8    | ..    | 27    | 125     | 3    | 128   |
|                                 | Ciencias .....       | 17       | 3    | 5     | 25    | 64      | ..   | 64    |
|                                 | Totales .....        | 46       | 29   | 5     | 80    | 342     | 5    | 347   |
| UNIVERSIDAD DE<br>GUAYAQUIL     | Jurisprudencia ..... | 29       | 14   | ..    | 43    | 193     | 11   | 304   |
|                                 | Medicina .....       | 35       | 20   | ..    | 55    | 194     | 73   | 297   |
|                                 | Ciencias .....       | 17       | 9    | 10    | 36    | 168     | 11   | 110   |
|                                 | Totales .....        | 81       | 43   | 10    | 134   | 495     | 95   | 590   |
| JUNTA UNIVERSITARIA<br>DE LOJA  | Jurisprudencia ..... | 9        | 4    | 1     | 14    | 74      | ..   | 74    |
|                                 | Total General .....  | 225      | 145  | 33    | 403   | 1.675   | 210  | 1.885 |

El Instituto Superior de Pedagogía de Quito, funciona con 121 alumnos, con un total de 20 Profesores.

El Instituto Superior de Pedagogía de Guayaquil, funciona con 106 alumnos, con un total de 18 Profesores.

Cuadro No. 52: Número de escuelas primarias, fiscales, municipales y particulares a 1942.

| Provincias         | No. Fiscales | No. Municipales | No. Particulares | Total |
|--------------------|--------------|-----------------|------------------|-------|
| Carchi .....       | 123          | —               | 5                | 128   |
| Imbabura .....     | 142          | 8               | 8                | 158   |
| Pichincha .....    | 223          | 4               | 48               | 275   |
| Cotopaxi .....     | 167          | 5               | 7                | 179   |
| Tungurahua .....   | 171          | 15              | 16               | 202   |
| Chimborazo .....   | 171          | 31              | 14               | 216   |
| Bolívar .....      | 120          | 7               | 3                | 130   |
| Cañar .....        | 120          | 5               | 6                | 131   |
| Azuay .....        | 217          | 18              | 28               | 263   |
| Loja .....         | 186          | 16              | 7                | 209   |
| El Oro .....       | 114          | 30              | 5                | 149   |
| Guayas .....       | 247          | 59              | 113              | 419   |
| Los Ríos .....     | 101          | 10              | 8                | 119   |
| Manabí .....       | 224          | 129             | 11               | 364   |
| Esmeraldas .....   | 92           | 3               | —                | 95    |
| Napo Pastaza ..... | 29           | 2               | 5                | 36    |
| Zantiago Zamora .. | 23           | —               | 18               | 41    |
| Totales            | 2.240        | 342             | 302              | 3.114 |
| Porcentaje         | 71,93        | 10,98           | 9,69             |       |

Cuadro No. 53: Especializaciones colegios oficiales y particulares

| Nombre del Colegio          | Lugar        | Especialización                                                                                    |
|-----------------------------|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| "Bolívar" .....             | Tulcán       | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Teodoro Gómez de la Torre" | Ibarra       | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Veinticuatro de Mayo" .... | Quito        | Ciencias Biológicas y Filosófico—Sociales                                                          |
| "Mejía" .....               | Quito        | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| Normal "Juan Montalvo" ..   | Quito        | Ciencias de la Educación.                                                                          |
| Normal "Manuela Cañizares"  | Quito        | Ciencias de la Educación.                                                                          |
| "Vicente León" .....        | Latacunga    | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Bolívar" .....             | Ambato       | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Maldonado" .....           | Riobamba     | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Pedro Carbo" .....         | Guaranda     | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Benigno Malo" .....        | Cuenca       | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| Normal "Manuel J. Calle" .. | Cuenca       | Ciencias de la Educación.                                                                          |
| "Bernardo Valdivieso" ..    | Loja         | Ciencias Filosófico—Sociales.—Ciencias Físico—Matemáticas.—Biológicas, y Ciencias de la Educación. |
| "Bolívar" .....             | Tulcán       | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Teodoro Gómez de la Torre" | Ibarra       | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Veinticuatro de Mayo" .... | Quito        | Ciencias Biológicas y Filosófico—Sociales                                                          |
| "Mejía" .....               | Quito        | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| Normal "Juan Montalvo" ..   | Quito        | Ciencias de la Educación.                                                                          |
| Normal "Manuela Cañizares"  | Quito        | Ciencias de la Educación.                                                                          |
| "Vicente León" .....        | Latacunga    | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Bolívar" .....             | Ambato       | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Maldonado" .....           | Riobamba     | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Pedro Carbo" .....         | Guaranda     | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Benigno Malo" .....        | Cuenca       | Ciencias Filosófico - Soc.ales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| Normal "Manuel J. Calle" .. | Cuenca       | Ciencias de la Educación.                                                                          |
| "Bernardo Valdivieso" ..    | Loja         | Ciencias Filosófico—Sociales.—Ciencias Físico—Matemáticas.—Biológicas, y Ciencias de la Educación. |
| "Sánchez y Cifuentes" ..... | Ibarra       | Ciencias Filosófico - Sociales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas.                      |
| "San Gabriel" .....         | Quito        | Ciencias Filosófico - Sociales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas.                      |
| "La Salle" .....            | Quito        | Ciencias Filosófico - Sociales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas.                      |
| "Madres Salesianas" .....   | Quito        | Ciclo de Cultura General                                                                           |
| "Simón Bolívar" .....       | Quito        | Primer Curso Ciclo de Cultura General.                                                             |
| "La Providencia" .....      | Quito        | Ciencias Filosófico—Sociales                                                                       |
| "Alemán" .....              | Quito        | Ciclo de Cultura General                                                                           |
| "Americano" .....           | Quito        | Primer Curso Ciclo de Cultura General.                                                             |
| "Loyola" .....              | Cotacollao   | Primer y Segundo Cursos Cultura General                                                            |
| "Hermanos Cristianos" ..... | La Magdalena | Primer Curso Ciclo de Cultura General                                                              |
| "La Providencia" .....      | Ambato       | Primer Curso Ciclo de Cultura General                                                              |
| Pensionado "Mera" .....     | Ambato       | Primer Curso Ciclo de Cultura General                                                              |
| "Felipe Neri" .....         | Riobamba     | Ciencias Filosófico - Sociales.—Ciencias Físico<br>—Matemáticas y Biológicas                       |
| "Mariana de Jesús" .....    | Riobamba     | Ciclo de Cultura General.                                                                          |
| "Rafael Borja" .....        | Cuenca       | Ciencias Filosófico - Sociales y Biológicas.                                                       |
| "Normal Orientalista" ..... | Cuenca       | Ciencias de la Educación.                                                                          |
| "La Dolorosa" .....         | Loja         | Ciclo de Cultura General.                                                                          |
| "Juan Montalvo" .....       | Guayaquil    | Ciclo de Cultura General.                                                                          |
| "San José" .....            | Guayaquil    | Ciclo de Cultura General.                                                                          |
| "María Auxiliadora" .....   | Guayaquil    | Ciclo de Cultura General.                                                                          |

Cuadro No. 54: Costo de alumnos y del número de estos por profesor.

| COLEGIOS SECUNDARIOS |                                     | CIUDAD               | Nº de alumnos | Valor del Presupuesto | Costo por alumno | Nº de Profesores | Nº de alumnos por cada profesor |
|----------------------|-------------------------------------|----------------------|---------------|-----------------------|------------------|------------------|---------------------------------|
| 1                    | Bolívar . . . . .                   | Tulcán . . . . .     | 130           | \$ 80.700,00          | \$ 620,76        | 19               | 6                               |
| 2                    | Teodoro Gómez de la Torre . . . . . | Ibarra . . . . .     | 118           | " 77.620,00           | " 657,79         | 18               | 6                               |
| 3                    | Mejía . . . . .                     | Quito . . . . .      | 1.101         | " 493.160,00          | " 420,67         | 66               | 16                              |
| 4                    | Juan Pío Montuñar . . . . .         | Quito . . . . .      | ....          | " .....               | " .....          | ..               | ..                              |
| 5                    | 24 de Mayo . . . . .                | Quito . . . . .      | 440           | " 142.920,00          | " 324,81         | 33               | 13                              |
| 6                    | Vicente León . . . . .              | Latacunga . . . . .  | 161           | " 94.380,00           | " 580,21         | 20               | 8                               |
| 7                    | Bolívar. . . . .                    | Ambato . . . . .     | 369           | " 158.920,00          | " 430,67         | 29               | 12                              |
| 8                    | Maldonado . . . . .                 | Riobamba . . . . .   | 351           | " 181.080,00          | " 517,60         | 31               | 11                              |
| 9                    | Pedro Carbo . . . . .               | Guaranda . . . . .   | 239           | " 81.300,00           | " 340,26         | 20               | 11                              |
| 10                   | Juan B. Vásquez . . . . .           | Azogues . . . . .    | 108           | " 78.480,00           | " 726,66         | 16               | 6                               |
| 11                   | Benigno Malo . . . . .              | Cuenca . . . . .     | 295           | " 137.440,00          | " 465,56         | 26               | 11                              |
| 12                   | Nueve de Octubre . . . . .          | Machala . . . . .    | 89            | " 97.640,00           | " 1.097,00       | 16               | 3                               |
| 13                   | Bernardo Valdivieso. . . . .        | Loja . . . . .       | 239           | " 115.720,00          | " 484,18         | 27               | 8                               |
| 14                   | 20 de Noviembre . . . . .           | Zaruma . . . . .     | 34            | " 50.000,00           | " 1.470,58       | 5                | 7                               |
| 15                   | Vicente Rocafuerte . . . . .        | Guayaquil . . . . .  | 1.434         | " 637.400,00          | " 444,51         | 76               | 18                              |
| 16                   | Guayaquil . . . . .                 | Guayaquil . . . . .  | 724           | " 260.000,00          | " 359,11         | 42               | 17                              |
| 17                   | Eugenio Espejo . . . . .            | Babahoyo . . . . .   | 100           | " 72.080,00           | " 720,8          | 15               | 6                               |
| 18                   | Olmado . . . . .                    | Portoviejo . . . . . | 143           | " 60.320,00           | " 631,6          | 18               | 7                               |
| 19                   | Eloy Alfaro . . . . .               | Bahía . . . . .      | 103           | " 57.360,00           | " 556,89         | 8                | 11                              |
| 20                   | Cinco de Agosto . . . . .           | Esmeraldas . . . . . | 60            | " 65.400,00           | " 1.090,00       | 9                | 6                               |
| Colegios Normales    |                                     |                      |               |                       |                  |                  |                                 |
| 1                    | Juan Montalvo . . . . .             | Quito . . . . .      | 294           | " 222.650,00          | " 757,31         | 27               | 10                              |
| 2                    | Manuela Cañizares . . . . .         | Quito . . . . .      | 406           | " 304.450,00          | " 653,4          | 40               | 10                              |
| 3                    | Manuel J. Calle . . . . .           | Cuenca . . . . .     | 158           | " 93.080,00           | " 588,6          | 22               | 7                               |
| 4                    | Rita Lecumberry . . . . .           | Guayaquil . . . . .  | 370           | " 131.570,00          | " 349,9          | 21               | 31                              |

Cuadro No. 55: Egresados universidades por el título en los últimos seis años: 1937-1942.

| Universidad Central                                                     |              |      |      |      |      |      |       |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------|------|------|------|------|------|-------|
|                                                                         | 1937         | 1938 | 1939 | 1940 | 1941 | 1942 | Total |
| Abogados . . . .                                                        | 23           | 18   | 10   | 26   | 19   | 46   | 142   |
| Médicos . . . . .                                                       | 9            | 12   | 13   | 28   | 12   | 37   | 111   |
| Odontólogos . . .                                                       | 3            | 2    | 2    | 0    | 2    | 3    | 12    |
| Farmacéuticos . .                                                       | 5            | 3    | 1    | 0    | 1    | 7    | 17    |
| Ings. Civiles . . .                                                     | 2            | 7    | 6    | 6    | 1    | 1    | 23    |
| Ings. Agrónomos                                                         | 0            | 2    | 6    | 8    | 0    | 0    | 16    |
| Obstetrices . . .                                                       | 0            | 1    | 1    | 1    | 0    | 0    | 3     |
| Universidad de Guayaquil                                                |              |      |      |      |      |      |       |
|                                                                         | 1937         | 1938 | 1939 | 1940 | 1941 | 1942 | Total |
| Abogados . . . .                                                        | 3            | 6    | 3    | 1    | 11   | 0    | 24    |
| Médicos . . . . .                                                       | 9            | 6    | 9    | 3    | 14   | 0    | 41    |
| Odontólogos . . .                                                       | 4            | 7    | 7    | 4    | 9    | 0    | 31    |
| Ings. Civiles . . .                                                     | ..           | ..   | ..   | ..   | 4    | ..   | 4     |
| Farmacéuticos . .                                                       | 4            | 2    | 4    | 0    | 4    | 0    | 14    |
| Obstetrices . . .                                                       | ..           | ..   | ..   | ..   | 4    | 0    | 4     |
| Universidad de Cuenca                                                   |              |      |      |      |      |      |       |
| Abogados en los seis últimos años . . . . .                             |              |      |      |      |      |      | 43    |
| Médicos en los seis últimos años . . . . .                              |              |      |      |      |      |      | 22    |
| <hr/>                                                                   |              |      |      |      |      |      |       |
| Junta Universitaria de Loja . . . .                                     | Abogados . . |      |      |      |      |      | 17    |
| Total de Graduados en las diferentes Facultades<br>de las Universidades |              |      |      |      |      |      |       |
| Abogados . . . . .                                                      |              |      |      |      |      |      | 226   |
| Médicos . . . . .                                                       |              |      |      |      |      |      | 174   |
| Odontólogos . . . . .                                                   |              |      |      |      |      |      | 43    |
| Ings. Civiles . . . . .                                                 |              |      |      |      |      |      | 27    |
| Ings. Agrónomos . . . . .                                               |              |      |      |      |      |      | 16    |
| Obstetrices . . . . .                                                   |              |      |      |      |      |      | 7     |
| Farmacéuticos . . . . .                                                 |              |      |      |      |      |      | 31    |
| TOTAL . . . . .                                                         |              |      |      |      |      |      | 524   |



Cuadro No.56: Sueldos maestros escuelas populares y superiores 1914.

| — 18 —                              |       |        |               |        |                                     |               |               |       |        |
|-------------------------------------|-------|--------|---------------|--------|-------------------------------------|---------------|---------------|-------|--------|
| Profesores de esc. populares        |       |        |               |        | Profesoras de esc. populares        |               |               |       |        |
| (No Normalistas)                    |       |        |               |        | (No Normalistas)                    |               |               |       |        |
| Sueldo                              | Cuota | Sueldo | Cuota         | Sueldo | Sueldo                              | Cuota         | Sueldo        | Cuota | Sueldo |
| 1—5 años                            | 8     | 480    | 8             | 600    | 1—5 años                            | 8             | 360           | 8     | 450    |
| 6—10                                | 528   | 660    | 6—10          | 408    | 6—10                                | 528           | 660           | 6—10  | 408    |
| 11—15                               | 576   | 720    | 11—15         | 456    | 576                                 | 720           | 11—15         | 456   | 576    |
| 16—20                               | 624   | 780    | 16—20         | 504    | 624                                 | 780           | 16—20         | 504   | 630    |
| 21—25                               | 672   | 840    | 21—25         | 552    | 690                                 | 840           | 21—25         | 552   | 690    |
| 26—30                               | 720   | 900    | 26—30         | 600    | 750                                 | 900           | 26—30         | 600   | 750    |
| 31...                               | 768   | 960    | 31...         | 648    | 810                                 | 960           | 31...         | 648   | 810    |
| (Normalistas)                       |       |        | (Normalistas) |        |                                     |               | (Normalistas) |       |        |
| 1—5                                 | 720   | 900    | 1—5           | 600    | 750                                 | 1—5           | 600           | 750   |        |
| 6—10                                | 780   | 975    | 6—10          | 660    | 825                                 | 6—10          | 660           | 825   |        |
| 11—15                               | 840   | 1,050  | 11—15         | 720    | 900                                 | 11—15         | 720           | 900   |        |
| 16—20                               | 900   | 1,125  | 16—20         | 780    | 975                                 | 16—20         | 780           | 975   |        |
| 21—25                               | 960   | 1,200  | 21—25         | 840    | 1,050                               | 21—25         | 840           | 1,050 |        |
| 26—30                               | 1,020 | 1,275  | 26—30         | 900    | 1,125                               | 26—30         | 900           | 1,125 |        |
| 31...                               | 1,080 | 1,350  | 31...         | 960    | 1,200                               | 31...         | 960           | 1,200 |        |
| Directores de esc. populares        |       |        |               |        | Directoras de esc. populares        |               |               |       |        |
| (No Normalistas)                    |       |        |               |        | (No Normalistas)                    |               |               |       |        |
| y Profesores de escuelas Superiores |       |        |               |        | y Profesoras de escuelas Superiores |               |               |       |        |
| 1—5                                 | 600   | 750    | 1—5           | 480    | 600                                 | 1—5           | 480           | 600   |        |
| 6—10                                | 648   | 810    | 6—10          | 528    | 660                                 | 6—10          | 528           | 660   |        |
| 11—15                               | 696   | 870    | 11—15         | 576    | 720                                 | 11—15         | 576           | 720   |        |
| 16—20                               | 744   | 930    | 16—20         | 624    | 780                                 | 16—20         | 624           | 780   |        |
| 21—25                               | 792   | 990    | 21—25         | 672    | 840                                 | 21—25         | 672           | 840   |        |
| 26—30                               | 840   | 1,050  | 26—30         | 720    | 900                                 | 26—30         | 720           | 900   |        |
| 31...                               | 888   | 1,110  | 31...         | 768    | 960                                 | 31...         | 768           | 960   |        |
| (Normalistas)                       |       |        | (Normalistas) |        |                                     | (Normalistas) |               |       |        |
| 1—5                                 | 840   | 1,050  | 1—5           | 720    | 900                                 | 1—5           | 720           | 900   |        |
| 6—10                                | 900   | 1,125  | 6—10          | 780    | 975                                 | 6—10          | 780           | 975   |        |
| 11—15                               | 960   | 1,200  | 11—15         | 840    | 1,050                               | 11—15         | 840           | 1,050 |        |
| 16—20                               | 1,020 | 1,275  | 16—20         | 900    | 1,125                               | 16—20         | 900           | 1,125 |        |
| 21—25                               | 1,080 | 1,350  | 21—25         | 960    | 1,200                               | 21—25         | 960           | 1,200 |        |
| 26—30                               | 1,140 | 1,425  | 26—30         | 1,020  | 1,275                               | 26—30         | 1,020         | 1,275 |        |
| 31...                               | 1,200 | 1,500  | 31...         | 1,080  | 1,350                               | 31...         | 1,080         | 1,350 |        |
| Directores de esc. Superiores       |       |        |               |        | Directoras de esc. Superiores       |               |               |       |        |
| (Normalistas)                       |       |        |               |        | (Normalistas)                       |               |               |       |        |
| 1—5                                 | 960   | 1,200  | 1—5           | 840    | 1,050                               | 1—5           | 840           | 1,050 |        |
| 6—10                                | 1,020 | 1,275  | 6—10          | 900    | 1,125                               | 6—10          | 900           | 1,125 |        |
| 11—15                               | 1,080 | 1,350  | 11—15         | 960    | 1,200                               | 11—15         | 960           | 1,200 |        |
| 16—20                               | 1,140 | 1,425  | 16—20         | 1,020  | 1,275                               | 16—20         | 1,020         | 1,275 |        |
| 21—25                               | 1,200 | 1,500  | 21—25         | 1,080  | 1,350                               | 21—25         | 1,080         | 1,350 |        |
| 26—30                               | 1,260 | 1,575  | 26—30         | 1,140  | 1,425                               | 26—30         | 1,140         | 1,425 |        |
| 31...                               | 1,320 | 1,650  | 31...         | 1,200  | 1,500                               | 31...         | 1,200         | 1,500 |        |

Fuente: Informe ministro de educación: Manual María Sánchez, 1914, p. 18

Tabla No. 48: Ingresos – Egresos, Movimiento de las colecturías educación primaria 1919.

## Ingresos

## Egresos colegios y universidades

| PROVINCIAS       | Saldo al 1° de enero de 1919 | Cuota Fiscal   | Ingresos Extraordinarios | TOTAL          |
|------------------|------------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| Carchi .....     | 8 4,346.29                   | 8 36,485.00    | 8 244.68                 | 8 41,076.97    |
| Imbabura .....   | 6,287.87                     | 59,759.00      | 2,933.77                 | 68,980.64      |
| Pichincha .....  | 25,069.68                    | 211,356.00     | 87,740.04                | 324,165.72     |
| León .....       | 770.63                       | 68,319.00      | 4,723.50                 | 73,813.05      |
| Tungurahua ..... | 6,347.61                     | 85,444.00      | 315.28                   | 92,106.79      |
| Chimborazo ..... | 3,465.87                     | 72,280.00      | 187.19                   | 75,933.06      |
| Bolívar .....    | 2,308.23                     | 47,300.00      | 341.69                   | 50,234.92      |
| Cañar .....      | 2,201.52                     | 34,280.00      | 980.63                   | 37,462.15      |
| Azuay .....      | 8,043.30                     | 78,622.00      | 10,132.42                | 96,797.72      |
| Loja .....       | 10,822.59                    | 55,150.00      | 111.08                   | 66,033.67      |
| El Oro .....     | 2,801.44                     | 48,140.00      | 6,389.10                 | 57,330.54      |
| Los Ríos .....   | 13,320.71                    | 43,120.00      | 97.04                    | 56,737.75      |
| Guayas .....     | 17,351.76                    | 300,156.00     | 42,109.58                | 359,617.34     |
| Manabí .....     | 13,335.01                    | 100,244.00     | 4,013.00                 | 117,592.01     |
| Esmeraldas ..... | 23,779.28                    | 43,300.00      | 3,239.40                 | 70,318.68      |
| Sumas .....      | 8 141,154.60                 | 8 1,294,000.00 | 8 163,864.41             | 8 1,599,019.01 |

| Ciudades         | Establecimientos                  | Impuestos al aguardiente y al juego | Subvención Fiscal | Otras rentas | Totales      |
|------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|-------------------|--------------|--------------|
| Tulcan .....     | «Bolívar» .....                   | 8 6,931.00                          | 8 4,072.38        | 8 316.65     | 8 11,320.03  |
| Ibarra .....     | «Eduardo Gómez de la Torre» ..... | 9 596.00                            | 2 400.00          | 6 500.96     | 18,506.96    |
| Quito .....      | «Tejías» .....                    | 30 000.00                           | 10 508.24         | 45 348.78    | 91 856.00    |
| Latacunga .....  | «Vicente León» .....              | 30 850.00                           | .....             | 33,811.55    | 70 661.55    |
| Ambato .....     | «Bolívar» .....                   | 21 000.00                           | .....             | 45,630.00    | 66 630.00    |
| Riobamba .....   | «Maldonado» .....                 | 41 515.00                           | 2 000.00          | 51 539.57    | 95 045.57    |
| Guaranda .....   | «Pedro Carbo» .....               | 4 200.00                            | 6 914.73          | 5 015.27     | 17 140.00    |
| Aragués .....    | «Juan B. Vázquez» .....           | 8 000.00                            | 8 709.23          | 6 230.77     | 24 940.00    |
| Cuenca .....     | «Benigno Malos» .....             | 13 200.00                           | 15 460.00         | 9 800.00     | 38 460.00    |
| Machala .....    | «Norie de Octubren» .....         | 4 800.00                            | 6 855.58          | 8 121.42     | 19 776.00    |
| Bahabuyo .....   | «Espino» .....                    | 31 850.24                           | .....             | 31 904.04    | 63 754.28    |
| Loja .....       | «Bernardo Valdivieso» .....       | 6 200.00                            | 15 019.38         | 7 347.64     | 28 566.00    |
| Portoviejo ..... | «Olmedo» .....                    | 13 200.00                           | 2 000.00          | 10 347.05    | 25 547.05    |
| Guayaquil .....  | «Vicente Rocafuerte» .....        | 10 738.30                           | .....             | 89 427.60    | 100 166.90   |
| Sumas .....      | .....                             | 8 314 555.64                        | 8 79 980.51       | 8 375 714.25 | 8 240 250.40 |

Fuente: Ministerio de Educación Pública, Justicia y Beneficencia; Manuel Eduardo Escudero, 1920, pp. 8 – 9- 75.

Tabla No. 49: rentas universidades 1920

| Ciudades   | Establecimientos          | Impuestos al<br>aguardiente y<br>al tabaco | Subvención<br>Fiscal | Otras rentas  | Totales       |
|------------|---------------------------|--------------------------------------------|----------------------|---------------|---------------|
| Quito..... | Universidad Central.....  | \$ 165.184,00                              | \$ 49.000,00         | \$ 34.826,88  | \$ 249.010,88 |
| Guayaquil. | Universidad del Guayas..  | 156.000,00                                 | 10.000,00            | 22.200,00     | 188.200,00    |
| Cuenca...  | Universidad del Azuay.... | 133.150,66                                 | 14.000,00            | 30.994,03     | 178.144,69    |
| Loja.....  | Junta Universitaria.....  | 6.400,00                                   | 7.000,00             | 12.580,00     | 25.980,00     |
|            | Suman.....                | \$ 460.734,66                              | \$ 80.000,00         | \$ 100.600,91 | \$ 641.335,57 |

Fuente: ministro de Educación Pública, Justicia y Beneficencia: Manuel Eduardo Escudero, 1920, p. 76

Cuadro No. 57: Resumen estadístico educación 1942

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| <b>Jardines de Infantes.</b>       |         |
| Fiscales .....                     | 24      |
| Profesores .....                   | 117     |
| Alumnos .....                      | 3.707   |
| Municipales .....                  | 2       |
| Profesores .....                   | 6       |
| Alumnos .....                      | 155     |
| Particulares .....                 | 15      |
| Profesores .....                   | 22      |
| Alumnos .....                      | 531     |
| <b>Escuelas Primarias</b>          |         |
| Fiscales .....                     | 2.470   |
| Municipales .....                  | 342     |
| Particulares .....                 | 302     |
| Total .....                        | 3.114   |
| <b>Clasificadas en:</b>            |         |
| Diurnas Urbanas .....              | 457     |
| Diurnas Rurales .....              | 2.320   |
| Prediales .....                    | 239     |
| Nocturnas .....                    | 98      |
| Total .....                        | 3.114   |
| <b>Alumnos:</b>                    |         |
| Fiscales .....                     | 177.904 |
| Municipales .....                  | 23.209  |
| Particulares .....                 | 42.578  |
| Total .....                        | 243.781 |
| <b>Profesores por la edad.</b>     |         |
| De 50 o más años .....             | 372     |
| " 45 a 49 .....                    | 372     |
| " 40 a 44 .....                    | 615     |
| " 35 a 39 .....                    | 869     |
| " 30 a 34 .....                    | 920     |
| " 25 a 29 .....                    | 1.523   |
| " 20 a 24 .....                    | 1.410   |
| Menos de 20 .....                  | 323     |
| Total .....                        | 6.404   |
| <b>Comedores Escolares</b>         |         |
| Número .....                       | 108     |
| Alumnos que se benefician .....    | 26.693  |
| <b>Higiene Escolar:</b>            |         |
| Atenciones médicas .....           | 85.685  |
| dentales .....                     | 18.103  |
| de Laboratorio .....               | 1.107   |
| de Botica .....                    | 2.399   |
| de Peluqueria .....                | 9.511   |
| Oftalmología y Otorinolaring. .... | 2.482   |
| Medidas antropométricas .....      | 11.227  |
| Total .....                        | 130.517 |
| <b>Universidades</b>               |         |
| Número .....                       | 4       |
| Profesores .....                   | 225     |
| Alumnos .....                      | 1.885   |
| Graduados .....                    | 191     |
| <b>Institutos Pedagógicos</b>      |         |
| Número .....                       | 2       |
| Profesores .....                   | 33      |
| Alumnos .....                      | 146     |



|                                               |            |
|-----------------------------------------------|------------|
| <b>Centros Escolares y Anexas a Colegios:</b> |            |
| Número .....                                  | 11         |
| Profesores .....                              | 129        |
| Alumnos .....                                 | 3.360      |
| <b>Censo Escolar</b>                          |            |
| Alfabetos .....                               | 101.351    |
| Analfabetos .....                             | 225.837    |
| Total .....                                   | 327.188    |
| <b>Profesores:</b>                            |            |
| Fiscales .....                                | 4.489      |
| Municipales .....                             | 644        |
| Particulares .....                            | 1.271      |
| Total .....                                   | 6.404      |
| <b>Profesores, por Título.</b>                |            |
| * Normalistas Urbanos .....                   | 1.279      |
| Normalistas Rurales .....                     | 115        |
| Bachilleres .....                             | 500        |
| Primera Clase .....                           | 71         |
| Segunda Clase .....                           | 81         |
| Tercera Clase .....                           | 2.821      |
| Otros Títulos .....                           | 270        |
| Sin Título .....                              | 1.267      |
| Total .....                                   | 6.404      |
| <b>Establecimientos Especiales (BBAA.)</b>    |            |
| Número .....                                  | 4          |
| Profesores .....                              | 75         |
| Alumnos .....                                 | 832        |
| Graduados .....                               | 10         |
| <b>Colegios Secundarios</b>                   |            |
| Número .....                                  | 19         |
| Profesores .....                              | 416        |
| Alumnos .....                                 | 6.565      |
| Graduados .....                               | 777        |
| <b>Colegios Normales</b>                      |            |
| Número .....                                  | 4          |
| Profesores .....                              | 100        |
| Alumnos .....                                 | 1.284      |
| <b>Bibliotecas de Colegios</b>                |            |
| Número .....                                  | 23         |
| Volumenes .....                               | 55.660     |
| Costo .....                                   | 555.415    |
| Prom. mensual de lectrs. ....                 | 12.816     |
| <b>Bibliotecas Pedagógicas</b>                |            |
| Número .....                                  | 16         |
| Volumenes .....                               | 21.433     |
| Costo .....                                   | \$ 121.653 |
| Prom. mensual de lectrs. ....                 | 1.510      |
| <b>Biblioteca Nacional</b>                    |            |
| Núm. de lectores en 11 meses ..               | 103.886    |
| Obras consultadas .....                       | 113.770    |

ANEXO III

ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS BÁSICAS.  
SEGUNDA MITAD DEL S. XX

Tabla No.50: Serie histórica 1972 – 2001

| Años      | Zona   | Pre-primario |            |         | Primario  |            |           | Medio     |            |         | Totales   |            |           |
|-----------|--------|--------------|------------|---------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|---------|-----------|------------|-----------|
|           |        | Planteles    | Profesores | Alumnos | Planteles | Profesores | Alumnos   | Planteles | Profesores | Alumnos | Planteles | Profesores | Alumnos   |
| 1972-1973 |        | 172          | 504        | 15.592  | 8.093     | 28.510     | 1'100.284 | 870       | 18.498     | 267.925 | 9.135     | 47.502     | 1'384.185 |
| 1973-1974 |        | 189          | 540        | 17.531  | 8.521     | 29.732     | 1'166.994 | 912       | 19.612     | 299.876 | 9.622     | 49.884     | 1'484.401 |
| 1974-1975 |        | 231          | 643        | 20.415  | 9.148     | 32.049     | 1'202.333 | 958       | 21.085     | 336.702 | 10.337    | 53.777     | 1'560.450 |
| 1975-1976 |        | 254          | 778        | 23.864  | 9.641     | 33.297     | 1'254.850 | 1.041     | 23.316     | 382.711 | 10.936    | 57.391     | 1'661.425 |
| 1976-1977 |        | 322          | 878        | 28.168  | 9.875     | 35.648     | 1'294.587 | 1.131     | 26.129     | 425.765 | 11.330    | 62.655     | 1'748.520 |
| 1977-1978 |        | 395          | 1.004      | 32.347  | 10.304    | 36.783     | 1'344.068 | 1.200     | 28.093     | 460.684 | 11.899    | 65.880     | 1'837.099 |
| 1979-1980 |        | 483          | 1.299      | 38.861  | 10.692    | 38.749     | 1'404.021 | 1.225     | 29.915     | 498.165 | 12.400    | 69.963     | 1'942.047 |
| 1980-1981 |        | 539          | 1.390      | 42.855  | 11.036    | 39.825     | 1'427.627 | 1.341     | 31.489     | 535.445 | 12.916    | 72.704     | 2'005.927 |
| 1981-1982 |        | 691          | 1.613      | 46.970  | 11.451    | 42.415     | 1'529.974 | 1.472     | 34.529     | 581.854 | 13.614    | 78.567     | 2'158.798 |
| 1982-1983 |        | 793          | 2.034      | 57.830  | 12.012    | 44.905     | 1'572.566 | 1.565     | 37.052     | 626.833 | 14.370    | 83.891     | 2'257.229 |
| 1983-1984 |        | 975          | 2.334      | 65.059  | 12.316    | 45.225     | 1'610.722 | 1.633     | 39.738     | 657.085 | 14.924    | 87.297     | 2'332.866 |
| 1984-1985 |        | 1.234        | 2.777      | 80.079  | 13.011    | 50.347     | 1'677.364 | 1.781     | 39.909     | 650.268 | 16.026    | 93.033     | 2'407.721 |
| 1985-1986 |        | 1.575        | 3.596      | 86.535  | 13.569    | 52.733     | 1'700.755 | 1.952     | 44.588     | 651.333 | 17.096    | 100.917    | 2'438.620 |
| 1986-1987 |        | 1.602        | 3.602      | 89.898  | 13.734    | 52.470     | 1'741.967 | 2.118     | 47.506     | 701.422 | 17.454    | 103.572    | 2'533.287 |
| 1987-1988 |        | 1.956        | 4.174      | 96.128  | 14.190    | 55.646     | 1'775.159 | 2.287     | 49.749     | 744.373 | 18.433    | 109.569    | 2'615.660 |
| 1988-1989 |        | 2.123        | 4.462      | 101.754 | 15.001    | 56.956     | 1'843.186 | 2.316     | 53.568     | 765.331 | 19.440    | 114.986    | 2'710.271 |
| 1989-1990 |        | 2.284        | 4.957      | 108.524 | 15.256    | 60.025     | 1'897.829 | 2.344     | 54.412     | 743.227 | 19.753    | 125.066    | 2'749.580 |
| 1990-1991 |        | 2.371        | 5.473      | 114.182 | 14.945    | 60.608     | 1'842.953 | 2.455     | 58.985     | 792.297 | 19.684    | 127.466    | 2'749.432 |
| 1991-1992 |        | 2.449        | 5.799      | 123.079 | 15.980    | 61.039     | 1'846.338 | 2.551     | 60.126     | 785.844 | 19.887    | 131.040    | 2'747.206 |
| 1992-1993 |        | 2.449        | 6.301      | 115.024 | 15.507    | 63.845     | 1'899.850 | 2.704     | 61.396     | 811.666 | 21.133    | 131.872    | 2'834.590 |
|           | Urbana | 2.015        | 5.722      | 101.933 | 4.081     | 35.805     | 995.908   | 1.971     | 48.339     | 656.326 | 8.067     | 89.826     | 1.754.167 |

| Años      | Zona   | Pre-primario |            |         | Primario  |            |           | Medio     |            |         | Totales   |            |           |
|-----------|--------|--------------|------------|---------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|---------|-----------|------------|-----------|
|           |        | Planteles    | Profesores | Alumnos | Planteles | Profesores | Alumnos   | Planteles | Profesores | Alumnos | Planteles | Profesores | Alumnos   |
| 1993-1994 | Rural  | 1 041        | 1 258      | 22 503  | 12 757    | 27 695     | 755 215   | 909       | 11 298     | 93 420  | 14 707    | 40 351     | 871 138   |
|           | Total  | 3 056        | 6 980      | 124 436 | 16 838    | 63 500     | 1 751 123 | 2 880     | 59 637     | 749 746 | 22 774    | 130 177    | 2 625 305 |
|           | Urbana | 2 204        | 6 748      | 110 554 | 4 167     | 38 493     | 1 013 254 | 1 978     | 50 945     | 690 001 | 8 349     | 96 186     | 1 813 809 |
| 1994-1995 | Rural  | 1 131        | 1 498      | 25 604  | 13 027    | 28 953     | 764 050   | 931       | 11 881     | 97 289  | 15 089    | 42 332     | 886 943   |
|           | Total  | 3 335        | 8 246      | 136 158 | 17 194    | 67 446     | 1 777 304 | 2 909     | 62 826     | 787 290 | 23 438    | 138 518    | 2 700 752 |
|           | Urbana | 2 314        | 7 594      | 116 977 | 4 193     | 40 093     | 1 039 888 | 1 993     | 54 437     | 699 397 | 8 500     | 102 124    | 1 856 262 |
| 1995-1996 | Rural  | 1 173        | 1 702      | 28 881  | 12 781    | 30 069     | 772 367   | 983       | 12 977     | 106 699 | 14 937    | 44 748     | 907 947   |
|           | Total  | 3 487        | 9 296      | 145 858 | 16 974    | 70 162     | 1 812 255 | 2 976     | 67 414     | 806 096 | 23 437    | 146 872    | 2 764 209 |
|           | Urbana | 2 539        | 8 167      | 126 342 | 4 464     | 42 616     | 1 086 235 | 2 108     | 58 280     | 780 252 | 9 111     | 109 063    | 1 992 829 |
| 1996-1997 | Rural  | 1 184        | 1 813      | 30 430  | 12 903    | 31 985     | 801 937   | 1 036     | 13 819     | 115 459 | 15 123    | 47 617     | 947 826   |
|           | Total  | 3 723        | 9 980      | 156 772 | 17 367    | 74 601     | 1 888 172 | 3 144     | 72 099     | 895 711 | 24 234    | 156 680    | 2 940 655 |
|           | Urbana | 2 767        | 8 915      | 134 274 | 4 584     | 44 240     | 1 098 044 | 2 195     | 60 562     | 770 896 | 9 546     | 113 717    | 2 003 214 |
| 1997-1998 | Rural  | 1 285        | 2 114      | 33 854  | 12 970    | 32 530     | 784 901   | 1 080     | 14 439     | 121 873 | 15 335    | 49 083     | 940 628   |
|           | Total  | 4 052        | 11 029     | 168 128 | 17 554    | 76 770     | 1 882 945 | 3 275     | 75 001     | 892 769 | 24 881    | 162 800    | 2 943 842 |
|           | Urbana | 2 960        | 9 434      | 142 094 | 4 741     | 46 401     | 1 118 079 | 2 259     | 62 887     | 799 990 | 9 960     | 118 722    | 2 060 163 |
| 1998-1999 | Rural  | 1 460        | 2 477      | 39 053  | 13 037    | 33 775     | 781 387   | 1 116     | 15 495     | 129 609 | 15 613    | 51 747     | 950 049   |
|           | Total  | 4 420        | 11 911     | 181 147 | 17 778    | 80 176     | 1 899 466 | 3 375     | 78 382     | 929 599 | 25 573    | 170 469    | 3 010 212 |
|           | Urbana | 3 287        | 10 315     | 147 834 | 4 955     | 48 346     | 1 128 497 | 2 349     | 64 392     | 803 214 | 10 591    | 123 053    | 2 079 545 |
| 1999-2000 | Rural  | 1 569        | 2 693      | 41 573  | 13 078    | 34 463     | 796 923   | 1 153     | 16 119     | 135 696 | 15 800    | 53 275     | 974 192   |
|           | Total  | 4 856        | 13 008     | 189 407 | 18 033    | 82 809     | 1 925 420 | 3 502     | 80 511     | 938 910 | 26 391    | 176 328    | 3 053 737 |
|           | Urbana | 3 435        | 10 866     | 155 411 | 5 083     | 49 828     | 1 150 241 | 2 329     | 64 567     | 814 449 | 10 847    | 125 261    | 2 120 101 |
| 2000-2001 | Rural  | 1 664        | 2 889      | 44 177  | 12 931    | 34 930     | 804 819   | 1 145     | 16 504     | 143 612 | 15 740    | 54 323     | 992 608   |
|           | Total  | 5 099        | 13 755     | 199 588 | 18 014    | 84 758     | 1 955 060 | 3 474     | 81 071     | 958 061 | 26 587    | 179 584    | 3 112 709 |

Cuadro No. 58: Desarrollo histórico: planteles, profesores y alumnos, 1960-2000

| Años    | Nivel pre – primario. |          |         | Nivel primario |          |           | Nivel secundario |          |           | Total, General |          |           |
|---------|-----------------------|----------|---------|----------------|----------|-----------|------------------|----------|-----------|----------------|----------|-----------|
|         | Planteles             | Docentes | Alumnos | Planteles      | Docentes | Alumnos   | Planteles        | Docentes | Alumnos   | Planteles      | Docentes | Alumnos   |
| 1960/61 | 84                    | 260      | 10.431  | 4.322          | 12.341   | 505.528   | 298              | 5.617    | 63.957    | 4.704          | 18.218   | 505.528   |
| 1965/66 | 125                   | 368      | 11.559  | 5.761          | 18.629   | 704.563   | 479              | 8.575    | 108.837   | 6.365          | 27.572   | 824.959   |
| 1970/71 | 168                   | 394      | 12.884  | 6.893          | 23.921   | 916.549   | 800              | 15.247   | 209.106   | 7.861          | 39.562   | 1.138.539 |
| 1975/76 | 148                   | 756      | 22.700  | 9.021          | 31.054   | 1.164.126 | 666              | 18.705   | 317.118   | 9.835          | 50.515   | 1.503.944 |
| 1980/81 | 691                   | 1.831    | 49.954  | 11.403         | 42.116   | 1.483.203 | 977              | 29.131   | 392.000   | 13.071         | 73.078   | 1.925.157 |
| 1985/86 | 1.601                 | 3.602    | 89.835  | 13.703         | 52.203   | 1.738.419 | 1.450            | 42.654   | 668.822   | 16.754         | 98.458   | 2.497.076 |
| 1990/91 | 2.284                 | 5.473    | 114.182 | 14.945         | 60.608   | 1'842.953 | 2.455            | 58.985   | 792.297   | 19.887         | 127.466  | 2'747.206 |
| 1995/96 | 3.489                 | 9.278    | 148.383 | 16.868         | 70.001   | 1.739.882 | 2.965            | 67.113   | 811.220   | 23.322         | 146.392  | 2.753.485 |
| 2000/01 | 5.009                 | 13.755   | 199.588 | 18.014         | 84.758   | 1.955.060 | 3.474            | 81.071   | 958.061   | 26.587         | 179.584  | 3.112.709 |
| 2000/06 | 5.099                 | 11.256   | 212.625 | 21.384         | 88.628   | 2'316.846 | 4.021            | 91.167   | 1'146.686 | 30.504         | 191.050  | 3'676.156 |

Fuente: SINEC, Boletín Estadístico, Elaboración Autor.

Tabla No 51: Crecimiento establecimientos, profesores y alumnos (tasas de crecimiento 1957-2010)

| 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 |

Fuente: Ministerio de Educación. AMIE.

Tabla No. 52: Inversión del Estado en educación 1990-1994

| Año                                            | Asignaciones<br>Presupuestarias<br>(Millones de \$.) |                      | Población<br>Estudiantil |                                  |              | Costos<br>Unitarios<br>(\$) |                       |                      | Tipo de<br>cambio |            | Costos unitarios<br>(U.S. \$) |               |                  |
|------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------------------|--------------|-----------------------------|-----------------------|----------------------|-------------------|------------|-------------------------------|---------------|------------------|
|                                                | Edu.<br>Básica<br>(1)                                | Edu.<br>Media<br>(2) | Edu.<br>Superior<br>(3)  | Preprimaria<br>Y primaria<br>(4) | Media<br>(5) | Superior<br>(6)             | Edu.<br>Básica<br>(7) | Edu.<br>Media<br>(8) | Superior<br>(9)   | \$<br>(10) | Básica<br>(11)                | Media<br>(12) | Superior<br>(13) |
| 1990                                           | 66274                                                | 60674                | 40184                    | 1'595556(3)                      | 581212(3)    | 211.937(5)                  | 41.664                | 104.381              | 189604            | 821,52(6)  | 50,72                         | 127,06        | 230,80           |
| 1991                                           | 88299                                                | 87596                | 71413                    | 1'770020                         | 599494       | 212.185                     | 49.886                | 146.117              | 336560            | 1.100,16   | 45,34                         | 132,81        | 305,92           |
| 1992                                           | 144166                                               | 157480               | 122360                   | 1'812520(4)                      | 613882(4)    | 213.210                     | 79.540                | 256.531              | 573.894           | 1.587,03   | 50,12                         | 161,64        | 361,62           |
| 1993                                           | 230237(1)                                            | 238670(1)            | 148548                   | 1'856000                         | 628615       | 214.235                     | 124.050               | 379.676              | 693388            | 1.918,16   | 64,67                         | 197,94        | 361,49           |
| 1994                                           | 342.356(2)                                           | 363.526(2)           | 245.443                  | 1'900.000                        | 643.702      | 215.268                     | 180.187               | 564.743              | 1'140174          | 2.200,0    | 81,90                         | 256,70        | 518,26           |
|                                                |                                                      |                      |                          |                                  |              |                             |                       |                      |                   | (7)        |                               |               |                  |
| Tasa de crecimiento de todo el período % 90-94 |                                                      |                      |                          |                                  |              |                             |                       |                      |                   |            | 61                            | 102           | 125              |
| Tasa de crecimiento promedio anual % 90-94     |                                                      |                      |                          |                                  |              |                             |                       |                      |                   |            | 12,73                         | 19,22         | 22,41            |

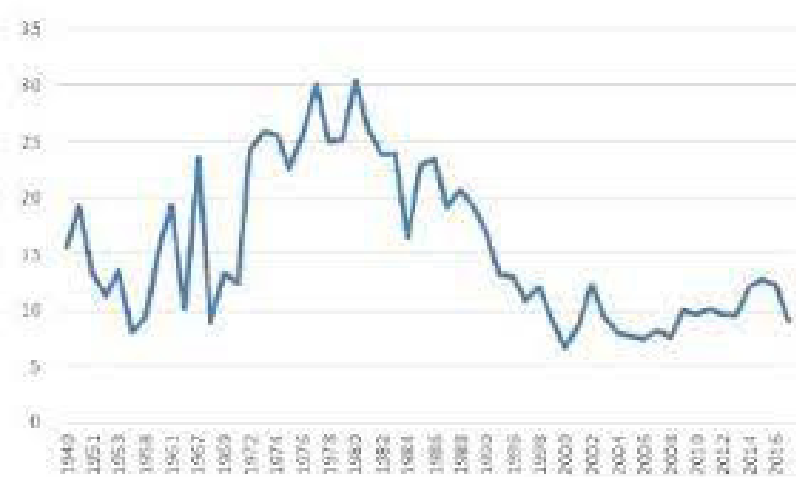
Fuente: Pfister, Emilio (1995) EB/PRODEC, p. 30

Tablas No. 53 y 54: Presupuesto del Estado Proporción del PIB 1981 – 1994 e Inversión privada preprimaria y primaria 1990 y 1998

| Cuadro 11. Presupuesto en educación y otros sectores como proporción del PIB (en porcentajes) |       |       |       |      |       |      |      |      |      | 1990-1991        |            | 1997-1998   |            | INCREMENTO ABSOLUTO Y EN PORCENTAJE |           |       |            |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|------|-------|------|------|------|------|------------------|------------|-------------|------------|-------------------------------------|-----------|-------|------------|-------|
| Sector                                                                                        | 1981  | 1983  | 1985  | 1987 | 1989  | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | NIVEL            | PLANTE LES | PROFES ORES | PLANTE LES | PROFES ORES                         | PLANTELES |       | PROFESORES |       |
| Educación                                                                                     | 4.6   | 4.4   | 4.3   | 3.92 | 3.02  | 2.91 | 3.1  | 2.72 | 2.85 |                  |            |             |            |                                     | Nº        | %     | Nº         | %     |
| Salud                                                                                         | 1.3   | 1.3   | 1.3   | 1.2  | 1.1   | 0.89 | 1.02 | 0.8  | 0.7  | PREPRIM PRIMARIA | 784        | 3.177       | 1.770      | 6.559                               | 986       | 125.8 | 3.382      | 106.5 |
| Deuda Pública                                                                                 | 3.2   | 5.0   | 5.0   | 7.09 | 5.69  | 5.1  | 5.2  | 3.9  | 3.57 |                  |            |             |            |                                     |           |       |            |       |
| Presupuesto General del Estado                                                                | 17.73 | 18.45 | 18.76 | 20.5 | 16.79 | 15.9 | 15.9 | 15.7 | 15.4 |                  |            |             |            |                                     |           |       |            |       |

Fuente: De Wilde, Johan (1999), Educación para todos en la República del Ecuador, evaluación en el año 2.000. Quito: Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, p. 25; Fundación Ecuador, (1995). La crisis educativa, bases para un consenso. p. 29.

Tabla No. 55: Presupuesto General del Estado, porcentaje: 1940-2017



Fuente: Madrid Tamayo, tito livio (2019). El sistema educativo de Ecuador un sistema, dos mundos, universidad Andina; Bilbao, Luis (1980). Ob. Cit. pp. 242-ss. El carácter limitado de las inversiones del Estado en educación lo refleja el Presupuesto del Estado que disminuyó entre 1981 del 4,6% del PIB al 2,72% en 1993.



Calidad de la educación.

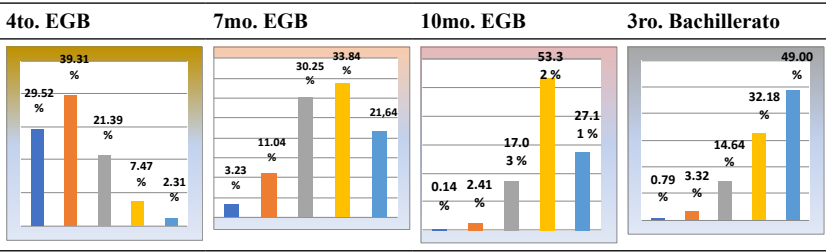
Cuadro No. 59: Dominio de destrezas en 10mo año de EGB, 1996

| 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     | Nac    | 7     | 8     | 9     | 10    | 11    | 12    |
| Identificar elementos explícitos del texto: personajes, objetos, características, tiempos....                     | 40,71 | 50,13 | 54,85 | 56,26 | 61,30 | 59,28 | 54,64  | 44,74 | 25,56 | 55,92 | 30,02 | 51,77 | 51,45 |
| Distinguir las principales acciones y acontecimientos que aman el texto y el orden en el que suceden              | 41,15 | 57,32 | 49,32 | 56,41 | 55,80 | 53,79 | 50,14  | 41,43 | 27,81 | 50,09 | 26,22 | 46,25 | 46,89 |
| Distinguir causa - efecto                                                                                         | 47,79 | 70,96 | 67,77 | 70,31 | 70,48 | 71,18 | 62,08  | 45,40 | 23,31 | 58,88 | 27,31 | 54,44 | 55,60 |
| Establecer analogías entre los elementos de un texto                                                              | 53,27 | 80,89 | 73,88 | 77,22 | 78,06 | 81,82 | 72,72  | 60,32 | 38,76 | 71,14 | 36,17 | 66,38 | 68,67 |
| Reconocer las tesis de un texto argumentativo                                                                     | 53,98 | 75,67 | 68,84 | 74,18 | 75,93 | 74,38 | 66,31  | 47,62 | 33,99 | 61,92 | 36,71 | 62,72 | 63,90 |
| Identificar los argumentos que apoyan una tesis                                                                   | 31,42 | 46,50 | 42,62 | 45,64 | 46,80 | 46,69 | 41,71  | 32,02 | 12,64 | 40,55 | 18,44 | 43,21 | 36,10 |
| Inferir el tema o la idea principal que plantea el texto                                                          | 39,82 | 48,54 | 41,75 | 47,94 | 51,14 | 47,84 | 41,80  | 28,57 | 17,13 | 38,92 | 19,17 | 38,33 | 33,20 |
| Inferir el significado de palabras y oraciones a partir del contexto                                              | 42,48 | 56,94 | 56,80 | 54,36 | 55,80 | 59,59 | 47,81  | 31,90 | 21,63 | 38,99 | 19,71 | 38,50 | 45,02 |
| Inferir ideas, motivaciones o argumentos implícitos                                                               | 43,36 | 65,22 | 63,30 | 62,99 | 63,06 | 66,16 | 56,31  | 39,21 | 23,60 | 50,58 | 27,31 | 50,96 | 53,32 |
| Derivar conclusiones a partir del texto                                                                           | 47,79 | 74,01 | 69,51 | 72,20 | 72,27 | 73,45 | 63,79  | 45,08 | 18,54 | 59,65 | 31,83 | 60,80 | 54,15 |
| Total de alumnos                                                                                                  | 226   | 785   | 1.030 | 1.216 | 1.267 | 4.815 | 15.925 | 630   | 356   | 4047  | 553   | 148   | 482   |

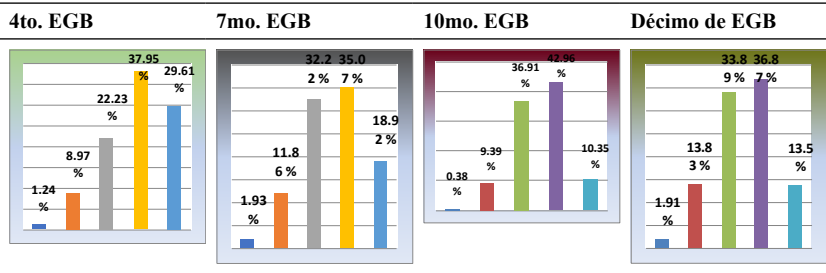
Examen MEC. Añadido a los Datos de ADEINCO 96 y se reordenó en noviembre 1999 en 14. Carta Inicial correspondiente a un grupo de estudiantes evaluados al pasar del

Tabla No. 60: Logros en matemáticas, lenguaje y comunicación, estudios sociales y ciencias naturales 2009

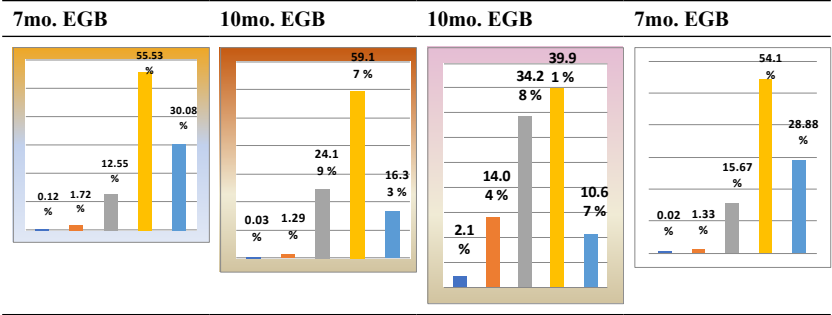
MATEMÁTICAS



LENGUAJE Y COMUNICACIÓN



ESTUDIOS SOCIALES Y CIENCIAS NATURALES



Fuente: SINEC y Ser, Ministerio de Educación – Diario El Telégrafo. 22 de dic. del 2009. **Sim-  
bología:** ( ) Excelente - ( ) Muy bueno - ( ) Bueno - ( ) Regular - ( ) Insuficiente