

# **TESIS DOCTORAL**

**2014**



## ***LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL ECUADOR, 1950-2010***

***Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad***

**MILTON LUNA TAMAYO**

**Licenciado en Ciencias Históricas  
Magister en Historia Andina**

**Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada  
FACULTAD DE EDUCACIÓN**

**Directora: Gabriela Ossenbach Sauter**

**Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada**

**FACULTAD DE EDUCACIÓN**

***LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL ECUADOR, 1950-2010***

***Las acciones del Estado y las iniciativas de la sociedad***

**MILTON LUNA TAMAYO**

**Licenciado en Ciencias Históricas**

**Magister en Historia Andina**

**Directora: Gabriela Ossenbach Sauter**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Emilio y José Rafael, mis hijos, que me regalaron su tiempo y sus conocimientos. Ya fueron mis ayudantes de investigación. A Catalina, mi querida esposa, con quien compartí reflexiones y aprendí mucho de la cotidianidad de la educación. A Gabriela Ossenbach, mi directora de tesis y amiga, quien me inició en la Historia de la Educación y me motivó para que ingresara al doctorado y lo terminara.

## **DEDICATORIA**

A mi padre y madre recién fallecidos, que les hubiera gustado ver a su hijo culminar una etapa de un camino de lucha sin fin.

## INDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCION GENERAL .....</b>	<b>1</b>
Las motivaciones desde el presente .....	2
La tesis y la Historia de la Educación en el Ecuador .....	3
La ubicación temporal del estudio .....	4
Las preguntas de la investigación.....	6
El soporte teórico .....	7
Los objetivos del estudio.....	12
Las fuentes .....	13
La estructura interna de la tesis .....	13
Breve reseña de los capítulos .....	14
Apunte final.....	18
<b>CAPITULO I .....</b>	<b>19</b>
<b>POLITICAS EDUCATIVAS EN EL ECUADOR 1950-1980 .....</b>	<b>19</b>
INTRODUCCION .....	19
LA HORA DEL DESARROLLISMO. EL CONTEXTO 1950-1980 .....	20
El boom bananero 1948-1970 .....	22
La presencia de la CEPAL .....	24
El boom petrolero.....	25
El manejo económico de las dictaduras de los 70 .....	26
Los cambios en la sociedad ecuatoriana entre 1950 – 1980.....	27
LA EDUCACION ANTES DE LOS 50 .....	31
PROPUESTAS Y ACCIONES EDUCATIVAS DEL ESTADO 1950-1980.....	35
La propuesta educativa en el gobierno de Galo Plaza.....	36

Las políticas educativas en el gobierno de Velasco Ibarra 1952-1956.....	38
Las propuestas educativas en el gobierno de Camilo Ponce Enríquez (1956-1960).....	49
Las políticas educativas de Velasco Ibarra a inicios de los años 60 .....	54
Políticas educativas en el gobierno de Carlos Julio Arosemena Monroy.....	63
Políticas educativas en la Junta Militar de Gobierno .....	66
Plan ecuatoriano de educación 1964-1974.....	69
Políticas educativas de Clemente Yerovi Indaburu.....	72
Las políticas educativas de Otto Arosemena Gómez .....	76
La educación en el quinto Velasquismo.....	79
Las políticas educativas en las dictaduras militares de los años 70 .....	88
<b>LECTURA COMPARADA: EDUCACION 1950-1980.....</b>	<b>92</b>
Preprimaria.....	93
Primaria .....	93
Secundaria.....	95
Educación técnica.....	96
Educación superior.....	97
Alfabetización .....	99
Educación rural .....	100
<b>OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON LAS POLITICAS EDUCATIVAS</b>	
1950 - 1980 .....	102
Actores de las políticas educativas detrás del Estado.....	102
La gestión del sistema .....	103
Calidad educativa.....	105
Presupuesto educativo.....	108
Planificación educativa vs. Planificación para el desarrollo. ....	109
Voluntarismo y asistencialismo vs. Planificación.....	109

LAS POLITICAS EDUCATIVAS Y LA MOVILIZACION DE LA SOCIEDAD	
1950 -1980: EL MAGISTERIO Y EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL.....	110
La incidencia del movimiento estudiantil: el pensamiento y acción de la FEUE a fines de los sesenta. ....	115
VISION GENERAL DEL PERIODO.....	120
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>122</b>
<b>LA EDUCACION Y LAS POLITICAS EDUCATIVAS 1980 – 2007.....</b>	<b>122</b>
INTRODUCCION .....	122
¿DEL ESTATISMO AL NEOLIBERALISMO?: EL CONTEXTO .....	123
LAS POLITICAS EDUCATIVAS EN LOS 80 Y 90.....	128
Las políticas educativas en los gobiernos de Roldós y Hurtado 1979-1984 .....	128
La educación en el gobierno de León Febres Cordero .....	133
La educación en el gobierno de Rodrigo Borja.....	135
Avances y problemas educativos durante la década de los 80 .....	138
La educación en el gobierno de Sixto Durán Ballén .....	141
La educación en un periodo de inestabilidad política: Bucaram y Alarcón .....	143
La mayor crisis del siglo XX y el impacto en educación .....	144
Recuperación de una relativa estabilidad: la educación en el gobierno de Gustavo Noboa... ..	149
Lucio Gutiérrez, más de lo mismo. Las políticas educativas .....	157
La educación en la transición de Alfredo Palacio. ....	161
AVANCES Y PROBLEMAS DE LA EDUCACION 1980-2000.....	161
La oferta educativa.....	161
La calidad de la educación .....	167
En primaria.....	170
Infraestructura y material didáctico.....	179
Inversión educativa .....	182
Gestión del sistema educativo. ....	188

Desacuerdo frente a la nueva ley de educación.....	192
Crecimiento del sector privado de la educación.....	193
Sistema Intercultural Bilingüe.....	194
<b>EL CONFLICTO DOCENTE: FACTOR DE ALTA INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EN LA EDUCACIÓN .....</b>	<b>195</b>
Reivindicaciones y plataforma de lucha docente. ....	198
Efectividad de los paros .....	201
Los paros y los actores involucrados.....	203
Los paros y sus consecuencias en el Estado.....	204
El paro, el sindicato docente y los maestros de base.....	205
La sociedad civil y los paros .....	206
Los límites de la paralización.....	207
<b>PARTICIPACIÓN Y MOVILIZACIÓN SOCIAL POR LA EDUCACIÓN 1980-2007 .....</b>	<b>208</b>
Debate Pedagógico Ecuatoriano.....	209
Consulta Nacional Siglo XXI.....	210
El Contrato Social por la Educación (CSE) .....	211
<b>SINTEISIS.....</b>	<b>217</b>
<b>CAPITULO III .....</b>	<b>221</b>
<b>POLITICAS EDUCATIVAS EN EL ECUADOR 2007-2012 .....</b>	<b>221</b>
INTRODUCCIÓN .....	221
EL RETORNO DEL PROTAGONISMO DEL ESTADO. EL CONTEXTO .....	222
La rectoría del ejecutivo, el retiro de los gobiernos autónomos descentralizados .....	225
La desconcentración: zonas, circuitos y distritos. ....	228
<b>PLAN DECENAL: LA HOJA DE RUTA EDUCATIVA EN EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA .....</b>	<b>229</b>
El Plan Decenal de Educación .....	230

POLÍTICAS MÁS DESTACADAS QUE SE IMPULSARON PARA CUMPLIR CON LAS METAS DEL PLAN DECENAL .....	231
Textos escolares gratuitos .....	231
Política docente .....	234
Unidades Educativas del Milenio.....	244
Infraestructura educativa .....	246
LOGROS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS 2007-2012.....	248
Aumento de la cobertura escolar.....	248
Mejoramiento de la infraestructura escolar.....	253
Mejoramiento de la inversión educativa.....	254
Fortalecimiento de la educación pública.....	256
Reducción del trabajo infantil.....	258
Nuevo marco legal con referencia al derecho a la educación.....	261
Consolidación de la evaluación educativa.....	261
Ministerio de Educación fortalecido.....	262
ACCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS QUE EXPLICAN EL AUMENTO DE LA COBERTURA .....	263
La participación y movilización ciudadana.....	263
La política de universalización del primer año de educación básica.....	264
Entrega gratuita y universal de textos escolares catapultó la matrícula.....	265
Eliminación de los 25 dólares de “contribución voluntaria”.....	267
Aumento de cobertura de alimentación escolar .....	268
Entrega de uniformes escolares.....	270
Aumento del bono de desarrollo humano.....	271
DIFICULTADES Y DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN Y DE LAS POLÍTICAS 2007-2012.....	273
Cobertura limitada de educación inicial.....	273
Persistencia del abandono escolar .....	274

Persistía fuerte incidencia de la pobreza en la educación de la gente .....	280
Permanencia de los problemas de sobre edad y repetición. ....	283
La carga histórica del rezago educativo. ....	288
Políticas educativas para jóvenes y adultos.....	290
Calidad educativa. Problema estructural que perdura. ....	295
Presupuesto: incumplimiento constitucional.....	302
Continuidad de maltrato y discriminación en educación. ....	307
Los peligros sobre la diversidad: el respeto y desarrollo de las culturas y pueblos originarios. La crisis del sistema intercultural bilingüe.....	30910
Reducción de la participación y de la cooperación .....	311
<b>LA RETÓRICA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION.....</b>	<b>313</b>
La calidad de la educación en la Constitución del 2008 .....	314
La calidad de la educación en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 .....	316
La calidad de la educación en la propuesta de Ley de Educación 2010.....	319
La propuesta de calidad del Ministerio de Educación en el documento de actualización curricular 2010 .....	322
Otras propuestas de calidad educativa.....	3233
<b>MIRADA FINAL AL PERIODO 2007 – 2012 .....</b>	<b>324</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>327</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>338</b>
<b>FUENTES PRIMARIAS .....</b>	<b>343</b>
Cartas: .....	344
Documentos inéditos:.....	344
Entrevistas: .....	345
Folletos:.....	345
Hojas volantes: .....	346
Informes de Ministros de Educación y de Presidentes de Ecuador consultados en el Archivo- Biblioteca de la Función Legislativa:.....	346

Leyes y decretos:.....	347
Prensa: .....	347
Presentaciones en PP:.....	347

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Exportaciones de banano del Ecuador 1948-1984 .....	23
Tabla 2 Empleo generado por la industria ecuatoriana .....	24
Tabla 3 Alumnos matriculados y concurrentes de las escuelas diurnas del país por grados (Escuelas urbanas y rurales) .....	32
Tabla 4 Escuelas de educación primaria en 1947.....	33
Tabla 5 Número de establecimientos educativos de todos los niveles 1947.....	33
Tabla 6 Número de escuelas 1954-1955 .....	40
Tabla 7 Aumento de establecimientos educativos entre 1953-1955 .....	44
Tabla 8 Aumento del número de estudiantes entre 1953 y 1955 .....	45
Tabla 9 Aumento de número de planteles.....	50
Tabla 10 Aumento de escuelas por sostenimiento .....	50
Tabla 11 Número de estudiantes matriculados en todos los niveles de estudios .....	51
Tabla 12 Número de estudiantes según sostenimiento de los establecimientos educativos 1957-1959.....	52
Tabla 13 Número de docentes en todos los niveles educativos.....	53
Tabla 14 Número de docentes por sostenimiento .....	53
Tabla 15 La oferta educativa en el año escolar 1959-1960.....	59
Tabla 16 Matrícula y graduación de la Secundaria 1962-1963.....	70
Tabla 17 Matriculación en escuelas 1968-1969.....	81
Tabla 18 Matriculación por sexo en escuelas 1968-1969 .....	82
Tabla 19 Escuelas por el número de profesores 1967- 1968.....	82
Tabla 20 Profesores del país por títulos 1967-1968.....	82
Tabla 21 Profesores del país por sostenimiento y sexo.....	82
Tabla 22 Crecimiento de la oferta y demanda de personal de nivel medio Técnico 1974-1986.....	91
Tabla 23 Matrícula preprimaria 1959/60 – 1975/76 .....	93
Tabla 24 Indicadores de educación primaria 1959- 1976 .....	94
Tabla 25 Tasas de deserción educación primaria por grado y áreas 1964-1972 .....	94
Tabla 26 Indicadores de secundaria 1959- 1976 .....	95
Tabla 27 Evolución de la matrícula en educación técnica 1963-1976 (en porcentajes).....	96
Tabla 28 Matrícula de educación superior en universidades públicas y particulares (1963-64 / 1977-78).....	97

Tabla 29 Matrícula educación superior por tipo de carrera 1964-1977 .....	98
Tabla 30 Escuelas urbanas y rurales 1947-1976 .....	100
Tabla 31 Sueldo Básico de los docentes 1972-1980 .....	107
Tabla 32 Presupuesto nacional y presupuesto en educación 1940-1979.....	108
Tabla 33 Inversión en educación en relación al PIB 1980-1991 .....	138
Tabla 34 Escuelas públicas cerradas 2000 .....	146
Tabla 35 Indicadores de escolaridad, según condición de pobreza, 1998.....	163
Tabla 36 Indicadores de escolaridad, según condición étnica y sexo, 1998 .....	163
Tabla 37 Tasa neta de matrícula por grupos poblacionales, según niveles, 1998.....	164
Tabla 38 Tasa de matrícula, por nivel, según área residencial 1982-1999.....	165
Tabla 39 Tasa neta de matrícula, por nivel, según sexo, 1982-1998.....	166
Tabla 40 Tasa de repitencia del primer grado, por grupos poblacionales, 1998 .....	168
Tabla 41 Nivel académico de los docentes en el 2000.....	170
Tabla 42 Las profesiones más importantes para el desarrollo del país según la Consulta Nacional Educación siglo XXI.....	174
Tabla 43 Porcentaje de escuelas incompletas y de escuelas unidocentes 1997-1998 .....	180
Tabla 44 Dotación de servicios básicos por provincias de establecimientos educativos .....	181
Tabla 45 Inversión educativa en relación al PIB 1980 -2007 .....	183
Tabla 46 Inversión per cápita en educación primaria 2006.....	185
Tabla 47 Inversión por persona en educación primaria (seis grados) 2006. Cantones de menor inversión respecto a su provincia en el Ecuador .....	186
Tabla 48 Ejecución de programas del Ministerio de Educación .....	187
Tabla 49 Presupuesto comparado del MEC 2003-2004-2005.....	188
Tabla 50 Municipios que solicitaron competencias en el marco de la descentralización 2001-2004 .....	190
Tabla 51 Paros de la UNE 1983- 2003.....	198
Tabla 52 El tema salarial en los conflictos docentes 1999-2003.....	199
Tabla 53 Inversión en infraestructura escolar 1999 – 2006 .....	247
Tabla 54 Inversión del Gobierno de Rafael Correa en infraestructura.....	247
Tabla 55 Tasa neta de asistencia a Educación General Básica .....	248
Tabla 56 Tasa de asistencia de 14 a 17 años de edad según zona.....	251
Tabla 57 Monto de la inversión en infraestructura escolar 1999-2011 .....	254
Tabla 58 Matriculación primer y segundo años de educación básica .....	265
Tabla 59 Programa de Alimentación Escolar. Cobertura e inversión 2007-2009.....	269

Tabla 60 Cobertura uniformes escolares gratuitos.....	270
Tabla 61 Cobertura programas de Educación Inicial para niños de 3 y 4 años de edad .....	273
Tabla 62 Promoción y abandono escolar .....	274
Tabla 63 Proporciones de personas que asisten a la escuela, por grupos grandes de auto- identificación .....	276
Tabla 64 Proporciones de personas que asisten a la escuela, por idioma de los padres.....	277
Tabla 65 Proporciones de personas que asisten a la escuela, por quintiles de ingreso de los padres.....	278
Tabla 66 Razones de no asistencia al bachillerato 2012 .....	281
Tabla 67 Edad – nivel educativo entre los 12 y 17 años, 2006.....	284
Tabla 68 Edad nivel educativo secundaria, primaria y básica 2006.....	285
Tabla 69 Porcentaje de sobre edad en educación regular.....	287
Tabla 70 Población que no ha culminado estudios primaria y secundaria 2006.....	288
Tabla 71 Evolución de las personas sin educación formal.....	289
Tabla 72 Pruebas aprendo año 2000 lenguaje .....	296
Tabla 73 Pruebas aprendo año 2000 matemáticas.....	296
Tabla 74 Calidad de la educación: el Ecuador en el contexto de américa latina.....	297
Tabla 75 Cumplimiento Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución .....	303
Tabla 76 Gasto en educación básica por destino, año 2010, en miles de dólares y porcentajes .....	305

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Asistencia a Educación General Básica. Personas de 5 a 14 años .....	249
Gráfico 2 Tasa de asistencia por edad 2003-2006-2012 .....	250
Gráfico 3 Tasa neta de asistencia al bachillerato según quintiles .....	252
Gráfico 4 Tasa neta asistencia al bachillerato: género y etnia 2006-2011 (15 a 17 años)) .....	253
Gráfico 5 Evolución del presupuesto educativo en relación al PIB 1995-2010.....	255
Gráfico 6 Presupuesto Educación (Ministerio de Educación) Millones de dólares y PIB .....	255
Gráfico 7 Matrícula Educación inicial, básica y bachillerato 2006-2012 .....	257
Gráfico 8 Niños y Adolescentes trabajan y no estudian 2006-2009 .....	259
Gráfico 9 Niños y adolescentes no trabajan y no estudian 2006-2009.....	260
Gráfico 10 Beneficiarios Textos escolares 2006 - 2009 (6-12 años) .....	266
Gráfico 11 Beneficiarios BDH 2006 – 2009 .....	272
Gráfico 12 Asistencia al bachillerato .....	280
Gráfico 13 Tasa de escolarización por edad.....	286
Gráfico 14 Reducción del analfabetismo 1940-2000 .....	291
Gráfico 15 Analfabetismo 2006- 2009 .....	294
Gráfico 16 Resultados de las Pruebas Ser 2008.....	298
Gráfico 17 Gastos por habitante en educación, militar, deuda y justicia .....	306

## INTRODUCCIÓN GENERAL

Más de diez años transcurrieron para que esta tesis doctoral se concretara. En los dos últimos fue redactada de manera sistemática. En los anteriores el autor tuvo un trajinar accidentado tomando prestado tiempo al trabajo, a la academia y a la vida familiar, para recolectar información en bibliotecas, archivos y en oficinas gubernamentales, realizar entrevistas y procesar una montaña de papeles oficiales, informes, encuestas, tablas y gráficos, que se fueron acumulando con el pasar de los años. Además, el autor, como activista educativo, fue testigo y protagonista de varios procesos de cambio educativo, que le permitieron tomar y sistematizar información de primera mano.

La motivación por el tema de esta investigación, las políticas educativas desde 1950 hasta el 2012, nació tanto de viejas preocupaciones e interrogantes del profesor y profesional de la Historia, como de una Historia de la Educación que empezó a dar sus primeros pasos en el Ecuador en la década de los noventa gracias al estímulo generado por la profesora Gabriela Ossenbach. Pero la motivación también fue de la mano de las urgentes y necesarias explicaciones requeridas por el historiador-activista educativo que deseaba entender y transformar el presente en base a una mejor comprensión del pasado, en este caso del pasado más cercano. Para esto el autor se respaldó en el gran historiador inglés E. H. Carr, quien manifestaba que: “El historiador pertenece a su época y está vinculado a ella por las condiciones de la existencia humana” (Carr, 1973, p. 33). Por esto, desde allí, elabora sus preguntas que guían el proceso de investigación que le llevan a redactar la historia que no es sino “un diálogo sin fin entre el presente y el pasado” (Carr, 1973, p. 40). De este diálogo surgiría una comprensión crítica del presente, de la que se obtiene, a su vez, una proyección hacia el futuro, que a decir del historiador Josep Fontana, se reflejaría en la construcción de un proyecto social (Fontana, 1982, p.10).

De esta manera, esta tesis doctoral describe y analiza críticamente la temática planteada con sujeción al rigor académico respectivo. También narra, desde la experiencia de la actoría social del autor en la incidencia sobre políticas educativas, algunos aspectos del pasado inmediato, del 2002 a la fecha.

## Las motivaciones desde el presente

En los últimos años el Ecuador ha canalizado e incrementado una consciencia colectiva respecto a la importancia de la educación, por lo que se la ha ubicado como una de las grandes prioridades nacionales<sup>1</sup>. De esta manera, la reforma educativa es un animado territorio de consensos y disputas políticas y de sentido. Los consensos han girado en torno a enfrentar varias necesidades muy generales: el cambio educativo, la universalidad, el aumento del presupuesto, el tema docente, etc. Los disensos se han presentado en lo conceptual y operativo de la reforma. Preguntas como ¿Educación, para qué? ¿Qué concepto de calidad de la educación asumiría el Ecuador? ¿Qué tipo de ciudadano o ciudadana queremos formar? ¿Cómo será tomada en cuenta la participación social en el cambio educativo? y otras se han contestado a medias o no se han contestado (Luna, 2009). En la misma línea, se han perfilado dos grandes y contradictorias visiones sobre el sentido de la reforma: la una que apunta a la creación de “capital humano” y conocimiento en procura de facilitar el crecimiento económico, la competitividad y el “cambio de la Matriz Productiva”<sup>2</sup>; y la otra que desea la transformación educativa ligada con proyectos de justicia social y democracia, realización comunitaria y personal, y fomento de relaciones armónicas con la naturaleza y los animales.

La presente tesis doctoral describe y analiza la lucha de sentidos de la educación en Ecuador en los últimos 60 años, a través de desentrañar y comprender la compleja construcción e interacción de los diversos y contradictorios conceptos, discursos y rutas de las políticas educativas. De esta manera, la investigación se ubica no solo en un debate contemporáneo del Ecuador, sino en la intensa y reciente lucha que se desarrolla en América y España, expresada en las grandes movilizaciones por el derecho a la educación

---

<sup>1</sup> Este no solo es fenómeno del Ecuador. Otros países de América Latina han priorizado la educación en sus agendas. Además, esta es una constante en las declaraciones de los Estados de la región desde los años 90 (Martinic y Pardo, 2001).

<sup>2</sup> Este es el complejo y gran desafío presentado al Ecuador por el gobierno del presidente Rafael Correa. El concepto básico del Cambio de la Matriz Productiva señala la mutación del modelo primario exportador vigente desde la Colonia, desde fines del siglo XVIII, a la economía basada en el talento humano, en la cual la educación cumpliría un rol fundamental para la formación del capital humano y del conocimiento que se convertiría en soporte del desarrollo y en mercancía de exportación (SENPLADES, 2013).

realizadas en los últimos años en Chile, Argentina, Colombia (Luna, 2013); y en las disputas y movilizaciones estudiantiles y docentes que se han llevado a cabo en España a propósito de su reforma educativa y de la nueva ley de educación.

El respaldo social, la voluntad política y los recursos económicos no son suficientes para sustentar y sostener una reforma educativa asertiva y eficiente. Se requiere también de claridad conceptual, de objetivos bien definidos, de procedimientos adecuados, de consensos, de personal capacitado y motivado para el cambio; de conocimiento cabal de la realidad no solo educativa, sino también de la economía, de la cultura, de la sociedad y de la historia, y de las expectativas y necesidades de la gente, de los actores educativos.

Los objetivos, políticas, metas y presupuestos de la reforma, que lleva adelante el Ecuador desde el 2007, fueron diseñados e inspirados en una mirada coyuntural, refundacional y triunfalista, que cubrió toda la gestión política y simbólica del gobierno. Todo lo anterior no servía, era producto de la “partidocracia corrupta” y de la “larga noche neoliberal”<sup>3</sup>. De alguna manera la historia del país empezaba en el 2007, con la gestión de la “revolución ciudadana” dirigida por Rafael Correa y ejecutada por sus cuadros políticos y técnicos. Todo el discurso oficial sobre las políticas era difundido bajo el sello de “la primera vez”: “La primera vez” que el Estado invertía presupuestos tan altos en la educación, “la primera vez” que se capacitaba a tantos maestros”, “la primera vez...”

El conocimiento histórico, las demandas y propuestas de los actores educativos (estudiantes, maestros, padres y madres de familia y comunidad), la experiencia de otras reformas de América Latina y el mundo, fueron utilizadas parcialmente en el diseño de las políticas.

## **La tesis y la Historia de la Educación en el Ecuador**

La Historia de la Educación no fue un actor en los cambios educativos recientes, no sólo por el desconocimiento histórico por parte de los técnicos ministeriales, sino porque su

---

<sup>3</sup> Estas son frases constantemente utilizadas por el Presidente Correa y por voceros del gobierno para referirse a los logros de su gestión.

desarrollo como disciplina es incipiente en el Ecuador, más aún para el tramo temporal que abarca esta tesis. Los pioneros y contados trabajos para estos años son monografías puntuales elaborados por historiadores y sociólogos como Ossenbach (1999), Terán & Moscoso (2002), Arcos & Espinosa (2008), Luna & Astorga (2011). El trabajo del profesor Emilio Uzcátegui (1981) también es un aporte a este conocimiento.

El escaso desarrollo de la Historia de la Educación se explica con la crisis de las Ciencias Sociales y en particular de la Historia presentada a partir de los años 90, luego de un floreciente momento presentado en los años 80 del siglo XX.

De esta manera la Historia de la Educación muy poco ha podido decir y contribuir para iluminar la construcción de las políticas educativas. Sin la saludable mirada del pasado, el Ecuador está indefenso, propenso a repetir errores y caminos transitados, frente a decisiones que tiene que tomar urgido por las demandas y necesidades políticas contingentes.

El conocimiento de la historia de las políticas educativas es importante para los tomadores de decisión, como también para los docentes en ejercicio y para los nuevos maestros y maestras en formación, por lo que esta tesis, además de contribuir a la Historia de la Educación, ha sido diseñada para ser usada por estudiantes de educación e investigadores, como una de las fuentes de datos del periodo, por lo que sin perder el carácter analítico, en varios tramos abunda en descripciones e información considerada relevante, susceptible de ser reinterpretada por cualquier lector.

### **La ubicación temporal del estudio**

La construcción de la historia educativa del Ecuador desde la época precolonial está en lento proceso. La presente investigación cubre los últimos 60 años, escogidos por el autor como el territorio temporal más adecuado para responder a varias de las preguntas realizadas al pasado desde el presente.

En efecto, lo acontecido en los ámbitos económicos, políticos y educativos en el periodo 1950-1980 del siglo XX ecuatoriano se dio en condiciones relativamente similares a las del

periodo 2007-2012: protagonismo del Estado, modelo económico ligado a la sustitución de importaciones, planificación centralizada, reforma educativa acompañando las necesidades de la economía con énfasis en la construcción de “capital humano”, entre otras; por lo que se puede establecer a los años 50 como matriz gestora de varias políticas educativas que se desarrollaron en los siguientes años, hasta llegar al siglo XXI, con lo que su seguimiento es una gran fuente de información y análisis.

Por otra parte 1950 marcó un corte en la historia del siglo XX en el Ecuador y en América Latina. El inicio de la segunda postguerra mundial y de la Guerra Fría, la alta influencia de la Organización de las Naciones Unidas ONU en estos países y la incorporación en las agendas nacionales del modelo desarrollista de la CEPAL (proceso de industrialización por sustitución de importaciones, planificación del Estado, fuerte protagonismo del Estado en transformaciones de la sociedad y del Estado, entre otros factores) son algunos de los hechos que caracterizan a este periodo.

Además en el caso ecuatoriano, 1950 coincidió con el inicio del denominado boom de las exportaciones del banano, crecimiento económico, mayor urbanización y el arranque de un periodo de estabilidad política. El año 2012, como fin del periodo analizado en la tesis, es un corte temporal arbitrario del gobierno del presidente Rafael Correa, quien inició su mandato en el 2007, culminaría su segundo periodo en el 2013, y continuaría su tercer periodo presidencial en el 2017.

De 1895 a 1950, en materia educativa, es un periodo en el que la educación estuvo al servicio de un objetivo político trazado por la Revolución Liberal iniciada en 1895. El proyecto educativo laico y de fortalecimiento de la educación pública tuvo como misión central el afianzamiento y consolidación del Estado Nacional. En cambio, desde 1950, sin descuidar la propuesta liberal, la educación orientó su vocación al afianzamiento de la economía, en este caso, del modelo desarrollista de industrialización cepalina.

En el caso de América Latina, Ossenbach & Martínez Boom (2011) en coincidencia con lo señalado anteriormente, ubican la década de 1950 como el inicio de reformas educativas relacionadas con la economía que no solo inciden en la región, sino que influyen en otras áreas del planeta:

América Latina constituyó con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial un espacio para el origen y la experimentación de una gran variedad de estrategias para el desarrollo, fijándonos especialmente en el llamado “planeamiento integral de la educación”, técnica que luego se difundiría, “desde la periferia hacia el centro”, por otras partes del mundo (Ossenbach & Martínez Boom, 2011, p. 680).

Ciertamente una de esas “otras partes del mundo” en las que la experiencia latinoamericana se aplicó fue España, en su reforma educativa de los años 60.

Desde 1950 hasta la década de 1980 el Ecuador experimentó varias reformas o planes educativos teóricamente engarzados en los novedosos planes de desarrollo que irrumpieron en la región latinoamericana. La mayoría de ellos se quedaron en el camino y experimentaron desencuentros con la planificación nacional. En éste periodo, las elites ecuatorianas a través del Estado impulsaron varios modelos de desarrollo que tuvieron un impacto ambiguo en la realidad, debido a la reiterada crisis e inestabilidad política. En la década de los 90 apareció con fuerza la resistencia de los movimientos sociales, que combinada con la indeterminada actitud económica y política de unas élites rentistas, desfiguraron o dieron un matiz singular a los modelos. Los planes educativos reformistas navegaron en esta incertidumbre donde Estado y sociedad civil disputaron la formulación y ejecución de las políticas. Desde el 2007 el Ecuador vive un periodo de estabilidad política y económica, aunque la reforma educativa, con firme apoyo político y financiero del Estado, transita atropelladamente por diversas vías y velocidades hacia un renovado cause neoliberal.

## **Las preguntas de la investigación**

Los antecedentes señalados condujeron a que la presente investigación formulara varias preguntas. Las preguntas centrales fueron las siguientes: ¿Qué dinámica, factores y actores generaron los planes de reforma educativa que se diseñaron y ejecutaron en este periodo? ¿Cuántos y qué tipo de planes educativos se ejecutaron en el periodo 1950-2012? ¿Cuáles fueron sus fuentes inspiradoras y cuáles sus relaciones con los modelos de desarrollo?

También se formularon varias preguntas secundarias:

- ¿Cuál fue la lógica que explica los avances en el acceso a la educación y el fracaso de las políticas de calidad educativa entre 1950 y el 2007?
- ¿Cuál la relación entre modelos de desarrollo y los planes educativos durante el periodo estudiado?
- ¿Qué factores económicos y políticos explican la ambigua aplicación por parte del Estado de los modelos de desarrollo y de crecimiento y su relación con las políticas educativas en el periodo?
- ¿Cuál fue el papel y las propuestas de la sociedad civil, de las organizaciones sociales, estudiantiles y de maestros en los diversos momentos de este periodo y su nivel de incidencia en las políticas educativas?
- ¿Cuál fue el rol de los organismos internacionales, de la cooperación de las Naciones Unidas, de la banca de crédito, de la OEI y de las ONG en la configuración y aplicación de políticas educativas?
- ¿Qué conceptos de educación han prevalecido en el periodo y cuál su efectivo impacto?

## **El soporte teórico**

Esta investigación histórica tiene como su objeto de estudio las políticas educativas, por lo que epistemológicamente intentó un diálogo de la Historia con la Sociología y la Politología.

Tanto sociólogos como historiadores educativos de América Latina y España señalan que en Iberoamérica el interés histórico y sociológico sobre las políticas públicas es relativamente reciente, de los últimos 25 años (Puelles, 2004). “No deja de ser extraño el hecho de que el proceso de elaboración de las políticas, la hechura de las políticas, haya sido comparativamente poco estudiado”.... “Muchas razones, históricas y teóricas, explican

el descuido y hasta olvido de la hechura de las políticas” manifestó el profesor Aguilar Villanueva, quien fue uno de los impulsores del estudio de las políticas públicas en México en la década de los 90 (1992, p.15).

El centro de atención de las Ciencias Sociales estuvo en el tema de “La Política”, en las estructuras de poder, en la composición política, social y económica del Estado, en los intereses y relaciones de clase, en la cultura, entre otros factores, concebidos como determinantes en la elaboración e implementación de “las políticas”, dejando escaso margen para el análisis de los gobiernos hacia adentro, en la complejidad de la construcción y ejecución de sus decisiones.

En la perspectiva de la ciencia política estándar el proceso de gobierno y, más singularmente, el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no ocupó nunca centralidad alguna. Las teorías, sistémica, marxista, elitista o pluralista explicaban las decisiones de gobierno desde fuera del gobierno mismo. El secreto de la decisión y su efectución radicaba en fuerzas y estructuras sociales, exteriores y superiores, que determinaban exhaustivamente la materia y la forma de la decisión. (Aguilar Villanueva, 1992, p. 15-16)

Colocar a las políticas educativas como objeto de estudio ayudó a la superación paulatina de la invisibilización de “las políticas” como objeto de estudio, lo que llevó a la construcción de un instrumental teórico y metodológico todavía germinal en nuestra región. Incluso el profesor Puelles habla de una “ausencia de una teoría general que enmarque los estudios de políticas públicas” (Puelles, 2004, p.90).

Sin embargo, desde finales de los años 80 e inicios de los 90 del siglo XX, algunos centros de estudio latinoamericanos impulsaron investigaciones y desarrollaron propuestas académicas dentro de esa temática de postgrado.<sup>4</sup> Una fuente relevante de estas iniciativas fue la escuela norteamericana de políticas públicas,<sup>5</sup> en la que se destacó el profesor

---

<sup>4</sup> En el ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) se creó en 1987 la primera Maestría en Políticas Públicas en México. Se hicieron esfuerzos de traducción y publicación de artículos de revistas norteamericanas sobre el tema y se desarrollaron procesos de investigación. El Colegio de México fue uno de los animadores (Aguilar Villanueva, 1992, p. 12-13).

<sup>5</sup> En los años 50 surgió la escuela de políticas públicas en los Estados Unidos. Adquirió un desarrollo importante en los años 70 del siglo XX (Puelles, 2004, p. 77)

Theodore J. Lowi (1964). En este camino de construcción epistemológica se configuraron algunas definiciones conceptuales sobre política pública, las que de alguna manera guiaron la presente tesis doctoral. Así para el profesor Aguilar Villanueva:

Una política no es sólo una decisión (por ejemplo, la decisión de no actuar). Es, ante todo acción, un conjunto de acciones. En efecto, la política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto más o menos interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Es entonces una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores (Aguilar Villanueva, 1992, p. 25-26).

De esta manera, la política pública encierra un proceso y un conjunto de decisiones, estrategias, medidas operativas, metas y presupuestos que el Estado ejecuta en beneficio de un segmento o del conjunto de ciudadanos que lo integran, pero que ha sido construida a través de la interacción de diversos actores tanto estatales, cuanto sociales, así como con la participación de agentes externos, que en el caso ecuatoriano serían gobiernos extranjeros, cooperación internacional y agencias de crédito regional y mundial.

Entonces tras las políticas está la interacción, la lucha, y los particulares intereses y visiones de los actores estatales y sociales que las construyen. “No hay políticas sin conflicto” dice el profesor Puelles (2004, p. 84). Se generan en el conflicto y en su ejecución desatan conflictos, ya que finalmente las políticas suelen modificar las relaciones sociales. De esto se concluye el decurso de las políticas públicas: elaboración, diseño, ejecución, seguimiento, es un proceso político de confrontación de poderes.

Entonces, del conflicto, de la disputa y de la interrelación de los actores sociales y políticos surgen las políticas, cuyas energías desatadas inciden en La Política. Tal aserto sería, según Aguilar Villanueva, uno de los aportes del profesor Lowi: Su “enunciado básico sigue

siendo que "las políticas determinan la política", en el sentido de que las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales decisorias son definidas por la naturaleza de las cuestiones en disputa y, en consecuencia, por el tipo de respuestas (beneficiosas o nocivas) previsibles por parte del gobierno" (Aguilar Villanueva, 1992, p.33).

De esta manera, en esta tesis se estudiaron a las políticas públicas como un proceso político en el que se desarrollan pugnas y acuerdos de los diferentes actores que intervinieron en su formulación y aplicación. En la misma línea de análisis, el estudio observó las relaciones de tensión entre el Estado y la sociedad civil en torno a la construcción de "lo público".

"Lo público" es una palabra polisémica<sup>6</sup>, que en el caso de esta tesis no significa "lo estatal" sino el espacio político de "todos" en donde se pretendería generar el "bien común". Así, las políticas educativas serían resultado y acción de relaciones conflictivas, donde los actores estatales y sociales se distancian o acercan a la solución de temas y necesidades colectivas.

Los conceptos de proceso, conflicto y lucha, que aparecen en los trabajos sociológicos referidos anteriormente sobre políticas públicas, son instrumentos epistemológicos altamente utilizados por la Historia social y política, por lo que el autor de la tesis, como profesional de la Historia, los maneja con familiaridad. A más de estos, fueron utilizados otros instrumentos y conceptos históricos clave: periodización, contextualización, ruptura, continuidad y multicausalidad.

Para el mejor estudio del periodo 1950-2012, se procedió a dividirlo en periodos más cortos, para lo cual se tomó como referencia elementos de la historia económica, política y social del Ecuador: los modelos económicos aplicados, el papel del Estado y la irrupción de movimientos sociales. La periodización quedó diseñada de la siguiente manera:

- Primer periodo 1950 – 1980
- Segundo periodo 1980- 2007
- Tercer periodo 2007- 2012

---

<sup>6</sup> Una contextualización y análisis sobre "lo público" y sus diferentes versiones y tensiones en la política educativa argentina se encuentra en el trabajo de Minteguiaga (2009).

Cada periodo tiene su singularidad y lógica interna. Los rasgos más destacados de cada periodo son los siguientes:

- 1950-1980: La hora del desarrollismo
  - Política y economía influidas por la geopolítica. Guerra Fría y emergencia de la lucha armada en América Latina.
  - Boom bananero y primer boom petrolero.
  - Educación al servicio de la economía: industrialización, sustitución de importaciones e influencia de la CEPAL.
  - Fortalecimiento del rol del Estado en la economía y en la sociedad. Planificación para el desarrollo y planificación educativa.
  - Intensa movilización estudiantil.
  - Presencia de la cooperación en la formulación de las políticas: UNESCO, USAID, CEPAL, Instituto Lingüístico de Verano.
- 1980-2007: Transición del estatismo al neoliberalismo, emergencia del movimiento indígena y de los nuevos movimientos sociales.
  - Crisis económica. Inestabilidad política.
  - Debilitamiento del Estado e ingreso del neoliberalismo. Ambigüedad en la aplicación de las políticas.
  - Educación para el mercado: Eficiencia. Gestión. Evaluación estandarizada.
  - Estancamiento de indicadores educativos. Baja del financiamiento educativo.
  - Irrupción del enfoque de derechos: Educación como un derecho, universalización, sujetos de derechos.

- Emergencia de movimientos sociales: indígena, género, ambientalista, niñez.
- El movimiento docente. Uso intensivo del paro como instrumento de negociación con el Ministerio de Educación.
- 2007-2012: El retorno del Estado
  - Recuperación y crecimiento de la economía.
  - Fortalecimiento del Estado. Centralismo
  - Estabilidad política.
  - Planificación del desarrollo y planificación educativa
  - Prioridad de la educación y alta inversión educativa.
  - Aumento de matrícula y persistencia de crisis de la calidad.
  - Meritocracia.
  - Crisis de la sociedad civil.

## **Los objetivos del estudio**

En base a las preguntas que guiaron la investigación de esta tesis doctoral se desprendieron los siguientes objetivos:

El objetivo general de la investigación fue el siguiente:

- Describir y analizar el proceso de construcción y realización de las políticas educativas entre 1950 y 2012, a través de las relaciones y acciones del Estado, de la sociedad civil y otros actores nacionales y extranjeros.

Los objetivos específicos fueron:

- Ubicar y describir las principales reformas educativas que se ejecutaron en el periodo 1950-2012 y determinar su relación con los modelos y planes de desarrollo ejecutados en el periodo; determinar y analizar los impactos de estas reformas en la realidad nacional del Ecuador.
- Establecer la relación entre modelos de desarrollo y planes de reforma educativa durante el periodo estudiado.
- Describir los factores económicos y políticos que explicarían la ambigua aplicación por parte del Estado de los modelos de desarrollo y de crecimiento y su relación con las políticas educativas entre 1950 y el 2012.
- Describir y analizar el papel y las propuestas de la sociedad civil, de las organizaciones sociales, de los estudiantes y de maestros en los diversos momentos de este periodo y su nivel de incidencia en las reformas educativas.
- Analizar el rol de los organismos internacionales, de la cooperación de las Naciones Unidas, de la banca de crédito, OEI y de las ONG en la configuración y aplicación de políticas educativas.
- Establecer los conceptos de educación que han prevalecido en el periodo y cuál fue su efectivo impacto.

## **Las fuentes**

En el proceso de investigación se hizo uso de fuentes primarias: informes oficiales de los Ministros de Educación, documentos de la cooperación internacional, estadísticas educativas y entrevistas (historia oral) a ex ministros, altos ex funcionarios educativos, ex dirigentes sindicales docentes, maestros, dirigentes indígenas y ex líderes estudiantiles. También se utilizaron fuentes secundarias: periódicos, revistas, bibliografía especializada, tesis de grado.

## **La estructura interna de la tesis**

En la organización de la tesis, cada periodo histórico analizado corresponde a un capítulo. En su interior los capítulos tienen una lógica de exposición similar:

- Contextualización económica, política y social
- Descripción cronológica y análisis de las políticas educativas dictadas por los Ministros de Educación de los sucesivos gobiernos del periodo: logros, problemas.
- Descripción y análisis de la participación social, sus aportes y resistencias a las políticas educativas.
- Síntesis analítica del capítulo.

A más de esto, la tesis presenta una introducción general, conclusiones y la correspondiente bibliografía, índice de tablas y de gráficos.

## **Breve reseña de los capítulos**

El Capítulo 1 describe el contexto y las políticas educativas en el periodo 1950-1980. Narra que en estos años el Ecuador transitó por la vieja vía primario-exportadora del boom bananero desde 1950 y del boom petrolero desde 1970. Hubo un fuerte protagonismo estatal junto a intensas movilizaciones sociales. Modernización, crecimiento urbano, movilidad social y retraso del campo fueron otros aspectos del contexto signado a nivel internacional por la Guerra Fría y por el avance de propuestas político-militares en toda América Latina.

En este lapso hubo cambios importantes en la educación ecuatoriana que fueron de la mano de diferentes gobiernos que de manera concertada decidieron apoyarla. Hubo un aumento significativo de la matrícula para la secundaria y la universidad. La clase media fue la beneficiaria. Se incrementaron de cuatro a seis años de estudio de primaria para las zonas

rurales. Al calor de la movilización estudiantil y social se derogaron los exámenes de ingreso para la secundaria y la universidad, iniciándose el fenómeno de la masificación de los estudios superiores en los setenta.

Si bien hubo un aumento de la matrícula, el abandono de los estudios (deserción escolar) se mantuvo en niveles alarmantes. El crecimiento de la matrícula femenina en universidades aportó a la modernización de la sociedad en los 70: empleo femenino y cambio de roles en las familias.

En este periodo se consolidó la educación pública, aunque la privada recobró protagonismo gracias al apoyo de varios ministros de educación; la planificación educativa y la relación entre economía y educación propiciadas por el modelo cepalino asumido por el país desde 1950 reemplazó a la anterior vocación de las políticas educativas diseñadas en función de la consolidación del Estado Nacional. Sin embargo, los temas del patriotismo y el nacionalismo no desaparecieron, más bien fueron reforzados en sintonía con la respuesta nacional frente a la disputa territorial con el Perú.

Aparecieron nuevos desafíos para que la educación los asumiera: la paz, la lucha contra la discriminación racial, la moral en función de la eficiencia económica, la escuela integrada a la comunidad y al territorio y como instrumento del cambio social y económico.

Viejos problemas fueron constantes en la agenda: la construcción escolar y sobre todo el tema docente: formación, capacitación, remuneración, profesionalización. A fines de los sesenta, luego de décadas de elevado prestigio, surgió desconfianza y crítica hacia las Escuelas Normales, factor que condujo en los setenta a su paulatina extinción.

La educación para la población indígena tuvo relevancia en varios gobiernos. Su enfoque blanco-mestizo apuntaba a la integración de los pueblos originarios a la lógica del Estado Nacional. En los sesenta, en el centro de la reforma estuvo de manera explícita la promoción y fortalecimiento de la clase media.

En estos años hubo múltiples reformas educativas, la mayoría de ellas inconclusas y en franco desencuentro con los planes nacionales de desarrollo, cuando los hubo. Sin embargo, algunas medidas lograron flexibilizar, democratizar y descentralizar el sistema, promovidas

por sectores medios progresistas, técnicos y por los movimientos estudiantil e indígena. De todas formas gravitó en estos años la influencia de los organismos de cooperación internacional.

En el Capítulo II, que corresponde el periodo 1980-2007, se examina la situación de la educación ecuatoriana y las políticas dictadas en un momento de transición de un modelo de Estado y de economía a otro, en el marco de una larga y accidentada sucesión democrática. Fueron años que culminaron con la crisis financiera y social más grave desde la década de 1920.

Desde los años ochenta se debilitó paulatinamente el rol del Estado y se intentó sin mayor éxito afianzar el del mercado. De hecho, ni murió el modelo desarrollista y el neoliberal nació incompleto.

Entre 1980 y el 2007 la educación en general, pero en forma particular la educación pública, sufrió un proceso de estancamiento y retroceso en medio de iniciativas de reforma que finalmente fracasaron. La crisis económica y la inestabilidad política inviabilizaron propósitos de mejoramiento educativo que no encarnaron en actores sociales, políticos o productivos fuertes. La política pública y en particular la educativa experimentaron inconsistencia y debilidad impactando en una gestión inestable y desestructurada. El Ministerio de Educación redujo su capacidad técnica y administrativa. Los expertos internacionales del Banco Mundial y del BID incidieron poderosamente en el diseño de las políticas y los programas financiados con deuda externa por estos organismos, debilitaron aún más su rectoría. Fueron años de profundización de la desnacionalización de la política educativa, a la que aportaron los tradicionales cooperantes como UNESCO y UNICEF, entre otros.

Producto de la crisis y de la reducción del gasto educativo, el conflicto docente se incrementó. Los costos del conflicto en los aprendizajes de los estudiantes y en el prestigio de la educación pública fueron considerables.

La participación de la sociedad civil marcó rumbos renovadores de la política educativa en este periodo, particularmente desde los años 90. La propuesta educativa del movimiento

indígena, de manera específica, el Sistema Intercultural Bilingüe, y la Agenda Básica del Contrato Social por la Educación fueron los hechos más influyentes.

En el Capítulo III se realiza una descripción y análisis de las principales políticas educativas desarrolladas en el Ecuador en el periodo 2007-2012, correspondiente al gobierno del presidente Rafael Correa.

Toma como base el Plan Decenal de Educación aprobado mediante referendo el 26 de noviembre del 2006 y adoptado por el gobierno del presidente Correa desde enero del 2007.

Debido al alcance, amplitud y complejidad del Plan Decenal, sin perder una mirada integral se realiza una inmersión en las principales políticas implementadas en estos años, intentando establecer su sentido e impacto: la distribución universal y gratuita de textos escolares, el mejoramiento de la infraestructura, la política docente, las escuelas del Milenio, las reformas de educación básica, del bachillerato y los estándares de calidad.

Desde una mirada del contexto, se examina el tema del fortalecimiento del Estado y el debilitamiento de la sociedad civil en este periodo. En este ámbito se ubica la comprensión del fortalecimiento del Ministerio de Educación bajo el paraguas del discurso de la rectoría.

El análisis permite descubrir los principales avances, las dificultades y los desafíos de la educación ecuatoriana en este periodo. De manera extensa se explica el principal logro: el acceso a educación básica y bachillerato de niños, niñas y adolescentes. Con similar profundidad pasa revista sobre problemas estructurales como el abandono escolar, el trabajo infantil, el rezago educativo, el presupuesto educativo y los temas de equidad y calidad educativa.

Se destacan finalmente las contradicciones de plan educativo que sufre una transición de enfoque, desde una mirada desde los derechos a un retorno del neoliberalismo, a través de una gestión de políticas marcadas por el eficientismo, el ritmo y la lógica de la política clientelar.

## Apunte final

Luego del caminar por estos 60 años de la educación y de las políticas educativas del Ecuador, quedan más vacíos por llenar y más preguntas por hacer. Ciertamente, se ha aportado en algo al conocimiento del periodo, sin embargo la gran cantidad de huecos que faltan por llenar y problematizar no hacen sino invitar a nuevos investigadores y a las universidades a persistir en este esfuerzo.

La reforma educativa en el Ecuador atraviesa por un momento excepcional y crítico. La necesidad de estudios y evaluaciones de los procesos vividos es urgente en un ambiente plagado por la propaganda del Estado, que es el único actor que poco a poco queda en el escenario, con grandes recursos políticos, económicos y técnicos, pero con ausencia de interlocución y debate con otros actores sociales y educativos, que por el momento están disminuidos en capacidad de movilización y argumentos. De esta manera, esta tesis cumple un rol, para que estos sectores se motiven y afinen sus discursos.

Muchas personas, directa o indirectamente, participaron en este estudio. Dieron su ayuda los funcionarios del Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa y de la Biblioteca Aurelio Espinosa Polit; los funcionarios amigos del Ministerio de Educación que en diversos momentos de estos 10 años compartieron sus inquietudes, datos y preocupaciones; los ex Ministros y Ministras de Educación, dirigentes de la UNE y del movimiento indígena que colaboraron con información y permitieron ser entrevistados; los compañeros del Contrato Social por la Educación y las organizaciones aliadas; los colegas de la PUCE y de la Universidad Andina; los estudiantes, maestros y maestras, quienes me compartieron sus dudas, sabiduría y rebeldía, a todos ellos mi agradecimiento por sus tiempos, discusiones, y apoyos. En gran medida muchas de las ideas que se presentan aquí son ciertamente producto de un trabajo y reflexión colectiva, aunque con la obvia responsabilidad del autor.

Quito, Julio 2014

## CAPITULO I

### POLITICAS EDUCATIVAS EN EL ECUADOR 1950-1980

#### INTRODUCCION

Desde 1950 a 1980 el Ecuador transitó por la vieja vía primario-exportadora: el banano y el petróleo marcaron la producción y el comercio. Hubo un fuerte protagonismo estatal junto a intensas movilizaciones sociales. Modernización, crecimiento urbano, movilidad social y retraso del campo fueron otros aspectos del contexto signado a nivel internacional por la Guerra Fría y por el avance de propuestas político-militares en toda América Latina.

En este lapso hubo cambios importantes en la educación ecuatoriana que fueron de la mano de diferentes gobiernos que de manera concertada decidieron apoyarla. Hubo un aumento significativo de la matrícula para la secundaria y la universidad. La clase media fue la beneficiaria. Se incrementaron de cuatro a seis años de estudio de primaria para las zonas rurales. Al calor de la movilización estudiantil y social se derogaron los exámenes de ingreso para la secundaria y la universidad, iniciándose el fenómeno de la masificación de los estudios superiores en los setenta.

Si bien hubo un aumento de la matrícula, el abandono de los estudios (deserción escolar) se mantuvo en niveles alarmantes. El crecimiento de la matrícula femenina en universidades aportó a la modernización de la sociedad en los 70: empleo femenino y cambio de roles en las familias.

En este periodo se consolidó la educación pública aunque la privada recobró protagonismo gracias al apoyo de varios ministros de educación; la planificación educativa y la relación entre economía y educación propiciadas por el modelo cepalino asumido por el país desde 1950 reemplazó a la anterior vocación de las políticas educativas diseñadas en función de la

consolidación del Estado Nacional. Sin embargo, los temas del patriotismo y el nacionalismo no desaparecieron, más bien fueron reforzados en sintonía con la respuesta nacional frente a la disputa territorial con el Perú.

Aparecieron nuevos desafíos para que la educación los asumiera: la paz, la lucha contra la discriminación racial, la moral en función de la eficiencia económica, la escuela integrada a la comunidad y al territorio y como instrumento del cambio social y económico.

Viejos problemas fueron constantes en la agenda: la construcción escolar y sobre todo el tema docente: formación, capacitación, remuneración, profesionalización. A fines de los sesenta, luego de décadas de elevado prestigio, surgió desconfianza y crítica hacia las Escuelas Normales, factor que condujo en los setenta a su paulatina extinción.

La educación para la población indígena tuvo relevancia en varios gobiernos. Su enfoque blanco-mestizo apuntaba a la integración de los pueblos originarios a la lógica del Estado Nacional. En los sesenta, en el centro de la reforma estuvo de manera explícita la promoción y fortalecimiento de la clase media.

En estos años hubo múltiples reformas educativas, la mayoría de ellas inconclusas y en franco desencuentro con los planes nacionales de desarrollo, cuando los hubo. Sin embargo, algunas medidas lograron flexibilizar, democratizar y descentralizar el sistema, promovidas por sectores medios progresistas, técnicos y por los movimientos estudiantil e indígena. De todas formas gravitó en estos años la influencia de los organismos de cooperación internacional.

## **LA HORA DEL DESARROLLISMO. EL CONTEXTO 1950-1980**

Desde 1950 hasta 1980 el Ecuador profundizó la tendencia modernizadora del Estado y de la sociedad que arrancó en 1895 con la revolución dirigida por Eloy Alfaro. Sin embargo el nuevo impulso desde 1950 se presentó en condiciones internacionales y nacionales cualitativamente distintas a las que propiciaron la vieja transformación liberal. El mundo

acababa de vivir el horror de la segunda guerra mundial por lo que apostaba por la paz y el ejercicio de los derechos humanos; la disputa por el control del mundo entre el capitalismo y el socialismo inauguraba un nuevo tipo de guerra, denominada “fría”, cuya tensión marcó las políticas y las relaciones de la mayoría de los países del globo, incluido el nuestro. A nivel nacional se vivió un intenso proceso de urbanización y el tránsito en la misma pista de la agroexportación a la exportación agro-petrolera, del denominado “boom bananero” al “boom petrolero”, en medio de un esfuerzo por crear un nuevo modelo de desarrollo que debía llevar al país a superar su antigua vocación monoexportadora dependiente de los mercados mundiales, a una forma de producir y comerciar en base a la industrialización.<sup>7</sup> El populismo penetró y coloreó el mundo político, el Velasquismo puso el ritmo en las relaciones políticas y los militares nuevamente tomaron el poder en medio de la lucha e inestabilidad política. Los sectores campesinos impulsaron intensas movilizaciones bajo ciertos cambios de las haciendas, la clase media en crecimiento buscó más protagonismo a través de los maestros, los estudiantes universitarios y secundarios. Dicha movilización, en el marco de la guerra fría y de la propagación en América Latina de propuestas político militares de izquierda, entre las que se contaba la cubana que tomó el poder en 1959, fue un motivante adicional para el impulso de iniciativas reformistas conservadoras promovidas por los Estados Unidos, como la Alianza para el Progreso, que ensambló con el modelo “desarrollista” promovido por la Comisión Económica para América Latina CEPAL<sup>8</sup> desde finales de los años cuarenta.

Este modelo industrializador, de “sustitución de importaciones”, colocó en el centro de la iniciativa al Estado (Acosta, 2012, p.127) y demandó a su vez una importante movilidad social. La sociedad debía aportar con mano de obra calificada y con más consumidores. La ampliación del mercado interno era una estrategia fundamental. Siendo así en todo este periodo se promovió la institucionalización de la planificación estatal para el crecimiento económico (desarrollismo), la apertura de una gran red vial junto a reformas agraria, tributaria y educativa.

---

<sup>7</sup> Sin embargo, el gran telón económico de fondo fue y será el viejo modelo primario exportador que arrancó desde el último cuarto de siglo XVIII hasta la segunda década de los años 2000: cacao, banano y petróleo.

<sup>8</sup> CEPAL, Comisión Económica para América Latina, organismo creado por las Naciones Unidas en 1948.

Fue un periodo en el que coexistieron y confrontaron por su vigencia y desarrollo, las políticas públicas asistenciales que emanaban del ejercicio populista – velasquista versus las tecnocráticas impulsadas por los organismos internacionales y los sucesivos gobiernos, produciendo una aplicación ambigua de las reformas sociales, entre las que se encuentra la educativa (Ossenbach, 1999, p. 37).

### **El boom bananero 1948-1970**

Este es un periodo en el que un nuevo producto primario de exportación se colocó como eje de la economía nacional.<sup>9</sup> El país nuevamente se ubicó como primer productor y exportador mundial de un fruto tropical. Como antes, hubo sectores privados altamente enriquecidos con el proceso y sectores populares rurales que empobrecieron. Pero, al contrario de experiencias pasadas, se generó un sector productivo medio y pequeño (finqueros) y además, debido al diferente manejo estatal de las divisas bananeras, el país experimentó un impulso modernizador y consolidó su espacio nacional. Desde este periodo, la dinámica regional, sin desaparecer, pasa a segundo orden. Se impone definitivamente el Estado nacional. Adicionalmente, a causa de la gran demanda de fuerza de trabajo para las plantaciones y al trazado de nuevos caminos se difunden aún más las relaciones de producción capitalistas y se modifican los patrones de poblamiento de algunas zonas del país. Aparece una constelación de pueblos cercanos a las nuevas carreteras y a las plantaciones bananeras.

Desde 1948 gran parte de la costa ecuatoriana se especializó en la producción del banano a gran escala. Fue una respuesta del país y de las empresas multinacionales a la caída de la producción bananera centroamericana causada por las plagas.

Las fértiles tierras y la abundante mano de obra barata, disparó un hecho económico que alcanzó niveles espectaculares de producción y exportación de banano, empujando al país a

---

<sup>9</sup> El anterior producto fue el cacao. El primer boom cacaotero se desarrolló aproximadamente desde 1780 hasta 1825. El segundo boom cacaotero desde 1875 hasta 1914.

un momento de prosperidad. Si en 1948 se exportaron 99.6 miles de toneladas métricas, en 1968 se llegó a 1.597,7 (Larrea, 1987, p.69).

**Tabla 1 Exportaciones de banano del Ecuador 1948-1984**

(Miles de toneladas métricas)

<b>Año</b>	<b>Exportación</b>	<b>Año</b>	<b>Exportación</b>
1948	99,6	1966	1.070,7
1949	138,0	1967	1.131,8
1950	169,6	1968	1.597,7
1951	246,5	1969	1.198,6
1952	429,8	1970	1.246,3
1953	406,4	1971	1.179,7
1954	492,2	1972	1.726,1
1955	612,6	1973	948,5
1956	578,9	1974	1.525,1
1957	669,1	1975	1.348,5
1958	742,7	1976	937,3
1959	885,6	1977	1.317,7
1960	895,1	1978	1.223,8
1961	842,3	1979	1.170,1
1962	897,8	1980	1.290,6
1963	1.014,3	1981	1.235,4
1964	1.086,8	1982	1.261,3
1965	874,6	1983	910,0

Fuente: Larrea, (1987, p.69)

Sin embargo, la recuperación de las plantaciones centroamericanas a fines de los años cincuenta redujo los mercados para el banano ecuatoriano. Los niveles de exportación crecieron lentamente. Se presentaron problemas de sobreproducción que afectaron sobre todo a los pequeños y medianos productores, que fueron la base del despegue productivo. Además de esto, la presencia de plagas y el agotamiento del suelo afectaron a los productores menos capitalizados, que no pudieron reaccionar ante la crisis. La contracción económica repercutió en el ámbito social y político de unos años sesenta inestables y conflictivos.

Con estas dificultades, aunque manteniéndose el banano como eje de las exportaciones nacionales, se llegó a los setenta, donde nuestro comercio exterior sería alterado por las exportaciones petroleras.

## La presencia de la CEPAL

Coincidiendo con el inicio del boom bananero, y aprovechando los recursos dejados por esta situación económica, el presidente Galo Plaza y los sucesivos gobiernos de la década de 1950, promovieron un esquema de desarrollo económico sugerido por la CEPAL, dirigida por Raúl Prebisch.

Este modelo concibe al desarrollo como crecimiento económico a partir del impulso de un proceso industrial de "sustitución de importaciones", para lo cual el país debía ampliar el mercado interno, modernizar el aparato estatal y realizar importantes obras de infraestructura vial y energética. Papel fundamental debía tener el Estado, entre otras razones, por la debilidad del sector empresarial ecuatoriano.

El Estado planifica, regula, protege, financia e induce el desarrollo industrial que se manifestó con fuerza en los años sesenta y setenta. Así, la inversión industrial que entre 1953-57 fue de un promedio anual de 15,6 millones de sucres, ascendió a 583 millones de sucres en el período de 1964-68 y a 867 millones de sucres entre 1968-72. Sin embargo el desarrollo industrial no fue consistente ni tuvo un mayor impacto en la estructura económica general. Si en 1950 la producción industrial tuvo una participación del 16% de la producción total nacional, subió a un modesto 18,4% en 1970 (Salvador, 1972).

**Tabla 2 Empleo generado por la industria ecuatoriana**

Población Económicamente Activa

Años	Total miles de personas	Industrias	Participación (por ciento)
<b>1950</b>	1.063	152	14.3
<b>1960</b>	1.437	202	14.0
<b>1970</b>	1.941	260	13.4

Fuente: Salvador, G. (1972)

De la misma manera el impacto en la generación de empleo fue modesto. Si en 1950 la industria absorbió el 14.3% de la población económicamente activa, en 1970 bajó al 13.4%.

El modelo industrializador no tuvo la fuerza para modificar el viejo esquema primario exportador de materia prima e importación de bienes elaborados. En los setenta, el fruto tropical sería reemplazado por el petróleo.

### **El boom petrolero**

En la década de 1960, por presión de las multinacionales, se reactivó la exploración petrolera en la Amazonía ecuatoriana. En los primeros años setenta el país inició la explotación y exportación petrolera que le llevó a obtener los más altos ingresos de su historia económica y a exhibir los más altos índices de crecimiento. Efectivamente, de 260 dólares producto por habitante en 1970, se pasó a 1.668 dólares en 1981. De 1972 a 1981 el Producto Interno Bruto creció a un promedio del 8%. Las exportaciones totales aumentaron espectacularmente, de alrededor de 190 millones de dólares en 1970 a 2.500 millones de dólares en 1981. (Acosta, 2012, p. 163)

El Ecuador fue un “nuevo rico” en Latinoamérica.<sup>10</sup> Como tal fue atractivo para la inversión extranjera y fue, como nunca antes, sujeto de crédito del capital financiero internacional ansioso de colocar sus dólares. En estos años se inicia el agresivo endeudamiento externo<sup>11</sup>, factor importante que bloqueó y condicionó el desarrollo nacional en las década de 1980 y 1990.

Las extraordinarias utilidades petroleras se orientaron hacia varios sectores de la economía y hacia la dotación de la infraestructura vial y energética del país. Se fomentó la industria y la agroindustria fortalecidas por el ingreso del Ecuador al Pacto Andino. Se iniciaron los grandes proyectos hidroeléctricos. Se ejecutaron ambiciosos proyectos viales<sup>12</sup> y de riego.

---

<sup>10</sup> Según Jorge Fernández (1983): “Ninguna economía en el continente americano y pocas en el mundo han vivido una expansión tan violenta como la experimentada por la economía ecuatoriana durante los años setenta; se tome el indicador que se tome, siempre éste refleja una expansión notable en este periodo” (p.65)

<sup>11</sup> Según Osvaldo Hurtado (1979): “en 1949 la deuda pública externa acumulada desde la independencia solo llega a 30 millones de dólares”... “en los seis años transcurridos de la década del 70, el promedio sube a 100 millones de dólares anuales, siendo en 1975 el saldo de la deuda externa de 476 millones de dólares” ( p. 285).

<sup>12</sup> Se dio el salto de las carreteras empedradas a las pavimentadas. Se destacó el nuevo trazado de la Panamericana

Buena parte de estos recursos se dedicaron también a la modernización de las Fuerzas Armadas.

Se profundizó el modelo de “sustitución de importaciones”, por lo que se fortaleció el papel del Estado en el manejo económico. Este hecho se hizo más evidente ya que el Estado era propietario del eje de la economía, el petróleo. El Estado también se constituyó en el gran empleador. El aparato estatal inició una frenética carrera de expansión. Debido a esto se amplió el sector medio de la sociedad y la ciudad de Quito, como otras urbes, alcanzaron altos niveles de modernización y desarrollo.

### **El manejo económico de las dictaduras de los 70**

En 1972 las Fuerzas Armadas tomaron el control del gobierno. En sus inicios la dictadura militar se propuso, a través de una mayor presencia estatal en la economía y en la sociedad, realizar una política que debía reducir la influencia de las elites tradicionales y defender los intereses populares. Buscó eliminar la dependencia del país de los centros internacionales del poder e implantar la función social de la propiedad y una redistribución justa del ingreso. En la misma línea deseó una mayor integración del país y fortalecer el aparato productivo. Para esto llevó adelante una reforma agraria, una reforma tributaria y una reforma administrativa.

El gobierno castrense, presidido por el General Guillermo Rodríguez Lara, autodenominado "nacionalista y revolucionario", desató una política nacionalista que limitó las concesiones a las multinacionales petroleras, afilió al país a la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), creó la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE)<sup>13</sup>, y apoyó también la creación de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

---

<sup>13</sup> Esta Corporación en gobiernos posteriores fue transformada en empresa estatal denominada Petroecuador, que sigue vigente hasta el 2014.

Los poderosos grupos tradicionales del país vieron en estas políticas la aplicación de un "plan socializante y estatizante", por lo que se opusieron radicalmente hasta minimizar las aspiraciones del reformismo militar.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones del gobierno, la base estructural tradicional de la economía ecuatoriana no se modificó. Los beneficios de la coyuntura petrolera recayeron en los mismos sectores sociales y regionales de siempre. Para tal propósito varios mecanismos se utilizaron: mantenimiento fijo del tipo de cambio a 25 sucres, débil presión tributaria, expansión de la inversión fiscal, créditos preferenciales, control administrativo de los precios, crecimiento de gasto corriente, subsidios y barreras arancelarias<sup>14</sup>. El resultado de esto derivó en el enriquecimiento de las élites beneficiadas, la promoción de las importaciones para el consumo suntuario, la distorsión de la economía, el represamiento de los sueldos para los sectores populares y el inevitable proceso inflacionario. Otro resultado fue el fracaso del desarrollismo y del modelo de sustitución de importaciones: "Todos los indicadores utilizados permiten llegar a la conclusión que el perfil industrial no se ha modificado sustancialmente a lo largo del decenio analizado." (Fernández, 1983, 73)

En fin, para financiar esta economía irreal y parasitaria, se inició el abuso del endeudamiento externo.

### **Los cambios en la sociedad ecuatoriana entre 1950 – 1980**

La prosperidad económica derivada del auge bananero y el proceso modernizador propiciado por el modelo de sustitución de importaciones auspiciado por el Estado, se expresaron a nivel social en el crecimiento poblacional, en la aceleración de la urbanización, en el mayor movimiento migratorio del campo a la ciudad y en una mayor definición de las clases.

---

<sup>14</sup> "El grado de protección efectiva del que gozaba el sector manufacturero en 1974 alcanzaba un 97%, para 1982 éste se ha elevado a un 135%... El nivel de protección era bastante alto a mediados de los años 70 y garantizaba un porcentaje de ineficiencia relativamente holgado para un sector manufacturero emergente..." (Fernández, 1983, p.81)

En 1950 la población del Ecuador era de 3 211.916 habitantes. En 1982 llegó a 8 138.974<sup>15</sup>. En 1950 la mayoría de la población, un 71%, se encontraba en las zonas rurales. En 1980 esta población bajó al 52.9%. En cambio, en este periodo las ciudades crecieron. Se produjo un importante proceso de urbanización. En 1950 el 28.5% de la población vivía en las ciudades. En 1980 llegó al 47%.<sup>16</sup>

En la conformación tradicional de las élites ecuatorianas apareció con más fuerza la figura de los industriales. Sin embargo, la estructura regional y familiar del poder económico fue muy importante todavía. Se profundizó una diversificación de los intereses de las élites no solo en la industria, sino en el sector de la construcción, en el inmobiliario urbano y en el financiero. Este fenómeno fue más agudo en los años 70 (Larrea, 1991, p.141).

Continuando con el proceso iniciado en los albores del siglo XX, la clase media logró importantes niveles de crecimiento. Con la modernización del Estado se expandió nuevamente la burocracia. El magisterio también brindó empleo a un amplio sector medio. Aumentó la población estudiantil. Si en 1950 hubo 4.122 matriculados a nivel universitario, en 1970 alcanzó el número de 39.861.

La juventud, el movimiento estudiantil, fue el actor social contestatario más dinámico de la década de 1950 y principalmente de la década de 1960. La Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) tuvo un papel protagónico en varios alzamientos populares que culminaron en algunos casos con el derrocamiento de varios gobiernos. La represión y la clausura de las universidades fue una medida extrema utilizada por varios presidentes o dictadores (Hurtado, 1979, p. 258).

Por lo general de la clase media surgió un sector profesional que impulsó técnicamente la modernización del aparato estatal y de la economía. Fue la denominada tecnoburocracia que tuvo gran incidencia en el manejo de los gobiernos en este periodo (Banco Central, 1992).

---

<sup>15</sup> Datos según los Censos de Población para los años indicados.

<sup>16</sup> Datos tomados de: <http://www.cepar.org.ec/estadisticas/pobind1/pobind1.html>

Con la industrialización, que básicamente se dedicó a la producción de bienes simples - alimentos, bebidas, calzado, vestuario, etc.-, se fortaleció numéricamente a la clase obrera<sup>17</sup>, y se debilitó al poderoso sector artesanal que tradicionalmente se había ocupado de aquellas actividades. Sastres, costureras, zapateros, panaderos, etc., desde los cincuenta en adelante observaron la liquidación de muchos de los grandes talleres artesanales, que a inicios del siglo XX dominaban la actividad productiva de las urbes. Se vivió un proceso de atomización de la artesanía. “Según datos censales, en la mayoría de provincias del interior de la sierra, la población ocupada en la manufactura se redujo significativamente entre 1962 y 1974” (Larrea, 1991, p. 129).

El boom bananero y las grandes obras de construcción vial desataron importantes dinámicas clasistas, demográficas y urbanísticas. La costa fue la que experimentó mayores cambios. Así, la producción bananera creó un numeroso sector campesino medio en las provincias del Guayas, Los Ríos y El Oro. En los años cincuenta y sesenta, estas mismas provincias recibieron el 80% de las migraciones internas del Ecuador. El trazado de nuevos caminos fue creando multitud de nuevos caseríos y pueblos que, como Santo Domingo de Los Colorados, se fueron constituyendo en pujantes ciudades.

Los procesos internos de modernización de la hacienda serrana que se dedicó más activamente a la agroindustria, entre la que se destacó la actividad lechera, más la movilización indígena-campesina, sumados a los planes modernizadores del Estado que impulsaron la Reforma Agraria en 1964, intentaron romper con las relaciones tradicionales del campo. Sin embargo, la escasa profundidad de los cambios, el reducido acompañamiento técnico al proceso y las escasas líneas de crédito para el pequeño productor, deterioraron las condiciones de vida del indígena y del campesino, promovieron el minifundio y estancaron la actividad productiva de las zonas rurales (Barsky, 1988).

En los años 70, con la presencia del petróleo la gente experimentó, más que en años anteriores, un acelerado proceso de cambios. En efecto, la prosperidad económica generada por la explotación petrolera se tradujo en el crecimiento de las urbes, principalmente de

---

<sup>17</sup> “Entre 1970 y 1980 se crearon 84.100 nuevos empleos en el sector industrial, un promedio de 8.410 cargos al año” (Moncada, 1991, p.73)

Quito<sup>18</sup> y Guayaquil, en la ampliación del aparato estatal, en el desarrollo del sector educativo, en la masificación de las universidades, en el incremento de personal en el magisterio, en mayor migración del campo a la ciudad y en la proliferación de un pequeño y mediano comercio informal ligado al crecimiento urbano (Pita, 1986).

La expansión urbana también fue resultado de la crisis del agro, de donde huyen los campesinos en pos de trabajo y de mejores condiciones de vida. Ya en las ciudades, buen número de esta población se ocupó en el comercio informal y en la construcción, que modificó el paisaje de las nuevas metrópolis. Sin embargo la gente pobre tuguriza las urbes y crea, a través de las invasiones, los cinturones de miseria<sup>19</sup>.

En los 70 se apresuró la ampliación de los sectores medios, fenómeno que venía con fuerza desde los años 50. La mayoría de esta clase recibió los beneficios petroleros; sin embargo, la clase media pobre sin acceso a empleo ni a mejores remuneraciones se movilizó contra las condiciones de vida injustas, en especial desde 1976, a través de un vigoroso movimiento estudiantil secundario, el que protagonizó junto a los barrios de Quito una potente y prolongada protesta en abril de 1978, que pasó a la historia con el nombre de “La guerra de los cuatro reales”.

El movimiento obrero, fortalecido por el proceso industrial, apoyó decididamente las medidas nacionalistas del gobierno del General Rodríguez Lara, pero ante la cancelación de las reformas, y frente al deterioro de las condiciones de vida, levantó su protesta y oposición cada vez más importante. En estos años se dieron las primeras huelgas nacionales de trabajadores y los primeros intentos de unificación de las centrales sindicales. Sin embargo, la lucha obrera, sobre todo en la dictadura del triunvirato militar, recibió una fuerte represión, como la desatada contra los obreros del ingenio Aztra, en octubre de 1978, que produjo algunos muertos.

---

<sup>18</sup> Quito pasó de 209.000 habitantes en 1950 a: 368.000 en 1962; 599.142 en 1973 y a 807.665 en 1980 (Carrión, 1992, p. 317)

<sup>19</sup> En estos años se crean en Guayaquil los barrios de concentración urbana de personas muy pobres: Guasmos, Prosperina, Mapasingue

## LA EDUCACION ANTES DE LOS 50

La primera mitad del siglo XX fue testigo de la consolidación de la educación fiscal.<sup>20</sup> A su amparo creció la matrícula para la primaria y se expandió la influencia del pensamiento laico a través del trabajo del profesorado normalista. Sin duda, la educación apuntaló el proyecto liberal de afirmación del Estado Nacional, siendo los profesores formados en los Colegios Normales los principales difusores de la doctrina “civilizatoria” y nacionalista que se reproducía en otros sectores sociales por intermedio de las escuelas y colegios.

Sin embargo, a la finalización de este periodo, como consecuencia del declive de la influencia liberal y del restablecimiento del conservadurismo, las relaciones entre Estado e Iglesia se restablecieron en 1937 a través de un *modus vivendi*, por lo que la educación católica logró reposicionarse en la escena nacional de la mano de Velasco Ibarra a partir de 1946.

De todas formas, el esfuerzo laico sostenido por décadas a favor de la educación se expresó en algunos logros significativos, siendo el más relevante el porcentaje elevado de matriculación para la primaria. Según el Ministerio de Educación el 86% de niños en edad escolar se habían matriculado en 1947<sup>21</sup>. Esta situación optimista de la educación se desvanece cuando se observan las cifras del abandono escolar.

---

<sup>20</sup> Según Gabriela Ossenbach “La Revolución Liberal ecuatoriana de 1895 había conseguido institucionalizar un sistema público de enseñanza cuya característica más señalada fue la de la secularización”. (Ossenbach, 1999, p. 41)

<sup>21</sup> Ermel Velasco, Sección estadística y escalafón del Ministerio de Educación, citado por Julio Tobar, *Apuntes para la Historia de la Educación Laica en el Ecuador*, Imprenta del Ministerio del Tesoro, Quito, pp. 102-103. Según estos datos en 1947 hubo 329.345 niños en edad escolar, de ellos, según el Informe del Ministro de Educación, se matricularon 284.182 y asistieron a clases 243.617 Los datos presentados por la Sección de Estadística y Escalafón pueden adolecer de errores debido a la carencia de instrumentos de recolección de información modernos. El primer Censo Nacional se realizó en 1950. Mientras tanto según el Ministerio de Educación sus datos provienen: “de los censos escolares que anualmente realizan los maestros primarios entre los niños en edad escolar” (Tobar, 1948,p. 102).

**Tabla 3 Alumnos matriculados y concurrentes de las escuelas diurnas del país por grados (Escuelas urbanas y rurales)**

GRADOS	MATRICULADOS	CONCURRENTES
<b>1</b>	117.534	97.508
<b>2</b>	61.883	53.363
<b>3</b>	46.954	41.349
<b>4</b>	28.093	24.780
<b>5</b>	17.180	15.408
<b>6</b>	12.538	11.209
<b>Total</b>	284.182	243.617

Fuente: Darquea Terán (1949)

Según el informe del Ministro de Educación Gustavo Darquea Terán (1948-1949), en el país en el periodo 1947-1948 se matricularon 117.534 niños y niñas para primer grado y para sexto grado sólo 12.538. Esto significaba que visto el proceso en esos años, del número de niños que se matriculaba para primer grado sólo llegaba al sexto grado el 10%. En otras palabras había un 90% de abandono.

En todo caso, la matriculación para los primeros años de primaria era un logro resultado de un esfuerzo nacional, del Estado central y de otros sectores estatales y sociales: de las escuelas fiscales, de las municipales, de las laicas privadas y de las dependientes de la iglesia. Obviamente, la presencia de la escuela fiscal fue mayoritaria, no obstante el aporte de los municipios y de la oferta de la iglesia, que representaron un importante 25%.

**Tabla 4 Escuelas de educación primaria en 1947**

<b>Fiscales diurnas</b>	<b>2.451</b>	<b>76.5%</b>
<b>Fiscales nocturnas</b>	45	1.4%
<b>Municipales diurnas</b>	323	10.1%
<b>Municipales nocturnas</b>	28	0.8%
<b>Particulares diurnas</b>	329	10.3%
<b>Particulares Nocturnas</b>	13	0.4%
<b>Total</b>	<b>3.189</b>	<b>100%</b>

Fuente: Velasco, E. en Tobar (1948)

Elaboración: Milton Luna

El Ecuador hasta estos años puso un empeño especial en la educación rural debido a que la mayoría de la población se encontraba en esa zona. Del total de 3.189 escuelas primarias, 2.579 estaban ubicadas en el campo. Sin embargo, dichos establecimientos sólo ofrecían cuatro años de estudio, colocando a los niños rurales en condiciones de exclusión y amplia desventaja en relación a los niños urbanos que tenían seis años de estudio, requisito ineludible para continuar en el nivel secundario y luego en el universitario.

Si el acceso y oferta para la primaria fue un hecho relevante, la oferta educativa para preprimaria, secundaria y universitaria fue muy reducida.

**Tabla 5 Número de establecimientos educativos de todos los niveles 1947**

<b>Pre primaria</b>	<b>62</b>
<b>Primaria</b>	3.189
<b>Secundaria</b>	64
<b>Universidad</b>	6

Fuente: Velasco, E. en Tobar (1948)

Elaboración: Milton Luna

El mejoramiento de la calidad educativa fue una preocupación permanente. Las autoridades educativas del Ministerio, los directores de los Colegios Normales y particularmente los maestros deseaban depurar la propuesta pedagógica, crear mejores condiciones de enseñanza en los establecimientos y elaborar materiales educativos que mejoraran los aprendizajes de los estudiantes ecuatorianos.<sup>22</sup> Sin embargo, buena parte del sistema educativo adolecía de deficiencias: “excesiva extensión de los programas de enseñanza, inadecuada selección del contenido de programas, falta de diferenciación entre los programas de estudio, divorcio entre el contenido de los programas de estudio y las necesidades del país, enseñanza generalista y excesivamente teórica, métodos de enseñanza pasivos y memorísticos”<sup>23</sup>

Estaban presentes los prejuicios y discriminación contra el sector indígena tanto dentro del sistema educativo como en la sociedad misma. Hubo denuncias como la del Ministro de Educación Carlos Cueva Tamariz (1950-1951) sobre la incidencia negativa de la Iglesia, particularmente de un número significativo de párrocos que se oponían a la educación de los indígenas. Ésta se daba en el marco de la vieja ofensiva de la Iglesia contra la educación laica que impulsaba el Estado. En tal sentido el Ministro Cueva Tamariz denunciaba “... la intransigente posición de algunos párrocos que, cumpliendo mal su ministerio religioso, y sin respetar las instituciones del Estado, combaten a la escuela y a los maestros”. (Cueva Tamariz, 1951 p. 18)

Otros problemas de la educación detectados por la autoridad educativa se relacionaban con problemas de carencia de infraestructura escolar, locales inadecuados, falta de mobiliario y material didáctico (Cueva Tamariz, 1951, p. 11). El tema docente también era denunciado: baja remuneración de los profesores y aumento de personal docente sin título profesional. Además se hablaba de falta de coordinación entre el Ministerio de Educación y los organismos seccionales: municipios y consejos provinciales.

---

<sup>22</sup> El énfasis de los docentes por investigar, elaborar y publicar textos escolares y documentos de debate pedagógico es un hecho altamente importante. En 1948 una investigación revela que hasta la fecha los profesores normalistas del Colegio Normal Juan Montalvo habían publicado 158 textos y libros y disponían de 76 obras inéditas en temas de pedagogía, psicología, historia, geografía, literatura, gramática, matemáticas, textos de lectura, etc. (Tobar, 1948, pp.142).

<sup>23</sup> Estas características del proceso educativo fueron denunciadas en un Informe del gobierno ecuatoriano a la Conferencia UNESCO de Chile sobre educación y el desarrollo económico, Santiago de Chile, 1962. (Bilbao, 1980, p.88, 89,90)

Hubo un discurso de permanente queja sobre la falta de recursos económicos para enfrentar las necesidades educativas. El financiamiento estatal a educación en 1947 fue del 17,5% del presupuesto nacional.

## **PROPUESTAS Y ACCIONES EDUCATIVAS DEL ESTADO 1950-1980**

En estos años continúa y se refuerza la presencia y protagonismo del Estado en la elaboración y ejecución de las políticas nacionales, siendo uno de sus principales operadores las Fuerzas Armadas, sobre todo cuando asumen el poder en los años 60 y 70. Pero, desde los años cincuenta esta historia sufre una sutil alteración. Detrás del Estado y de las políticas, a más de las fuerzas nacionales, aparecieron actores externos al país, cuya intervención se explica por la mayor influencia en la vida nacional del juego geopolítico mundial y regional.

De esta manera, la política educativa estatal que fue una estrategia clave ejecutada por actores internos y que sirvió sobre todo para la afirmación del Estado – Nación, desde estos años su sentido y objetivo será orientado también hacia la creación de condiciones que favorezcan el establecimiento de un modelo económico en el marco de las relaciones capitalistas. Se dio el paso de una necesidad política a una necesidad económica.

Luego del triunfo de la revolución cubana, que fue leído por los gobiernos de la región y por EEUU como un signo claro hacia la desestabilización del esquema de poder tradicional en América Latina, aparece con fuerza la estrategia denominada “Alianza para el Progreso” promovida por los Estados Unidos para frenar el avance socialista en el continente. Este programa se ensambla con las estrategias impulsadas por Naciones Unidas, particularmente con la CEPAL, que plantea un camino para superar el “subdesarrollo” de nuestros países. En el centro de la estrategia está el impulso del desarrollo, entendido sobre todo como crecimiento económico, y también líneas de redistribución de la riqueza, democratización de la sociedad y ampliación de las libertades políticas. Más en concreto, en la propuesta de la CEPAL el desarrollo debía darse vía industrialización como sustitución de importaciones

y ampliación del mercado. En cualquier caso, el liderazgo del proceso recaía en el Estado central. Las recomendaciones de la CEPAL y de Alianza para el Progreso colocaron diversos objetivos estratégicos para nuestros países:

- Aumentar el ingreso per cápita 2.5%.
- Crecimiento de 5 a 6% anual.
- Diversificar las actividades productivas de las economías.
- Tender a una mayor repartición de la riqueza nacional.
- Realizar Reformas agraria, fiscal, administrativa, educativa.
- Establecimiento de planes de desarrollo
- Integración latinoamericana (Bilbao, 1980, 121)

Como se puede ver, en el paquete de políticas se contempló una reforma educativa que tuvo por propósito apoyar la construcción del *capital humano* necesario para impulsar el desarrollo industrial a través de fuerza de trabajo calificada y la ampliación del mercado de consumidores.

Para esto se diseñaron varias reformas educativas implementadas con diversa intensidad, profundidad y matices en distintos momentos y gobiernos de los años cincuenta, sesenta y setenta.

### **La propuesta educativa en el gobierno de Galo Plaza**

A inicios de los 50 los vientos de post guerra influyeron en la formulación de los objetivos educativos. Se hablaba del rol de la educación como vehículo internacional para generar la paz y la justicia entre las naciones. Al respecto el Ministro de Educación, del presidente Galo Plaza Lasso, el doctor Carlos Cueva Tamariz, señalaba: “En todos los países cobra valor preponderante, pues los anhelos de justicia y de paz tienen que basarse en la obra educativa” (Cueva Tamariz, 1951, p.4). La educación debía elevar la cultura del pueblo, si se deseaba obtener la consideración internacional.

Esta educación debía combatir la discriminación racial que “ha ahondado los males de la desigualdad económica y ha alejado a las grandes mayorías de indios y de mestizos montubios del rumbo cultural seguido por las minorías” (Cueva Tamariz, 1951, p.5). En tal sentido la educación era un instrumento para combatir la pobreza no solo personal sino también la del Estado (Cueva Tamariz, 1951, p. 5). Las personas sin una adecuada educación “son malos productores” y son “efectivos obstáculos para el progreso técnico”. Entonces la educación ayudaba al crecimiento económico y a superar el retraso, promovía la mejora de la producción y el consumo: “hombres ineducados e incultos tienen nivel de vida tan bajo, que no consumen.” (Cueva Tamariz, 1951, p.5).

Se debe procurar la formación integral en beneficio de la persona y de la sociedad: “obtener el pleno desarrollo de la personalidad humana y la creación de ciertos hábitos y formas de vida eficaces para el hombre y la comunidad” (Cueva Tamariz, 1951, p.6).

Un papel importante en el proceso educativo lo cumplía el docente que debía levantarse como un líder con capacidad de relacionarse con otros servidores y profesionales: “El economista, el sanitario, el médico, el militar, tienen que coordinar sus patrióticos esfuerzos en la nueva obra de la educación fundamental del pueblo” (Cueva Tamariz, 1951, p. 7).

La nueva educación tenía que superar formas tradicionales de enseñanza, como el memorismo: “Las escuelas que alfabetizan y enseñan a recitar normas de comportamiento social y memorizar nociones de muchas materias de enseñanza están lejos de cumplir su deber de impartir una verdadera educación” (Cueva Tamariz, 1951, p. 7)

La educación debía ayudar al mejoramiento de la producción y de la vida económica en general, para “salvar a los hombres de la explotación de su trabajo, enseñándoles a producir y a gastar en términos que eleven la dignidad de la persona humana” (Cueva Tamariz, 1951, p. 7)

Los aprendizajes debían disponer de recursos que partieran de las necesidades vitales e intereses del estudiante y de la “sociedad en la que vive”. Sin embargo, subyacía en la propuesta una visión blanco – mestiza del proceso educativo y cultural. Se planteaba que

había que procurar la integración del indígena “a la cultura” a través de la educación (Cueva Tamariz, 1951, p. 8).

A través de la educación se debían crear hábitos para amoldar a los ecuatorianos y ecuatorianas a determinados conceptos de moral, disciplina y orden, “crear en los futuros ciudadanos hábitos de orden, disciplina y procedimientos encuadrados en la moral, así como el de fomentar costumbres de urbanidad y buenas maneras, igualmente de civismo y ecuatorianidad” (Cueva Tamariz, 1951. p. 27).

En definitiva el proyecto educativo de Plaza promovía una educación eficiente y pertinente, alineada a las necesidades de la realidad y de la comunidad. Debía ser una educación que colocara el foco en la economía con la finalidad de superar la pobreza individual y del Estado. Su objetivo apuntaría a formar ciudadanos productores y consumidores integrados a la cultura dominante, con valores y disciplina. Un aspecto relevante fue la crítica al memorismo y la mención a la lucha contra la discriminación.

### **Las políticas educativas en el gobierno de Velasco Ibarra 1952-1956**

Para uno de los ministros de educación de José María Velasco Ibarra, Adolfo Jurado González (1954-1955) un principio básico de la política pública era colocar a la educación como la primera prioridad de la nación y como condición básica para que el Ecuador saliera adelante. En su informe presentado a la legislatura señalaba con fuerza: “asignemos a la educación una importancia primaria, por encima de todas las actividades nacionales” (Jurado González, 1955, p. 14).

Esta educación debía ser sometida a cambios. Uno de los sustantivos era ajustarla a los “requerimientos de la vida actual (Jurado González, 1955, p.7), lo que implicaba generar una amalgama: acercarse a la cultura occidental pero en “función de la patria” (Jurado González, 1955, p. 8). Aunque sin mencionarlo de manera explícita, en concordancia con el modelo desarrollista asumido por el país, se ponía distancia de la denominada formación “intelectualista” para promover una educación más práctica:

hemos abandonado las disposiciones rígidas, los contenidos programáticos a medida y hemos implantado junto a las disciplinas científicas, actividades pragmáticas que adiestren las manos para las labores de orden práctico que exige la vida y que pueden considerarse como una iniciación profesional; con el objeto, de un lado, de dar paso al libre juego de las iniciativas personales, y de otro, de conseguir un nuevo contenido cultural, un tanto alejado del intelectualismo exclusivamente teórico. (Jurado González, 1995, p.8)

En función del proyecto un tema central que tenía que abordar la educación era la moral en nombre de la eficiencia. La racionalidad capitalista de “el tiempo es oro” exigía de disciplina, responsabilidad y orden:

Los ecuatorianos necesitamos disciplinarnos mucho. Necesitamos urgentemente crear un hondo sentido de responsabilidad en todos nuestros actos. Necesitamos saber el valor del tiempo y utilizar todas nuestras energías en bien de la colectividad. Amor a la verdad, al bien, a la honradez; respeto a la autoridad, a la ley y al orden, necesitamos cultivar en las nuevas generaciones. (Jurado González, 1955, p.9)

Sin embargo en 1954 existían problemas estructurales que dificultaban cualquier reforma: formación docente inadecuada o carencia de ella<sup>24</sup>; falta de estabilidad de la profesión, carencia de una política de jubilación; desconexión de planes y programas de los diferentes niveles de estudio; falta de textos escolares (Jurado González, 1955, p. 13).

Otra gran necesidad fue la infraestructura escolar, y por supuesto, los recursos económicos: “Las partidas presupuestarias que se asignan para el objeto, no son suficientes ni siquiera para dotar de equipos apropiados a los planteles. Procurad asignar más fondos para que la Educación Secundaria cumpla su elevado papel” (Jurado González, 1955, p. 13).

Una dificultad extremadamente seria de la educación ecuatoriana en estos años era la falta conocimiento sobre la situación del 86% de las escuelas del Ecuador y, por tanto, insuficiencia de propuestas, planes y programas de estudios: “No hay literatura oficial de ninguna naturaleza, para las escuelas unitarias ni para las incompletas, como si ellas no existieran” (Jurado González, 1955, p. 33).

---

<sup>24</sup> Uno de los problemas centrales de la educación preescolar, de los jardines de infantes, era la carencia de formación profesional de las personas encargadas de estos establecimientos educativos. (Jurado González, 1955)

**Tabla 6 Número de escuelas 1954-1955**

<b>TIPO DE ESCUELA</b>	<b>NUMERO</b>	<b>PORCENTAJE</b>
<b>Unitarias</b>	2.441	63,34
<b>Incompletas</b>	908	23,27
<b>Completas</b>	522	13,33
<b>TOTAL</b>	3.901	100

Fuente: Jurado González (1955, p. 32)

La problemática educativa en esos años se incrementó debido al aumento de la demanda y a una respuesta limitada de parte de la oferta. El crecimiento económico, el poblacional y la expansión de las urbes, en especial Quito y Guayaquil, junto a las expectativas de ciertos sectores sociales de mejoramiento a través de la educación, desató una gran demanda por matrícula.<sup>25</sup>

La estrategia adoptada para enfrentar el aumento de demanda fue crear una oferta en fases. En estos años se puso énfasis en la educación primaria, para luego enfrentar la educación secundaria: "... hay que incrementar en primer término la escuela primaria para luego llenar esta otra necesidad, tan solicitada por las autoridades escolares como por los padres de familia" (Jurado González, 1955, p. 38).<sup>26</sup>

Pero el Ministro Jurado González asignaba un rubro importante de los problemas educativos a la aplicación de reformas con serios errores de concepción, gestión y participación:

- a) no se han determinado las finalidades de la educación nacional ni la de sus diferentes ramas.
- b) Las reformas han sido aisladas e inconexas.
- c) Se han limitado a la formulación

<sup>25</sup> Esto generó niveles de hacinamiento en muchos colegios. El Ministro Jurado González evidenció que en algunos establecimientos hubo clases con 60 u 80 alumnos.

de esquemas escuetos de planes de estudio. d) Los programas, a menudo no han sido los realizadores de los fines esenciales de la educación, ni han guardado estricta relación con la estructura de los mismos planes. e) Esos mismos programas, por ser abultados y enciclopédicos, han obligado a los maestros a desnaturalizar la función docente, instaurando el dictado y el simple memorismo. f) En las reformas han participado muy contados educadores, descuidándose la valiosa opinión y la experiencia de la inmensa mayoría de los maestros. g) Por tratarse de trabajos rápidos e indudablemente precipitados, la aplicación de la reforma ha producido trastornos en los planteles, con perjuicio de los alumnos. h) Las reformas han sido siempre rígidas y uniformes, para todos los establecimientos de la República, sin dar lugar a los indispensables reajustes y adaptaciones y sin oportunidad para las iniciativas de los planteles y de los maestros” (Jurado González, 1955, p. 15).

Fuertes críticas de Jurado González. Las reformas carecieron de objetivos y finalidades. Fueron aisladas del contexto y precipitadas. Tuvieron una vocación reduccionista al focalizar su incidencia en los programas de estudio, los que a su vez tendieron a volverse muy amplios tendiendo a un manejo didáctico que promovió el memorismo. Fueron concebidas en modo tecnocrático, sin participación de maestros, rígidas y verticales.

Sobre esta base crítica, la Reforma planteada por Jurado González planteó los siguientes fines:

- a) Fortalecimiento de la conciencia de la nacionalidad ecuatoriana. Para lo cual era necesario apoyarse en la historia y afirmar el tema del patrimonio territorial, y la idea del Ecuador como país amazónico. Se apostaba por la construcción de la riqueza nacional en base al trabajo técnico y la formación de una mentalidad solidaria en la población.
- b) Elevación del nivel cultural de la población ecuatoriana, principalmente de los grupos étnicos.
- c) Elevación del nivel moral de los individuos, especialmente por la comprensión y adecuado uso de la libertad, por el cultivo de la honradez, del cumplimiento del deber, del sentido de la responsabilidad, por el culto a la verdad, por el respeto a la ley, y a la dignidad humana.

- d) Formación gradual sobre la base de igualdad de oportunidades, de mentalidades capaces para que ejerzan las funciones directivas y de mayor responsabilidad, dentro de la comunidad. (Jurado González, 1955, p. 20-21)

En el periodo 1954-1955 hubo varios acentos en la aplicación de las políticas educativas. Según el ministro Jurado González, el énfasis más relevante de la obra educativa de Velasco Ibarra estuvo en la infraestructura escolar.

El actual Gobierno, presidido por un gran Maestro, tan pronto como tomó las riendas del poder, se preocupó de este aspecto. Todos vosotros conocéis el gigantesco plan de construcciones escolares que se está llevando a cabo...”. (...Esta es una página que el presidente...) “está escribiendo con hierro, cemento y depurado gusto arquitectónico, en todos los rincones del territorio nacional”. (Jurado González, 1955, p.11)

El Ministro José Pons, quien reemplazó a Jurado González, ratificó y profundizó esta política. En efecto, el plan de infraestructura de los cuatro años de gobierno (1952-1956) contempló la edificación de 440 establecimientos, de los cuales hasta 1956 se entregaron 346, aunque los restantes estuvieron en proceso de construcción. Una de las obras más emblemáticas fue la del Colegio 24 de mayo en Quito, con un costo de siete millones de sucres (Pons, 1956, p.51, 52).

En el ámbito de la calidad educativa la Reforma Velasquista apuntó a una readecuación de los planes de estudio de todos los niveles, particularmente de la secundaria:

- Bachillerato en Humanidades Modernas,
- Bachillerato en Humanidades Clásicas,
- Bachillerato en Humanidades y Ciencias de la Educación,
- Colegios de Comercio y Administración,
- Colegios de Artes Manuales y Técnica Industrial,
- Colegios de Manualidades Femeninas.

También se emprendió en la elaboración de planes de estudio para: colegios agrícolas, jardines de infantes y escuelas primarias (Jurado González, 1955, p. 16).

Fase importante de la Reforma fue establecer procesos y mecanismos graduales de dotación de materiales y capacitación permanente para que los nuevos planes de estudio bajaran a las aulas. Se buscaba despertar la iniciativa y actitud positiva del maestro hacia la Reforma. En esta línea, según el ministro Pons, se diseñaron y ejecutaron concursos para la elaboración de textos escolares de parte de los docentes (Pons, 1956, p. 19).

En los temas más sustantivos y a su vez concretos se buscaba una formación y una escuela más cercana a la comunidad y acercar a los estudiantes a temas del medio ambiente en una línea de dar más significado a los conocimientos: “Ofrecer a los alumnos los contenidos que tengan más significado para ellos y que más eficazmente contribuyan al logro de los fines que se desea alcanzar; incorporar en la enseñanza los problemas del medio ambiente y de la comunidad, de modo que se fomente la cooperación entre ésta y el Plantel” (Jurado González, 1955, p.20).

En efecto, uno de los focos centrales de la reforma fue poner en contacto a la escuela con su contexto, no solo para establecer una formación más pertinente sino también para comprometer e incentivar cambios en la misma comunidad. La educación se convertía así en promotora del cambio: la “educación con la escuela y a través de la escuela” fue la consigna.

Un papel central en esta tarea movilizadora lo debía cumplir el docente, quien a más de responsable de la formación de los estudiantes se convertiría en líder de procesos de mejoramiento de la institución educativa y de la comunidad en temas de salud, seguridad, agua, letrinas, etc. Los instrumentos más utilizados para este ejercicio fueron la educación en los hogares y la minga<sup>27</sup>.

Tanto por efecto de los procesos de movilización cuanto por la mayor conciencia social, especialmente de padres y madres, respecto de la importancia de la educación, las

---

<sup>27</sup> La Minga es una institución aborígen ancestral precolonial que convoca a los miembros de un colectivo al trabajo solidario en beneficio de la comunidad o de uno de sus integrantes. Su práctica se mantiene vital en todas las clases sociales, en especial en los sectores populares.

“poblaciones y caseríos ofrecen todo apoyo” (al Estado) “para alcanzar el beneficio” (de la educación), “como: local, mobiliario y otras facilidades” (Jurado González, 1955, p. 70).

En las escuelas concebidas como instrumentos de cambio económico, los niños y las niñas debían ser formados para las labores manuales con la finalidad de iniciarles en las actividades “productivas”. Se incentivó la creación de los huertos escolares. Había que crear en ellos “conciencia de que el consumo de productos nacionales es favorable a la economía del país” (Jurado González, 1955, p. 32).

En otros ámbitos las políticas educativas de estos años apuntaron al aumento de escuelas, elevación de los salarios a los profesores<sup>28</sup> y contratación de nuevos maestros. Se promovieron campañas en favor de la matrícula y la asistencia. Hubo una especial preocupación por el aumento de matrícula para las niñas, en especial en “las escuelas de caserío”, ya que “de la educación de las futuras esposas y madres depende, en gran parte, el porvenir de la Patria” (Jurado González, 1955, p. 49). La innovación e investigación también fueron parte de la preocupación del discurso reformista.

**Tabla 7 Aumento de establecimientos educativos entre 1953-1955**

Establecimientos Nivel de enseñanza	1953-1954	1954-1955	Aumento
Jardines de Infantes	67	68	1
Escuelas urbanas	697	759	62
Escuelas rurales	3121	3322	201
Escuelas nocturnas	83	89	6
Colegios bachillerato	106	113	7
Enseñanza Profesional (Técnica)	65	68	3
Enseñanza magisterio	19	19	-

Fuente: Pons (1956)

En efecto, según la tabla N. 7 hubo un énfasis de las políticas hacia la educación primaria. Aumentó el número de escuelas, particularmente las del campo. En las ciudades pasaron de

<sup>28</sup> En estos años el sueldo básico del docente era de \$ 600,00 sucres mensuales. Se incrementaba el sueldo proporcionalmente según la categoría. El sueldo de profesor de décima categoría era de 2.255,00 sucres

697 a 759 y en las zonas rurales de 3.121 a 3.322. Por otra parte, a pesar del discurso, el fortalecimiento de la educación técnica no fue significativo. En estos años solo se fundaron 3 nuevos establecimientos.

En cuanto al número de estudiantes el aumento más importante se encontró en las zonas urbanas. Según la tabla 8, entre 1953 y 1955 las escuelas de las ciudades recibieron a 12.697 nuevos estudiantes. En el mismo periodo las escuelas rurales recibieron a 8.525 nuevos alumnos. Este fenómeno fue contrario con el aumento del número de escuelas que fue mayor en la zona rural.

En los otros niveles educativos el aumento no fue significativo, incluso observándose una reducción del número de asistentes a los jardines de infantes.

**Tabla 8 Aumento del número de estudiantes entre 1953 y 1955**

ESTABLECIMIENTO	1953-1954	1954-1955	AUMENTO
Jardín de infantes	8.287	8.068	
Escuelas urbanas	174.183	186.880	12.697
Escuelas rurales	211.263	219.788	8.525
Escuelas nocturnas	11.416	12.939	1.523
Colegios bachillerato	22.899	25.026	2.217
Enseñanza profesional (técnica)	11.177	11.275	98
Magisterio	4.465	4.216	249

Fuente: Pons (1956)

Respecto a los profesores, entre 1953 y 1955 hubo un aumento de 1.077 nuevos docentes. La mayoría se integraron a las escuelas urbanas en un número de 560. A las rurales llegaron 313. A los colegios de bachillerato 175. A los Colegios Normales 5, a los jardines de infantes 3 y a la enseñanza profesional 1. (Pons, 1956, p. 172)

Para la ejecución de las políticas educativas se procedió a fortalecer la capacidad de gestión de las direcciones provinciales de educación, quienes tenían que elaborar planes de acción

en todos los ámbitos de la vida educativa: “orientación técnica en las labores escolares, de la buena marcha de los Centros de Cooperación Pedagógica y de los Comités de Padres de Familia, del control y ayuda al trabajo de los profesores, de la buena asistencia escolar, del incremento en las construcciones escolares, de la selección y designación del personal docente, administrativo y de servicio, de la solución de los diferentes problemas que surgen en las escuelas” (Jurado González, 1995, p. 38). Otro instrumento de la gestión del Ministerio de Educación fue el equipo de inspectores escolares, quienes además de realizar los acompañamientos respectivos a los procesos escolares materializados a través de los Centros de Cooperación Pedagógica<sup>29</sup> organizados en el territorio con docentes de las escuelas, se involucraron en dinámicas de movilización social producto del modelo escuela-comunidad. Así la inspección escolar:

ha organizado o colaborado en la organización y ejecución de exposiciones y ferias provinciales, en mingas para la apertura o arreglo de caminos, en la instalación de letrinas sanitarias, en campañas para combatir epidemias, en la instalación de parques de juegos y canchas de deportes, en la consecución de agua potable, en la reforestación de bosques talados, en la modernización de cultivos, etc. Es decir, luego de agitar los ánimos, luego de presentar nuevas perspectivas, ha plasmado en realidades los propósitos y aspiraciones que consiguieron despertar en los moradores de caseríos, parroquias y ciudades, conduciéndolos a la acción. (Jurado González, 1955, p. 48)

La reforma contemplaba conceptos e instrumentos de eficiencia hacia la calidad de la educación. Para esto se implementó un sistema de evaluación y de exámenes de ingreso para los colegios. (Jurado González, 1955, p. 102)

En la idea de alinear la oferta educativa hacia el crecimiento económico hubo toda una propuesta hacia la educación técnica. Esta tuvo diversos objetivos:

1. Habilitar y adiestrar al personal en una profesión, arte, oficio u ocupación sin desatender la formación humana.
2. Tecnificar para mejorar la calidad de la producción, reducir los

---

<sup>29</sup> Los Centros de Cooperación Pedagógica organizados bajo el liderazgo del inspector escolar reunían mensualmente a los maestros de cada cantón, localidad o territorio para establecer o compartir problemas y propuestas de mejoramiento educativo. También estos centros se convirtieron en impulsores de desarrollo de la escuela y movilizadores de la comunidad en favor de la escuela.

precios de costo y elevar el nivel de vida y de cultura. 3. Entrenar a los profesionales en el empleo de los nuevos métodos y técnicas de trabajo. 4. Formar profesionales de acuerdo con las necesidades y desenvolvimiento de la industria, del comercio y de la agricultura. 5. Fomentar las mejores relaciones entre el Capital y el Trabajo. 6. Cooperar al mejor desarrollo, aprovechamiento y conservación de nuestros recursos naturales. (Jurado, 1955, p. 135).

Para viabilizar la educación técnica se conformó un Consejo Consultivo conformado por representantes de todos los sectores, tanto de los empresarios (denominados patronos) de las diferentes ramas y de los trabajadores. La idea era disponer de una propuesta lo más consensuada y al mismo tiempo más pertinente con las necesidades de la producción y del trabajo.

Las áreas de formación eran las siguientes: educación industrial, enseñanza comercial, agropecuaria, y educación para el hogar.

En el área industrial las especializaciones eran: mecánica industrial, mecánica automotriz, mecánica agrícola, mecánica de refrigeración, instalaciones sanitarias, electricidad, radiotécnica, carpintería de construcción, ebanistería, tallado, artes gráficas, sastrería y zapatería. Como se puede ver la educación técnica no solo abarcó lo propiamente industrial sino también lo artesanal. Los colegios compitieron abiertamente con los viejos talleres artesanales en los que tradicionalmente se formaban los artesanos.

En la denominada enseñanza comercial se formaba para auxiliares de oficina (secretarias) y contabilidad. En la agropecuaria se capacitaba para enfrentar eficientemente los “diversos cultivos de las regiones litoral y del interior”, como también para desarrollar la ganadería. En la educación para el hogar, destinado a señoritas era un

importante campo de preparación de la mujer para el hogar, de adquisición de habilidades y destrezas para fomentar la industria del vestido, de las artes femeninas, de la decoración del hogar, de la alimentación y dietética, etc. es de vital interés para asegurar la tranquilidad del hogar, su economía y por consiguiente, la estabilidad y bienestar social (Jurado González, 1955, p.151).

Esta propuesta requería de un sustancial incremento presupuestario que debía llegar a 10 millones de sucres. Sin embargo, uno de los principales problemas de la educación técnica a más de la escasa oferta, era el poco atractivo que ejercía sobre los adolescentes. Según datos del Ministerio de Educación de los 15.404 estudiantes que ingresaron estos años a los colegios<sup>30</sup>, el mayor porcentaje, el 12,9%, se definió por comercio y administración, el 4.3% por artes y oficios, un 6% por manualidades femeninas (educación para el hogar). “La cifra de alumnos que se dedica a estudios de Agricultura y Ganadería casi se pierde en los límites de los valores negativos”. Según la misma fuente: “El 24.4% de estos niños ingresa directamente a enfrentarse con la vida real. Unos se incorporan al trabajo de sus padres en actividades agropecuarias, artesanales, industrias manufactureras, servidumbre, etc.” (Jurado González, 1955, p. 154). En otras palabras, el hogar y el taller artesanal se mantenían robustos en la formación para el trabajo infantil.

Sin embargo, el Estado a través del Ministerio de Educación promovió otra iniciativa dirigida a niños y adolescentes trabajadores. Fue la creación de programas de educación acelerada, o escuelas vespertinas, que plantearon una formación compensatoria a los niños y adolescentes que por cualquier razón tuvieron que salir de los establecimientos educativos. Luego del paso por este programa podían reinsertarse en las escuelas y colegios (Pons, 1956, p. 14).

En este periodo también se dispuso retomar desde el Ministerio de Educación la política de alfabetización que desde 1944 se había concedido a la Unión Nacional de Periodistas.

Finalmente, las políticas educativas de estos años velasquistas, como los anteriores, tuvieron una fuerte influencia de la Unesco, de la OIT, del Servicio Cooperativo Interamericano de Educación y del Instituto Lingüístico de Verano<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> De estos el 40.5% eligió el Bachillerato en Humanidades Clásicas y Modernas, de los cuales llegaron a graduarse de Bachilleres apenas el 11%.

<sup>31</sup> Este instituto realiza actividades de “investigación” lingüística sobre todo en zonas de la Amazonía ecuatoriana.

## Las propuestas educativas en el gobierno de Camilo Ponce Enríquez (1956-1960)

En el gobierno de Ponce Enríquez hubo una relativa continuidad con las políticas de los anteriores mandatarios. Se destacó el aumento de profesores, la nivelación de sueldos a los maestros, la creación de escuelas y construcción de locales escolares teniendo como estrategia el aumento de matrícula sobre todo para la primaria. Al respecto al Ministro Ortega manifestaba que:

El Ministerio, mediante la creación y ampliación de servicios educativos, por primera vez en la Historia de la Patria abolió el límite numérico, y ordenó que se concediera matrícula a todo el que la solicitara, pues, estimaba que era obligación del Estado arbitrar los medios necesarios para que la educación primaria estuviera al alcance de todos los niños de edad escolar. (Ortega, 1960, p. III)

Una novedad en esta administración fue la preocupación mayor por la educación de los sectores indígenas, para lo cual se creó en el Ministerio de Educación un Departamento para la “incorporación efectiva de esos dos sectores de la nacionalidad, que ahora todavía están al margen de la civilización de que gozan sus compatriotas” (Ortega, 1960, p.II).

Como los anteriores ministros de educación, los altos funcionarios de Ponce se dedicaron a apuntalar las reformas a través de la actualización de los programas de estudios.

En la misma línea seguida en toda la década hubo una preocupación por la “construcción de un sano nacionalismo”. Para esto se intentó reforzar el conocimiento de la “Historia Patria”, estudio que debía realizarse en todos los cursos de la secundaria. Ligado al nacionalismo estuvo el tema de la formación en Moral.

Con la idea de proporcionar habilidades técnicas para todos los estudiantes del Ecuador se dispuso el aprendizaje de mecanografía y taquigrafía en los primeros años de secundaria. En la educación técnica se impulsó una reforma de los programas de educación industrial, comercial y administrativa y agropecuaria.

Como en los años previos la gestión educativa dio énfasis en la planificación con apoyo de la UNESCO. Se creó un departamento editorial para la edición de libros y textos de estudio.

Fueron tiempos en los que creció la agitación estudiantil. Este fue un asunto de gran preocupación destacado en sus informes por los distintos ministros de educación. En este periodo se exhibieron algunos logros a través de datos cuantitativos.

**Tabla 9 Aumento del número de planteles 1957-1959**

Establecimientos	1957-58	1958-59	Aumento
Jardines de Infantes	86	95	9
Escuelas urbanas	856	892	36
Escuelas rurales	3.709	3.820	111
Escuelas nocturnas	96	90	
Colegios de bachillerato	151	169	18
Enseñanza profesional	75	87	12
Enseñanza magisterio	23	22	
Universidades y Politécnicas	7	7	

Fuente: (Ortega, 1960)

Según la tabla 9, desde 1957 a 1959 la construcción de establecimientos tuvo como énfasis la primaria, pero de manera particular la ubicada en las zonas rurales. Se fundaron 111 escuelas. Esto contrastó con el aumento de 9 jardines de infantes, la reducción de los establecimientos de formación docente (pasaron de 23 a 22), y el mantenimiento del mismo número de universidades y politécnicas.

**Tabla 10 Aumento de escuelas por sostenimiento 1957-1959**

Establecimientos	1957-53	1958-59	Aumento
<b>Público (total)</b>	4.190	4.320	130
- Fiscal	3.199	3.293	94
- Municipal	991	1.027	36
<b>Particular (total)</b>	813	862	49

Fuente: (Ortega, 1960)

En este periodo el Estado fue el ente más dinámico en la fundación de establecimientos educativos. Fundó 130. Sin embargo, el sector particular también hizo un importante aporte, creó 49.

**Tabla 11 Número de estudiantes matriculados en todos los niveles de estudios 1957-1959**

Establecimientos	1957-53	1958-59	Aumento
<b>Jardines de Infantes</b>	9.759	10.444	685
<b>Escuelas urbanas</b>	232.417	245.109	12.692
<b>Escuelas rurales</b>	252.784	268.174	15.390
<b>Escuelas nocturnas</b>	16.421	15.941	480
<b>Colegios de bachillerato</b>	33.469	34.340	871
<b>Enseñanza profesional</b>	14.971	17.488	2.517
<b>Enseñanza magisterio</b>	5.400	6.033	633
<b>Universidades y Politécnicas</b>	6.646	7.313	667

Fuente: (Ortega, 1960)

En concordancia con el crecimiento de establecimientos educativos, el mayor número de estudiantes accedió a la primaria, en especial en las zonas rurales. Fueron 15.390 nuevos niños y niñas que se matricularon en las escuelas del campo frente a 12.692 que accedieron a los establecimientos de las urbes.

**Tabla 12 Número de estudiantes según sostenimiento de los establecimientos educativos 1957-1959**

<b>Establecimientos</b>	1957-58	1958-59	Aumento
<b>Público (total)</b>	453.712	474.002	20.290
- <b>Fiscal</b>	371.295	386.892	15.597
- <b>Municipal</b>	82.417	87.110	4.693
<b>Particular (total)</b>	118.155	130.840	12.685

Fuente: (Ortega, 1960)

Los nuevos estudiantes accedieron en mayor número a los establecimientos del sector público. No obstante, 1 de cada 3 se matricularon en los establecimientos particulares, siendo este un número muy significativo.

En 1958 – 1959 el total de niños y niñas entre los 7 y 12 años fueron 622.570. De ellos, 529.224 se matricularon en primaria, lo que correspondió al 85,00%, lo que significó que el 15% de niños y niñas estaban fuera de la escuela.

Respecto al tema docente, el mayor crecimiento de profesores, según la tabla 13, se dio en los colegios de secundaria. En éstos desde 1957 al 1959 hubo un aumento de 322 profesores, frente a 189 que fueron a trabajar en las escuelas rurales y 72 en las escuelas urbanas. Llama la atención que para los jardines de infantes no se incorporó a nadie y que en las escuelas nocturnas hubo incluso una disminución de personal docente.

**Tabla 13 Número de docentes en todos los niveles educativos 1957-1959**

Establecimientos	1957-58	1958-59	Aumento
<b>Jardines de Infantes</b>	269	247	--
<b>Escuelas urbanas</b>	6.315	6.387	72
<b>Escuelas rurales</b>	5.669	5.858	189
<b>Escuelas nocturnas</b>	391	366	--
<b>Colegios de bachillerato</b>	3.120	3.442	322
<b>Enseñanza profesional</b>	1.151	1.329	178
<b>Enseñanza magisterio</b>	389	393	4
<b>Universidades y Politécnicas</b>	799	876	77

Fuente: (Ortega, 1960)

**Tabla 14 Número de docentes por sostenimiento 1957-1959**

Establecimientos	1957-58	1958-59	Aumento
<b>Público (total)</b>	12.797	13.033	236
- <b>Fiscal</b>	10.173	10.539	366
- <b>Municipal</b>	2.624	2.494	-130
<b>Particular (total)</b>	5.306	5.865	559

Fuente: (Ortega, 1960)

De todas formas, entre 1956 y 1959 hubo un aumento de docentes, pero el esfuerzo mayor no provino del Estado sino del sector particular. Si bien los establecimientos dependientes del fisco aumentaron en 366 profesores, de los municipios salieron 130. En el mismo lapso los establecimientos particulares aumentaron en 559 docentes.

El número de docentes en relación con cada uno de los niveles de estudio dio cuenta de los problemas pedagógicos que se derivaban de la acumulación de estudiantes en pre primaria y en la primaria. Caso distinto era el de la secundaria. En 1958-1959 el promedio de alumnos por profesor según el nivel era el siguiente: pre escolar: 42; primaria: 41,9; secundaria: 11.2; superior: 8,3.

Respecto a una mirada de género en la distribución del personal docente se vería una mayor presencia de las mujeres en pre primaria y primaria. No así en la secundaria, establecimientos en los que los hombres son mayoría. Así entre “1958-59, en los jardines de infantes hubo un 96,35% de maestras; en las escuelas primarias, 65,84%: en las urbanas, 67,57%; en las rurales, 64,13% y en las nocturnas, 63,11%; en los planteles de segunda enseñanza, 32,37%: en los de bachillerato, 25,07%; en los profesionales, 48,08% y en los normales, 43,25%; en los planteles de enseñanza superior, 4,33%”. (Ortega, 1960, p. 5). En las universidades la presencia de la mujer es prácticamente insignificante.

En el gobierno de Ponce Enríquez continuaron varias de las políticas trazadas a inicios de los años 50. Énfasis en primaria, construcción de establecimientos educativos, contratación de más personal docente, mayor preocupación por la educación técnica. La escuela se convirtió en eje de la comunidad, ante todo en las zonas rurales (Ortega, 1960, p. 15). Quizá un signo nuevo en este periodo fue el reverdecimiento de la educación particular.

### **Las políticas educativas de Velasco Ibarra a inicios de los años 60**

En 1960 el doctor José María Velasco Ibarra fue elegido nuevamente presidente de la república en una coyuntura de declive de las exportaciones del banano, crisis económica, activación de las movilizaciones sociales e intensa lucha político-ideológica, reflejo de la guerra fría agudizada en América Latina por el reciente triunfo de la revolución cubana: “También en nuestro País, en estos días se ha pretendido reducir todo el problema ecuatoriano a comunismo y anticomunismo.” (Velasco Ibarra, 1961, p. 8) En este ambiente tenso Velasco se reivindicaba independiente de una u otra orientación y proclamaba con fuerza su vocación liberal:

Y, a fin de evitar todo equívoco, se me permitirá proclamar una vez más mi fe liberal: fe en la libertad de la persona como fuerza interna psicológica y moral de creación y dignidad; fe en el hombre-individuo con su fin trascendental que supera todo lo simplemente social; fe en que la sociedad ha de organizarse y establecer equilibrios dentro de su organización para

fomentar día a día la educación y el bien integral - biológico, económico- del hombre-individuo. (Velasco Ibarra, 1961, p. 8)

Partiendo de esta definición nacida de la coyuntura y de su postura filosófica e ideológica, Velasco coloca a la educación como instrumento fundamental en la formación del individuo y a través de él de la nación: “Si el espíritu es lo que mueve la carne, nada más importante en un país, sobre todo en un país latinoamericano en el momento actual de la civilización, que todo lo relativo a la educación nacional” (Velasco Ibarra, 1961, p.31). Su visión de la educación se dirige hacia la formación espiritual del individuo. Se buscaba el cultivo de la curiosidad y la aprehensión del cosmos para pensar luego en pragmatismo: “Primero formar el hombre espiritual y, luego formar el sabio y el técnico: he aquí las dos tareas fundamentales de la educación” (Velasco Ibarra, 1961, p.32).

En la línea liberal hablaba de “modificar radicalmente los métodos pedagógicos” introduciendo fuertemente el concepto de la libertad de enseñanza. Se reafirmaba en la lucha contra la iniciativa antirreligiosa en la escuela. La educación liberal propicia pluralidad y es “... un excelente aporte a la cultura por su sana rivalidad...” (Velasco Ibarra, 1961, p. 32).

Concebía a la educación como fundamental para la formación de la moral y la mentalidad, por eso “el profesor tiene que ser un modelo de amor a la verdad y a la justicia, un ejemplo de honor y comprensión.” (Velasco Ibarra, 1961, p.33). Tenía una gran preocupación por el deterioro de la calidad educativa resultado de la cantidad de materia que se transmitía en los procesos educativos generando superficialidad, memorismo e indigestión mental:

Nada se saca con atiborrar en las escuelas públicas o en las escuelas privadas la mente juvenil con toda clase de nociones científicas, jurídicas, sociales, históricas, filosóficas, poéticas. Hay escandalosa superficialidad y vanidad en la enseñanza ecuatoriana y latinoamericana. Enséñense las ideas madres de las principales disciplinas, enséñense las ideas orientadoras en ciencias y artes y sólo así se formarán los hombres del mañana. La indigestión mental, el memorismo forman vanidosos, autómatas de la sabiduría. (Velasco Ibarra, 1961, p. 33)

Sobre esta base conceptual el ministro de educación de José María Velasco Ibarra, el señor Sergio Quirola Alarcón, construyó una agenda de políticas educativas con varios objetivos:

- a. Disminución del alto porcentaje de niños que se quedan sin escuela.
- b. Incremento de las construcciones escolares.
- c. Aumento del número de profesores.
- d. Atención a las escuelas de provincias fronterizas.
- e. Mejoramiento de la situación económica del Magisterio.
- f. Asistencia social a los escolares necesitados de ella.
- g. Orientación y mejoramiento de la labor de supervisión escolar.
- h. Mejoramiento de las Instituciones formadoras de maestros.
- i. Capacitación y perfeccionamiento del Magisterio en servicio.
- j. Mejor aprovechamiento y coordinación de la Asistencia Técnica Internacional.

Este listado de prioridades fue una continuidad de las políticas establecidas en toda la década precedente: acceso, permanencia, culminación de estudios, gestión escolar, formación y capacitación docente. Quizá la preocupación por las escuelas de las provincias fronterizas, así como el mejoramiento de la asistencia técnica internacional, aparecieron como una novedad.<sup>32</sup>

Tal agenda también fue formulada en base a la constatación de varios problemas estructurales que estuvieron presentes desde años anteriores.

En cuanto al absentismo escolar el dato es severo. Un 35% de la población en edad escolar no asistía a la escuela.<sup>33</sup> En el año 59-60 un 12,4% de matriculados abandonaron su estudio. De los estudiantes matriculados el porcentaje de promoción era de 68,9% y un 15% no asistían con la regularidad indispensable para el aprendizaje efectivo. “De 100 alumnos que se matriculan en primer grado, solamente 21 llegan al sexto, 14 ingresan al primer curso de secundaria y 4 llegan a sexto curso de la misma.” (Quirola, 1961, p.9)

---

<sup>32</sup> Caritas, CARE, UNICEF fueron convocadas para dinamizar varios programas de atención directa a los sectores populares. Se emprendió el programa de Desayuno Escolar con una cobertura muy grande: 169. 854 niños y niñas. También se repartió calzado y útiles escolares.

<sup>33</sup> “Aproximadamente, hay en el país 821.200 niños en edad escolar, de los cuales solamente 536.805 se encuentran matriculados, quedando fuera de la escuela primaria 284.397, que representan el 35% de la población total en edad escolar”. (Quirola,1961,p. 9)

Según el ministro Quirola, las causas para que los niños y niñas dejaran de asistir a las escuelas fueron varias:

- Falta de escuelas y maestros debido a presupuestos insuficientes e inadecuados para la educación;
- Falta de coordinación entre los poderes públicos;
- Dispersión de las familias especialmente en la región oriental;
- Resistencia presentada por algunos hacendados para el cumplimiento de los principios legales sobre educación;
- Mala distribución de las escuelas en algunas zonas;
- Falta de apoyo de la comunidad;
- Falta de interés de los padres de familia para enviar a los niños a la escuela, especialmente en las comunidades indígenas; y
- Negligencia de las Autoridades para hacer cumplir la obligatoriedad escolar. (Quirola,1961, p.10)

Las causas para la deserción escolar:

- Situación económica precaria de muchas familias;
- Enfermedades endémicas de los niños y niñas;
- Incapacidad física por mala alimentación;
- Pérdida del año;
- Falta de comprensión de los problemas del niño por parte de algunos educadores;
- Cambios frecuentes de profesor;
- Deficiencias de la orientación de la escuela, de los métodos de enseñanza, de la organización escolar, así como de aptitud pedagógica y de responsabilidad de algunos maestros;
- Ambiente familiar y social desfavorable; y
- Falta de cooperación de los padres de familia. (Quirola,1961,p. 10)

Las razones para la inasistencia de los niños:

- Carencia de útiles escolares en los hijos de familias pobres y el temor del niño a la sanción por no haber cumplido las tareas en casa;
- Falta de vigilancia de la familia en la asistencia del niño a la escuela;
- Ayuda que prestan los niños en varios menesteres del hogar;
- Gran distancia que existe entre el hogar y la escuela, especialmente en los medios rurales;
- Fiestas frecuentes de la localidad;
- Mal ejemplo del profesor por su asistencia irregular; y
- Problemas originados por el mal clima. (Quirola,1961,p.11)

Los problemas que colocaba el ministro para explicar la no matrícula, la deserción y la inasistencia a clases, aludían a temas diversos: oferta y distribución de escuelas, calidad educativa, organización escolar, en los que confluían las responsabilidades de diversos actores: Estado (inversión, coordinación intersectorial), escuela (docentes y organización del sistema), familia, comunidad, poderes locales, los que además estaban condicionados por factores estructurales de la sociedad y de la economía como pobreza, salud, desnutrición, cultura, pedagogía y otros ligados a la geografía. La virtud de esta mirada era que rebasaba el reduccionismo escolarista que explicaba los asuntos educativos desde la educación y se abría a una comprensión de la complejidad e interrelación de los fenómenos que estaban más allá del aula, que incidían en los problemas educativos de inicios de los años 60, pero que estaban presentes desde años y décadas anteriores.

Ya en la práctica, una de las preocupaciones centrales de todos los gobiernos del periodo fue el de la oferta educativa. El ministro Quirola también informa al respecto:

**Tabla 15 La oferta educativa en el año escolar 1959-1960**

<b>Educación Pre-escolar</b>	<b>100</b>
<b>Enseñanza Primaria</b>	5.340
<b>Segunda Enseñanza</b>	304
<b>Enseñanza Superior</b>	10
<b>Total:</b>	5.754

Fuente: (Quirola, 1961)

Según los datos de la tabla 15 la distribución de establecimientos educativos en 1960 da cuenta de una tendencia presente en toda la década de los años 50: la abrumadora mayoría de establecimientos educativos se encontraban en la educación primaria y un número limitado en la secundaria, preescolar y superior.

De las instituciones de educación primaria, la mayoría se hallaba en el sector rural: 4.248 y solo 1.092 en las ciudades. Así mismo, la mayoría de escuelas, 3.446 eran fiscales, 1.137 municipales y 757 particulares.

De los planteles de educación pre-escolar, 58 eran fiscales, 8 municipales y 34 particulares. En este nivel el Estado es el actor que más oferta educativa propone. (Quirola, 1961, p. 14).

En el secundario, de los 304 planteles, 181 son de Bachillerato en Humanidades Modernas y Clásicas; 98 Técnicos Profesionales; 25 normales, de los cuales 13 son de Bachillerato en Ciencias de la Educación y 12 Escuelas Normales Rurales. Estos datos dan cuenta de la preferencia de los estudiantes por el Bachillerato en Humanidades frente a una menor atención por los técnicos y menos aún por los Colegios Normales.

Por el sostenimiento, en los establecimientos de segunda enseñanza hubo un peso mayoritario de la oferta particular, en segundo término se situaron los dependientes del Estado central y finalmente estaban los planteles dirigidos por los municipios:

- a. Fiscales 51
- b. Municipales 10
- c. Particulares 120

En cuanto al nivel superior existieron 10 establecimientos repartidos así:

- a. 6 Universidades,
- b. 2 Escuelas politécnicas y
- c. 2 Centros de educación superior.

En concordancia con los establecimientos educativos los estudiantes se distribuyeron así:

- a. Pre - escolar: 1,67%
- b. Primaria: 87,30%
- c. Secundaria: 9,74%
- d. Superior: 1,28% (Quirola, 1961)

Cerca de 9 de cada 10 niños y niñas se matriculaban en la primaria, sin embargo sólo 1 de cada 10 asistía a los colegios de secundaria. Dentro de la primaria, el 43,21 % se encontraba en las escuelas urbanas y el 44,09% en las escuelas rurales. Con esto se puede establecer una suerte de equilibrio respecto a la población estudiantil entre las dos zonas, sin embargo el número de establecimientos era mayor en la ruralidad que en las urbes.

Respecto a los estudiantes de secundaria la distribución fue la siguiente: 58% asistió a los establecimientos de bachillerato en humanidades modernas y clásicas; 31% a colegios (técnicos) profesionalizantes y 11% a los Normales. (Quirola, 1961, p. 14).

La vocación de la mayoría (6 de cada 10) de los pocos estudiantes que para la época asistían a los colegios de secundaria era dar continuidad a sus estudios universitarios. Sólo

a 3 de cada 10 les interesaba ingresar al mercado laboral a través de una profesión intermedia técnica. Sin embargo, la composición de los estudiantes técnicos es reveladora: 8,61 % estudiaban artes y oficios; 10,17%, manualidades; 75,46%, comercio; 1,11%, agricultura; 4,32%, actividades artísticas. Se destaca que la mayoría de estudiantes quería formarse en las áreas de comercio, bajo cuyo paraguas se amparaban las profesiones de secretarías y contadores, seguramente demandadas por la administración privada y ante todo pública: la burocracia. Y sólo el 1% deseaba una formación en agricultura, en un país eminentemente agrícola.

Finalmente, 1 de cada 10 estudiantes que ingresaban a la secundaria, quería hacerse profesor.

Esta tendencia de preferencia educativa de los estudiantes da cuenta del fracaso de reformas educativas que desde inicios de los 50 debían diseñar un sistema educativo que acompañara un programa económico.

Respecto al personal docente los datos señalan que en 1960 había 21.064 profesores distribuidos de la siguiente manera:

- a. Pre – escolar: 281
- b. Primaria: 14.195 (Rurales 6.619; Urbanos 7.576)
- c. Secundaria: 5.521 (Humanidades 3.727; Técnicos 1.381 ;y Normales 413)
- d. Superior: 1.067 (Quirola, 1961).

Desde una perspectiva de género, aunque la mayoría de docentes eran del sexo femenino, el desequilibrio no era muy grande. Del total de profesores del país, 9.808 eran hombres y 11.256 mujeres.

Un parámetro para valorar la calidad de la enseñanza guarda relación con la formación profesional de los docentes. En este aspecto los datos del ministro Quirola revelan problemas. De los 14.195 docentes de educación primaria, sólo 4.924 tenían título de profesores (as); 6.013 tenían título profesional no docente y 3.256 no tenían ningún título (Quirola, 1961, p. 14-15).

Sobre esta base la autoridad educativa señala que la educación del Ecuador no sólo tiene problemas de acceso, permanencia y culminación de estudios, sino de calidad:

Con respecto a la calidad de la educación, es evidente que nuestra escuela en todos sus niveles y ramas adolece de serias deficiencias en relación a los conocimientos que imparte, el desarrollo efectivo de aptitudes e intereses en el educando, y lo que es más grave, en cuanto a su acción formadora del carácter y la personalidad. (Quirola, 1961, p.15)

Según el ministro las causas de este problema eran varias:

- a. Falta de un Plan Integral de Educación en nivel nacional para lograr una orientación unificada y un mejoramiento gradual y sistemático de la calidad de la enseñanza;
- b. Carencia de un programa adecuado de capacitación y perfeccionamiento continuos de los maestros en servicio;
- c. Vacíos y deficiencias en la preparación y formación de los maestros del futuro, impartidas por los colegios normales; supervisión escolar inadecuada;
- d. Desconocimiento de la vida de las comunidades y aplicación de los Planes y Programación de Estudio;
- e. Dispersión en el conocimiento y aplicación de los métodos de enseñanza;
- f. Ausencia de un sistema confiable de evaluación del proceso y producto educativos;
- g. Deficiencias cuantitativas y cualitativas de los materiales de enseñanza;
- h. Deficiencias en la planta física;
- i. Falta de profesionalización de los dirigentes de la educación;
- j. Situación económica y social precaria del personal docente;
- k. Intromisión de la política sectaria en el hacer educativo". (Quirola, 1961,p.15-16)

Lo señalado por el Ministro Quirola no hace sino ratificar problemas señalados por todos los ministros anteriores. Y como ellos reclamará modernización de la gestión del Ministerio de Educación, reformas legales y ante todo mayores recursos del presupuesto nacional para hacer frente a la reforma educativa que tuvo el reto de apuntalar el desarrollo económico. Planteó para educación un aumento automático del presupuesto en un 2% anual. (Quirola, 1961, p.19)

## Políticas educativas en el gobierno de Carlos Julio Arosemena Monroy

Las intensas movilizaciones sociales de inicios de los años 60 desestabilizaron el gobierno del doctor Velasco Ibarra, quien fue derrocado por los militares. En su reemplazo se colocó a su vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monroy. Asumió la presidencia en noviembre de 1961.

El nuevo presidente colocó al frente del ministerio de educación a uno de los educadores más formados que tenía el país en ese entonces. Fue nombrado ministro el doctor Gonzalo Abad Grijalva, quien desde los años 50 cumplía una carrera técnica en la UNESCO en París.

La propuesta del doctor Abad Grijalva respondió, como todos los anteriores ministros del periodo, a varias de las necesidades educativas que ya venían enfrentándose desde 1950. En tal sentido su agenda fue una continuidad con todo lo propuesto anteriormente: combate al analfabetismo, aumento de la oferta educativa para la primaria, formación y mejor trato a los docentes, fortalecimiento de la educación técnica, reforma universitaria, planificación y descentralización.

El ministro intentó dotar a su acción de mayor eficiencia, puso énfasis no solo en la determinación de diagnósticos sobre la situación de la educación sino que formuló un Plan con metas concretas para los próximos cinco años:

- “Ofrecer escuela primaria a todos los niños en edad escolar, esto es, a unos 300.000 niños además de los que actualmente frecuentan la escuela.
- Alfabetizar a unos 450.000 adultos a fin de rebajar el porcentaje de analfabetos a un 20% de la población adulta para 1967.
- Reestructurar la educación media en el sentido de que sirva en forma más práctica al desarrollo tecnológico de la nación.
- Capacitar al profesorado de tal manera que escuelas y colegios estén servidos por docentes reparados al más alto nivel posible.

- Crear un cuerpo de supervisores que sean capaces no sólo de controlar la marcha de la educación sino de administrar sus jurisdicciones con criterio social y técnico.
- Estimular la renovación de la Universidad para que, al mismo tiempo, promueva la investigación científica y forme los profesionales que exige el desarrollo del país". (Abad Grijalva, 1962, p. XXXI-XXXII)

Otro énfasis en su concepto y discurso fue el de acercar la educación al desarrollo industrial y a la modernización del país:

Los planes de fomento de la industria y de la producción agrícola exigen, para ser efectivos, mano de obra calificada; la reforma agraria, cualquiera que sea la forma que tome, lleva consigo la condición básica de que el nuevo propietario de la tierra ha de tener un mínimo de escolaridad que lo ponga en condiciones no sólo de saber administrar sus tierras sino de ser capaz de entender y aplicar nuevas teorías de trabajo; la reforma tributaria no dará los efectos prácticos que se esperan de ella si el hombre ecuatoriano no aprende, debido a su cultura, a consumir más y a cumplir honestamente sus obligaciones para con el Estado; en fin, de nada servirán las carreteras si el campesino las utilizara como camino fácil para sacar el producto de su dura labor y con el dinero obtenido de la venta de él se dedicase, por falta de educación, a gastarlo en cosas superficiales olvidando las necesidades fundamentales de su hogar (Abad Grijalva, 1962, p. XIII)

Para esto el Ministerio emprendió un proceso de investigación con el propósito de conocer las necesidades del sector industrial, para así dar respuesta efectiva desde el sistema educativo al modelo económico que se estaba aplicando en el país:

Es por esto que el Ministerio, con la ayuda valiosa de un experto de la UNESCO, está realizando un estudio sobre las necesidades de mano de obra y ocupaciones más importantes del país y tratando de estimar el futuro desarrollo industrial del Ecuador...por vez primera el país va a tener un inventario descriptivo de las ocupaciones calificadas de la industria ecuatoriana, inventario que servirá para determinar el contenido de los programas y la duración de los estudios en los Colegios Técnicos. (Abad Grijalva, 1962, p. XIII)

En el tema docente la administración del doctor Abad intentó mejorar las condiciones del profesorado, apuntando a sueldos más altos para que los puestos de maestros fueran

cumplidos a tiempos completos o medio tiempo. Para 1963 se estableció un sueldo básico de 800,00 sucres mensuales.

En el tema docente se apuntó a su profesionalización. Ensayó nuevas propuestas pedagógicas (métodos de enseñanza, materiales didácticos, concepciones pedagógicas) en algunos establecimientos en búsqueda de innovaciones en educación. Abogó por la experimentación pedagógica y motivó a ir hacia una reforma universitaria.

El Ministro Abad se apoyó en la UNESCO para desarrollar su propuesta. Instó a otros organismos de cooperación a adecuarse y apoyar el plan nacional, con el fin de no provocar dislocaciones entre organismos internacionales y realidad nacional.

En la gestión educativa promovió la descentralización del ministerio y el mayor control y coordinación con autoridades provinciales. Debían también establecerse controles a la educación privada a través de la supervisión.

En los procesos de enseñanza-aprendizaje dispuso una racionalización de los procesos de evaluación. Señaló la necesidad de revisión del sistema de exámenes: “En la actualidad, el alumno de secundaria debe pasar cuatro exámenes anuales. Tal vez convendría reducir el número de exámenes y cambiar el contenido y la forma de los mismos.”(Abad Grijalva, 1962 p. XXVII). Habló también de la necesidad de unificación del calendario escolar.

Esta gestión vio importante configurar una política de becas de estudios en el exterior. Para esto se impulsó la creación de un Fondo Ecuatoriano para Estudios de Perfeccionamiento en el extranjero.

La promoción de la cultura, las artes y el deporte se habían dejado de lado debido al bajo presupuesto, cosa que el ministerio del doctor Abad buscaba corregir. El deporte se concibió como fundamental para el desarrollo educativo de los ecuatorianos (Abad Grijalva, 1962, p. XXX-XXXI)

## Políticas educativas en la Junta Militar de Gobierno

Las Fuerzas Armadas encabezadas por el capitán de Navío Ramón Castro Jijón y por los coroneles del ejército Luis Cabrera y Marcos Gándara, y el teniente coronel de aviación Guillermo Freire, echaron del poder a Carlos Julio Arosemena y conformaron una Junta de gobierno el 11 de julio de 1963.

La dictadura militar respaldada por los Estados Unidos y por los grupos anticomunistas nacionales, desató una virulenta represión contra los movimientos sociales y los partidos de izquierda. En simultáneo llevó adelante un programa de reforma y modernización enmarcada en la política norteamericana de la "Alianza para el Progreso". Impulsó varias reformas: agraria, tributaria y educativa y apoyó el modelo de desarrollo industrial. Inició las exploraciones petroleras e intentó la centralización de las rentas de las entidades autónomas. Fueron políticas anti oligárquicas y modernizantes.

La política educativa de la Junta Militar no se desmarcó de la ruta de los gobiernos pasados: acceso a la educación, prioridad a la primaria, construcción de infraestructura, relación de la educación con el desarrollo, impulso a la educación técnica en especial a la industrial, aumento de la planta de profesores, profesionalización de los docentes, fortalecimiento del seguimiento a través de los supervisores.

Sin embargo, como rasgos propios puso en la mesa varios temas: financiamiento educativo, guarderías infantiles, educación indígena, retención escolar y combate a la desertión.

En cuanto al financiamiento el ministro de educación de la Junta Militar, el licenciado Humberto Vacas Gómez, destacó como una de los mayores logros el aumento del presupuesto estatal dedicado al sector. “En el presente año, la Junta Militar de Gobierno aprobó el Presupuesto de Educación más alto en la historia del país: a 390'932.000 sucres ascienden los Presupuestos de Operación y de Capital del Ministerio. Comparando esta cifra con la del año anterior, se comprueba el notable aumento de 50'372.000 sucres.” (Vacas Gómez, 1964, p.5).

Como en anteriores experiencias buena parte del presupuesto fue destinado a la construcción de locales escolares: “El Ministerio, con su propio Presupuesto y en forma directa, ha construido y terminado en este periodo 33 locales, tanto en el nivel Primario como Secundario, con un costo de 19'002.623,07 sucres, y se encuentran en construcción 46 locales más por un valor de 7'082.627,41 sucres.” (Vacas Gómez, 1964, p. 6).

Sin embargo, en la construcción escolar se puso énfasis en los colegios técnicos distribuidos en ciudades de provincia, más allá de la tradicional atención a Quito y Guayaquil:

Merece especial mención la construcción de cinco Colegios Técnicos Industriales, que está efectuando el Programa Cooperativo de Construcciones Escolares, según convenio celebrado con el Ministerio de Educación, en Guayaquil, Manta, Esmeraldas, Ambato y Riobamba, debiendo iniciarse la del Colegio Central Técnico, de Quito, en este año. (Vacas Gómez, 1964, p.8)

Esta vocación por la educación técnica no fue sino el producto de un plan cuyo concepto central era subordinar la educación al desarrollo como en anteriores administraciones: El “Plan Ecuatoriano de Educación, cuya idea central es la de plantear sobre la base de investigaciones serias, lo que el desarrollo de país pide a la educación y adaptar la estructura de todo el sistema educativo, los programas y los métodos a las necesidades de este desarrollo.” (Vacas Gómez, 1964, p.10).

La necesidad de disponer de mano de obra más calificada requirió de varias medidas conexas: reforzamiento de la primaria, fortalecimiento de la educación técnica para la secundaria, pero también programas de capacitación para obreros y mayor oferta educativa para los pueblos originarios.

Para la primaria se dispuso que junto a la construcción de locales se procediera al reclutamiento de más profesores. Unos a través de la integración al magisterio con nombramientos y otros a través de “pequeñas gratificaciones” para ayudar en establecimientos con sobrepoblación de alumnos.

Se crearon 1.368 cargos de 4° categoría, dentro del escalafón. La incorporación total de 1.653 maestros representa, con mucho, el esfuerzo mayor que por primera vez en la historia de la República se ha hecho para afrontar el déficit de niños que quedan cada año sin el beneficio de la escuela primaria.” (Vacas Gómez, 1964, p. 14).

También se dispuso la redistribución de los docentes y la obligación de que los profesores asumieran una mayor cantidad de alumnos. Hubo presión oficial para un sobretrabajo de los profesores: “a un promedio de 50 alumnos por profesor, la Junta Militar ha facilitado educación básica a unos 86.650 niños, quienes de otra manera habrían quedado al margen de la escuela.” (Vacas Gómez, 1964, p. 15).

Paralelamente se promovió la profesionalización de los docentes, el pago de sus sueldos de acuerdo al escalafón, la capacitación, mejoras en sus condiciones de vida y de jubilación.

Se contrataron maestros para “escuelas campesinas” incorporadas al “programa indigenista” de la Misión Andina. Se financiaron 200 becas para estudiantes indígenas a fin de que se educaran en los Colegios Normales “y que servirán para promover en forma más intensa la incorporación de los grupos autóctonos de las diversas regiones del país a la cultura nacional.” (Vacas Gómez, 1964, p. 19)

El ministerio fue consciente de que no solo era necesario llevar a más niños y niñas a las escuelas sino también realizar todos los esfuerzos para retenerlos. La deserción era un grave problema. Para combatirla se apuntalaron programas de alimentación escolar y entrega de textos escolares. Estas iniciativas fueron de gran ayuda para las familias pobres.<sup>34</sup>

Al ministro Vacas Gómez le preocupaba la mala calidad de la educación, para lo cual, siguiendo el guión de muchos de sus colegas que ejercieron esta secretaría de estado, emprendió una reforma “mediante la elaboración de nuevos planes y programas, la introducción de actividades prácticas, particularmente en los últimos grados de la escuela primaria.” (Vacas Gómez, 1964, p. 18). Otra reforma fue cambiar la “orientación total de la

---

<sup>34</sup> Un 20% de la población ecuatoriana en 1963 estaba en la extrema pobreza “Una encuesta de la Junta de Planificación Nacional revela que el 20.% de los ecuatorianos dispone de una cantidad que varía, entre 15,80 y 103,00 sucres mensuales por persona. Dentro de estas sumas ínfimas, los gastos de alimentación varían entre 10 y 67 sucres, lo que deja de 5,80 a 36 sucres para el resto de necesidades (vivienda, vestido, medicinas, etc).” (Vacas Gómez, 1964, p. 68)

educación secundaria” con la idea de facilitar y democratizar el acceso a este nivel de estudios. En esta línea hubo el interés de establecer mejores puentes de comunicación de la secundaria con la universidad.

Como con todas las administraciones anteriores, el ministerio del licenciado Vacas Gómez tuvo el apoyo de la cooperación internacional. La UNESCO y las agencias de los Estados Unidos, entre las que se destaca USAID, Instituto Lingüístico de Verano y CARE, fueron las que con mayor fuerza y en varios ámbitos estuvieron en el asesoramiento y financiamiento de las políticas educativas. La educación indígena y la técnica recibieron todo tipo de intervenciones y apoyo: “Próximamente llegarán de los Estados Unidos equipos, materiales y herramientas para la enseñanza de Educación Industrial.” (Vacas Gómez, 1964, p. 26).

#### **Plan ecuatoriano de educación 1964-1974**

La Junta Militar se dispuso impulsar una reforma educativa a fondo no solo contemplando la coyuntura sino proyectando su alcance a una década. Para esto elaboró un Plan de transformación educativa hasta 1974.

Los elementos inspiradores del Plan eran, por una parte, la necesidad del impulso al modelo de desarrollo industrial y, por otra, la propia situación del sistema educativo que conservaba indicadores preocupantes: 32,69% de analfabetos mayores de 15 años (según el Censo de 1962); una matrícula del 86% para primaria,<sup>35</sup> pero con una deserción del 80% y repitencia del 18%, y un acceso a la secundaria del 16,2% y una deserción del 60%. (Vacas Gómez, 1964, p.58)

---

<sup>35</sup> En 1962 los niños y niñas en edad escolar eran 815.000. Se matriculaban en los primeros años de la educación primaria 700.000 (Vacas Gómez, 1964, p. 58)

Tabla 16 Matricula y graduación de la Secundaria 1962-1963

	Especializa.	Matricul.	%	Matricu.	Grad	%
<b>Humanidades</b>		49.164	56.7		3.643	7.4
<b>Técnicos</b>		27.963	32.2		1.913	6.8
	Artes y oficios			2.771	137	4.9
	Manualidades			2.470	308	12.4
	Comercio			20.838	1.431	6.8
	Ens. Artística			1.323	3	0.2
	Agronomía			486	34	6.9
	Otros			75	0	
<b>Normales</b>		9.458	10.9		1.019	10.7
	Urbanos			6.160	642	10.4
	Rurales			3.298	377	11.4
<b>TOTAL</b>		86.585	100		6.575	7.5

Fuente: (Vacas Gómez, 1964)

Le preocupaba a la Junta también que luego de más de 10 años de procesos reformistas dirigidos a apoyar la industrialización, de la totalidad de la limitada matrícula en secundaria solo el 32% optara por la formación vocacional. Pero lo más preocupante era que de este grupo el 74.5% se matricule en comercio (contabilidad y secretaría), solo el 9% en artes y oficios y solo el 1.7% en temas de agricultura. Estos datos evidenciaban que hasta el momento las reformas impulsadas desde los años 50 eran discursivas, que se habían quedado en el papel.

De todas maneras el impulso al modelo de industrialización por sustitución de importaciones exigía diversas modificaciones del sistema educativo ecuatoriano que debían apuntar hacia su mayor eficiencia en el acceso, con hincapié en el sector rural y mejor formación de los estudiantes ecuatorianos. Se hacía énfasis en el sentido práctico de la enseñanza, pero con un equilibrio con la formación teórica. De esta manera el Plan estableció algunas políticas de ruptura con las anteriores y la mayoría fueron continuidad. La agenda del Plan 1964- 1974 contempló:

- Enseñanza primaria de 6 años en las escuelas rurales y la organización de dos ciclos en la secundaria: básica y diversificada.
- Armonizar los programas de estudio con las necesidades del país. Preparación práctica de los estudiantes. Formación cultural y técnica. “Desarrollo de la capacidad de análisis crítico, de invención creadora”.
- Impulso de métodos más activos en los procesos de enseñanza-aprendizaje.
- Actualización de los programas de estudio.
- Introducción de la orientación vocacional “en función de la demanda de la economía nacional”.
- Aumento de la matrícula y reducción del analfabetismo.
- Mejorar la formación de los nuevos profesores y capacitar a los que están en servicio;
- Mejorar la supervisión de la escuela primaria.
- Elaborar un nuevo Plan de Estudios que desarrolle las virtudes cívico-sociales en los estudiantes.
- Mejorar las condiciones necesarias para la educación primaria: servicios sociales de desayuno y almuerzo escolares, servicios médicos, roperos escolares, becas para niños indios.
- Proporcionar los medios educativos indispensables, como libros de texto, materiales de enseñanza, etc. (Vacas Gómez, 1964, p.58).

Sin duda la novedad en este plan fue el aumento a 6 años de estudio para la primaria obligatoria. Este fue un hecho significativo ya que la causa de exclusión de la educación para la secundaria de la mayoría de los niños de las zonas rurales era el bloqueo de la educación primaria en 4 años que ofertaba por ley la escuela rural.

Otros aspectos nuevos fueron conceptos pedagógicos que no aparecieron en anteriores administraciones presidenciales. El uno fue la “superación de la antítesis 'trabajo manual - trabajo intelectual' y 'formación práctica - formación teórica’”. Hasta ahora hubo un énfasis en el discurso en superar el “teoricismo” para dar paso a la formación práctica (Vacas Gómez, 1964, p. 92) Ahora el trabajo teórico debía tener equilibrio con el práctico.

En otro ámbito se rehabilitó el discurso por la pedagogía activa.

Es evidente que la enseñanza práctica exige una enseñanza activa que requiere la participación del alumno, su iniciativa, su espíritu de trabajo en equipo, porque se trata de hacer y no solamente de saber. Simultáneamente, la enseñanza práctica es la mejor técnica para desarrollar estas mismas cualidades de participación, de iniciativa y de trabajo en equipo que tanta importancia tienen en la formación, tanto profesional como cívica y social.... En este caso se trata de una enseñanza activa en el campo social. Es imposible educar para la convivencia social, desarrollar el espíritu de comprensión y tolerancia, formar en el respeto hacia los demás, capacitar para el trabajo en equipo, si no interviene la práctica. (Vacas Gómez, 1964. p. 92)

### **Políticas educativas de Clemente Yerovi Indaburu**

La inconformidad social creció contra la Junta Militar. La oposición de los tradicionales grupos de poder coincidió con el descontento del pueblo cansado por las duras medidas represivas. Se desató la protesta encabezada por el movimiento estudiantil, que condujo al derrocamiento de los militares. El 29 de marzo de 1966 asumió el poder una Junta de Notables.

Se encargó de la presidencia de la república a Clemente Yerovi, ministro de Economía del régimen de Plaza Lasso, quien estabilizó la economía y trazó la ruta de retorno a la democracia. Convocó a una Asamblea Constituyente que nombraría como presidente a Otto Arosemena Gómez. El señor Yerovi gobernó el país poco más de un semestre.

Para este corto periodo fue nombrado como ministro de educación el doctor Luis Monsalve Pozo. En su informe a la nación el alto funcionario presentó varias políticas que fueron una continuidad de las administraciones previas e informó de otras que marcaron señales particulares que darían cuenta de ciertos quiebres de la política educativa establecida hasta la fecha.

Si bien se mantiene el discurso de una educación que debe relacionarse con el desarrollo, particularmente con el industrial, el concepto de educación esgrimido en este momento, pone un acento especial en la formación para la libertad y la democracia, seguramente como parte de la necesidad de poner contraste con la reciente dictadura militar y la urgencia de recuperar el sentido de la democracia en las nuevas generaciones.

La óptica educativa del gobierno de Yerovi propuso un cierto equilibrio entre los roles del Estado y de la sociedad en la ejecución de las políticas educativas. Es más, la sociedad debería asumir un rol más protagónico:

...si nuestra educación es para la libertad y para la democracia, tenemos que observar que ella es función de toda la sociedad. Quizá ya no podríamos decir que es función exclusiva del Estado... "toda la sociedad debe ser movilizada" para educar a su pueblo... Es cierto, y creemos que en ello no existe contradicción, que toca al Estado, y este es su máximo derecho y su máxima obligación, alentar, dirigir y encauzar la educación del País, pero sin amarrar los derechos de la sociedad, sin privar a ésta de su libertad, sin entorpecer su camino ni peor distorsionarla: lo contrario sería de alguna manera bordear o penetrar en los cotos del totalitarismo, en cualquiera de sus manifestaciones de izquierda o de derecha... Es preciso, para hacer una Patria nueva en sustancia y en esencia, "volcar a la sociedad" en bien de la educación, procurando que ésta llegue a todos los ámbitos del País, pues solamente así será posible vivir un día la justicia, la libertad, y, por ende, la democracia. (Monsalve Pozo, 1966, 5-6)

El asunto de la movilización social alude a las responsabilidades que tienen que asumir las familias, no solo comités de padres en las escuelas, sino con el respaldo a sus hijos en el proceso educativo.

El equilibrio entre Estado y sociedad en educación debía establecer una apertura para el funcionamiento de la educación privada.

Este gobierno provisional asumió con decisión política el Plan educativo elaborado por la dictadura. En este sentido es quien decreta<sup>36</sup> e inicia la ejecución de la obligatoriedad de la educación primaria de seis grados para las zonas rurales. Para esto se impulsa un ambicioso

---

<sup>36</sup> Decreto 465 del 15 de junio de 1966.

plan de construcción de aulas con una inversión de 11 millones de sucres y se enrola a más de 1.000 nuevos profesores (Yerovi Indaburu, 1966, p. 24).

Como medida complementaria a la anterior se dictó la eliminación de los exámenes de ingreso para la secundaria. “Los exámenes de ingreso y las calificaciones han sido siempre encrucijadas escondidas en el camino de las nuevas generaciones para impedir su marcha hacia la luz” (Monsalve Pozo, 1966, p. 108). Esta supresión se hace en favor de los estudiantes pobres, teniendo en cuenta el Derecho que tienen todos de acceder a la educación: “Decreto Supremo N° 652, en cuyo artículo primero se dispone la supresión de los exámenes de ingreso en los establecimientos de Educación Media.” (Monsalve Pozo, 1966, p. 109).<sup>37</sup>

La primaria obligatoria en las zonas rurales debía ser más pertinente a las necesidades del campo. Su propuesta pedagógica y curricular debía incentivar la formación de mejores trabajadores rurales que no tuvieran la tentación de migrar a las ciudades: “se procura enseñanzas de agropecuaria, de artesanía rural y pequeñas industrias, pues con esta capacitación es de suponer que ya el educando en su propio medio encontrará trabajo” (Monsalve Pozo, 1966, p. 13). De esta manera, el gobierno de transición sacó a flote el tema de la migración y la función de la educación como freno a dicho fenómeno.

Otra novedad en el discurso fue el enfoque de la educación secundaria que fue concebida para “contribuir a promover una clase media económicamente productiva” y no como un puente hacia la universidad. Se requería formar buenos trabajadores: “formar al individuo como hombre y como ciudadano, y estimular su vocación y sus capacidades de futuro productor de bienes y de servicios” (Monsalve Pozo, 1966, p. 22).

También se destacó en el discurso la intención de establecer una mirada integral de los procesos de formación de las personas. Observó un problema estructural del sistema educativo: el dislocamiento y falta de comunicación entre todos los niveles: primaria, secundaria y universidad: “Los tres ciclos de educación primaria, media y superior, con abismales fracturas entre sí, con desconfianzas y celos totales, con la creencia de que la

---

<sup>37</sup> Esta medida disparó la demanda educativa, sobre todo en las ciudades en particular en Quito. Rápidamente el ministerio se vio obligado a crear nuevos paralelos de primer curso en varios establecimientos del país.

única meta de los dos primeros era "conducir" a los estudiantes a la Universidad para adquirir una profesión, no pueden ni deben mantenerse en este estado" (Monsalve Pozo, 1966, p.7) En este punto, si bien el ministro presentó el problema, no aportó soluciones. Apareció también como novedad el tema de la creación de bibliotecas escolares y públicas con fuerte auspicio e incidencia de la UNESCO. También se visibilizó la deuda externa para financiar varios programas educativos. El mayor flujo de créditos llegó de entidades públicas y privadas los Estados Unidos, la AID y el Banco Mundial:

En el mes de Octubre va a suscribirse el Convenio modificadorio por el cual AID concede al Gobierno Ecuatoriano el préstamo por 5'300.000 US. Dólares, para construcción de escuelas primarias [...] así como para los programas de elaboración y distribución de textos escolares y mejoramiento técnico de los Centros de Formación de Maestros. (Monsalve Pozo, 1966, p. 169)

Las continuidades guardan relación con las políticas de alfabetización, formación, capacitación, enrolamiento y profesionalización docente<sup>38</sup>, construcción y adecuación de aulas y establecimientos, incremento de cobertura de desayuno y almuerzo escolar<sup>39</sup>, producción y reparto de textos escolares y material didáctico, apoyo especial a la educación técnica.

Respecto a la alfabetización el Ecuador en este año fue nombrado por la UNESCO como país piloto a nivel mundial. Llama la atención el énfasis en la incidencia a través de programas de alfabetización en los pueblos originarios especialmente amazónicos impulsados organismos norteamericanos: "El Instituto Lingüístico de Verano, previo convenio firmado con el Ministerio de Educación Pública por medio del Departamento de Educación de Adultos ha puesto en marcha la acción educativa con los grupos Quichua, Jíbaro, Secoya, Colorados y Cayapa. La acción educativa indígena se hace en 26 Centros de Enseñanza, atendidos por 29 líderes nativos" (Monsalve Pozo, 1966, p. 124)

---

<sup>38</sup> En el tema docente el ministro Monsalve Pozo llamó a enfrentar dos problemas: 60% de profesores no tenían título de profesores y muchos egresados de estudios de educación no tenían trabajo.

<sup>39</sup> Con el apoyo de CARE y CARITAS se mantuvo el desayuno y almuerzo escolar a pesar de las dificultades presupuestarias. "Un promedio de 229.982 escolares reciben desayuno y de 176.137 reciben almuerzo." (Monsalve Pozo, 1966, p. 34)

En educación técnica hubo apoyo a programas de capacitación en diversas ramas de la industria. Se capacitó a 10.000 artesanos en servicio en mecánica general, automotriz, electricidad, radio, carpintería, orfebrería, sastrería, zapatería y otras más. Se crearon 6 nuevos colegios técnicos, y se dio capacitación a docentes en taquigrafía, comercio y administración.

Para el cumplimiento de su labor el ministerio estimó que debía aumentar la inversión en educación. Consideró que 600 millones de sucres eran el monto mínimo para ejecutar las políticas educativas con responsabilidad y eficiencia.

### **Las políticas educativas de Otto Arosemena Gómez**

Con votación sumamente apretada, Arosemena Gómez fue elegido por la Asamblea Constituyente presidente interino de la República. Exhibiendo un discurso antiimperialista hizo un gobierno que privilegió la obra pública. Inició la construcción del puente sobre Río Guayas, obras portuarias de Manta, la electrificación de Manabí y la carretera Ambato – Riobamba, entre otras. En su periodo se descubrió el primer yacimiento petrolero y se pactó, en términos poco claros, la explotación del gas del golfo de Guayaquil. La obra más emblemática del doctor Otto Arosemena estuvo en la educación: promovió el programa “Una Escuela por Día”. Organizó para 1968 un proceso electoral limpio del que salió ganador el doctor José María Velasco Ibarra.

En este periodo presidencial hubo varios ministros de educación cuya misión principal fue dar continuidad a la Reforma emprendida desde 1964. Uno de ellos, Robles Velásquez, informaba al país de manera franca esa decisión política: “Me ha tocado un corto período en esa obra de continuidad y de impulso a la labor emprendida por mis antecesores, dentro de la estructura bien concebida de una planificación nacional” (Robles Velásquez, 1968, p. XIII). Los temas que más se destacaron en estas gestiones fueron: educación y desarrollo, primaria de seis grados para escuelas del campo y de la ciudad, actualización de programas

de estudio, formación, capacitación y profesionalización docente<sup>40</sup> (jubilación a los 30 años de servicio y promedio de los 5 mejores años de sueldo), alfabetización, desayuno y almuerzo escolar, eficiencia escolar, planificación educativa y la reforma administrativa del ministerio de educación.

La política educativa más relevante de este gobierno fue la de las construcciones escolares. El programa emblemático se llamó “Una Escuela por Día” y tuvo una inversión de 38'056.681,82 de sucres. Fue un operativo altamente eficiente que movilizó recursos nacionales e internacionales utilizando de manera intensiva materiales prefabricados. A pesar de este esfuerzo el gobierno se reconoció impotente frente a la avalancha por matrícula tanto a la primaria cuanto a la secundaria<sup>41</sup>. Seguramente el fenómeno de la gran demanda por educación pública fue el más destacado de estos años. La impotencia del Estado es otro hecho que llama la atención:

Es innegable que no podemos satisfacer de una vez y a corto plazo todas nuestras necesidades educativas de matrículas para niños y adolescentes, de aulas, de profesores, de supervisores, de porteros, de equipos y materiales de enseñanza, porque, aun contando con los medios económicos necesarios, no se dispondría de los elementos humanos preparados en el número y en la calidad requeridos para tal empresa; con mayor razón cuando nuestros recursos financieros son limitados. Tenemos que dilatar los plazos de las realizaciones y hacer asignaciones equilibradas a los distintos sectores que reclaman atención proporcional a su influencia en la marcha del progreso; es preciso mirar los problemas y necesidades con perspectiva nacional.<sup>42</sup> (Robles Velásquez, 1968, p. X).

Para hacer frente a la carencia de recursos, el gobierno, en clara continuidad con los anteriores, procedió a echar mano del endeudamiento externo. La principal fuente fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)- Banco Mundial (diez millones

---

<sup>40</sup> Apareció con fuerza la universidad de Nuevo México (USA) como espacio de formación de algunos docentes. Esto se realizaba a través de un sistema de becas organizadas por el Ministerio de Educación.

<sup>41</sup> “enorme presión social de los pueblos, que claman cada día por más escuelas y frente a los escasos recursos fiscales...” (Robles Velásquez, 1968, p. 30)

<sup>42</sup> Se procedió también a la fundación de colegios y la creación de secciones vespertinas como fórmulas para hacer frente a la gran demanda por educación secundaria.

de dólares). También entidades norteamericanas, y otras privadas nacionales concedieron créditos al Ecuador.

En este periodo el énfasis de las políticas tuvo relación con temas de eficiencia educativa. Se extendió a 180 días el calendario escolar. Se estableció una ficha escolar para un mejor seguimiento de los estudiantes. Se impuso la obligatoriedad de los 9 años de educación, que iban desde el primer grado hasta el tercer curso de colegio, así como la nacionalización de varios colegios privados y municipales. Y se establecieron nuevos sistemas de evaluación: pruebas objetivas en reemplazo de exámenes tradicionales.

A diferencia de los años 50 en los que se priorizó la primaria, en estos años hubo una mayor preocupación por la educación media porque se “considera que este es el nivel educativo de mayor influencia para promover los cambios sociales y económicos que el país necesita para su progreso” (Robles Velásquez, 1968, p. 33). En este sentido se procedió a afinar la propuesta de especializaciones para el ciclo diversificado: Artes Industriales, Agropecuaria, Artes Industriales Femeninas, Comercio y Administración, Humanidades Modernas, Artes, Ciencias de la Educación y Humanidades Clásicas (Robles, 1968, p. 33). Sin embargo la propuesta de fondo perseguía la formación “humana completa”, aunque esto no dejaba de lado la relación entre educación y economía: desarrollo del espíritu de empresa, comprensión del mundo moderno, y los hábitos de pensar racionalmente y trabajar con eficiencia.

Dentro de la formación reapareció el discurso de lo nacional. Hubo una “revisión de los contenidos de los programas de la Historia y la Geografía Patrias”. En esta revisión se destacó lo “relativo a nuestras culturas autóctonas” y el acento en temas cívico-patrióticos. Apareció también el asunto de la integración de América Latina. Hubo una atención especial a los deportes y a la educación física en general. Se promovió la elaboración de textos escolares: lectura, matemáticas, ciencias naturales, y guías didácticas para docentes.

Se impulsó un aumento de la cobertura para el desayuno y almuerzo escolar. Se atendió a 434.161 escolares diariamente: 231.564 niños y niñas recibieron almuerzo y 202.597, desayunos; se atendió a 3.954 planteles (Robles Velásquez, 1968, p. 88). Para esto hubo la ayuda de CARE y Caritas. Este programa se relacionó con la promoción de huertos

escolares y con salubridad: agua, sal yodada (bocio), aseo oral. Se activó una interrelación de los padres y madres de familia con la escuela.

El aumento de la demanda por cupos en primaria y secundaria no solo obligó a abrir más establecimientos, sino que presionó a cambios en la estructura administrativa del Ministerio de Educación. El asunto de la descentralización de funciones estuvo en la mesa de discusión. La planificación educativa fue nuevamente valorada y reivindicada.

La profesionalización de los profesores saltó como problema en la secundaria. El dato de que el 92% de docentes de los colegios carecía de formación universitaria conmovió a la comunidad educativa. Preocupó también que muchos profesores de este nivel no trabajaran a tiempo completo. Tales dificultades podían repercutir en la enseñanza. En la línea de mejoramiento de la situación docente se dispuso un aumento del salario básico que pasó de 1.300,00 a 1.450,00 sucres (Robles Velásquez, 1968, p. 107).

Para este gobierno no solo era importante atender la matrícula, sino la calidad: “De muy poco serviría aumentar la matrícula y los profesores si no se atiende al mejoramiento de la calidad de la enseñanza y de los maestros, a la actualización de los conocimientos científicos y pedagógicos, a la orientación de su labor en el terreno y a la evaluación de los resultados de la enseñanza; todo lo cual significa defender las inversiones y asegurar un óptimo rendimiento en la obra educativa. (Robles Velásquez, 1968, p. XII). Sin embargo la reforma en calidad, como en tantos casos anteriores se circunscribía a la revisión de los planes y programas de estudios (Robles Velásquez, 1968, p.26).

### **La educación en el quinto Velasquismo**

José María Velasco Ibarra ascendió al poder el 1 de septiembre de 1968. La denuncia contra la oligarquía fue la base de su discurso:

Hemos luchado y seguiremos luchando contra la oligarquía; hemos hecho propaganda contra la oligarquía. ¿Qué es la oligarquía? La supeditación del interés nacional al interés de

los detentadores de la plata. ¿Cómo no iba a protestar contra la oligarquía el candidato, el Presidente de un pueblo moderno consciente y activo que participa de la rebelión de toda la humanidad contra las injusticias del dinero? (Velasco Ibarra, 1969, p. 23)

Con el peso de la crisis del banano y con la expectativa de la eventual bonanza petrolera, el régimen vivió en medio de una pugna de poderes, inestabilidad política y en un clima de ascendente agitación social, cuyo motor, como en toda la década anterior, fue la juventud, particularmente la universitaria. Por ello en el clímax de la crisis, se clausuró la Universidad Central y Velasco Ibarra se declaró dictador el 22 de junio de 1970.

En plena dictadura la represión se agudizó y el descontento nacional fue mayor. Por otra parte, el inminente ascenso político del populismo liderado por Asaad Bucaram fue visto como muy peligroso por muchos sectores. Se volvió insostenible la situación de Velasco. Las Fuerzas Armadas lo derrocaron el 15 de febrero de 1972.

Velasco Ibarra reconoció que frente a angustiosos problemas económicos y sociales apareció el fenómeno de la revolución. No solo en el Ecuador sino también en el mundo. En esta realidad es “explicable que estallase la tempestad multitudinaria de protestas desesperadas e iracundas contra todo lo que es obstáculo” (Velasco Ibarra, 1969, p. 5). Para el presidente el actor principal de las protestas es la juventud: “elemento de extrema sensibilidad, se levanta en todas las naciones de todos los Continentes sin plan alguno de carácter constructivo. Su bandera es la negación y afirma que en la negación total y absoluta está virtualmente contenida la posible construcción de un mundo libre”. (Velasco Ibarra, 1969, p. 5)

El caudillo llamó a recuperar el sentido histórico. Para esto era indispensable descubrir la potencialidad del individuo y su libertad, pero también el rol del Estado Nacional que debía encarnar la proclama por los derechos a educación, salud, vivienda, seguridad:

Se dice con razón que el Estado es Institución para el derecho. En el momento presente no hay derecho sin viviendas higiénicas, hospitales, escuelas, casas de asistencia; no hay derecho sin carreteras, sin servicios eléctricos, sin sistemas de regadío; no hay derecho sin atención eficiente a la salubridad general para prevenir enfermedades. ¿De quién reclaman

todo lo anterior los pueblos y quienes necesitan de los indicados servicios? De la Autoridad, del Estado Nacional. (Velasco Ibarra, 1969, p. 9)

Para el presidente Velasco Ibarra el Estado debía combatir todo tipo de acciones disolventes y debía respetar la esfera de lo privado. Llamó a la construcción de un Estado, pero sobre todo de un Ejecutivo fuerte: “La tendencia actual de las naciones frente a los movimientos complejos, variables y arrobadores de las muchedumbres es la de robustecer al Poder Ejecutivo facilitándole medios de eficacia y rapidez en sus procedimientos”... “En el Ecuador hemos arrebatado al Estado nacional casi todos sus poderes y los hemos entregado a particulares” (Velasco Ibarra, 1969, p.10, 11)

Para el gobierno de Velasco la educación estuvo dentro de sus prioridades. Para 1969 hubo avances y dificultades que incidieron en las decisiones de la política educativa del gobierno. En términos de acceso, en estos años se evidenció el esfuerzo realizado por sucesivos gobiernos por llevar a más niños y niñas a las escuelas. Se fundaron más escuelas, se contrataron a más profesores. El Estado Central, los municipios y el sector privado, en el que tenía un rol relevante la Iglesia Católica, aunaron voluntades y recursos para incrementar el acceso de los estudiantes a las escuelas y colegios. “En el año lectivo 1968—1969, de una población de 1'181.800, comprendida entre los 6 y 12 años, solamente 930.063 tuvieron matrícula en las 7.002 escuelas que funcionan; 251.737 niños, que representan el 21%, no recibieron educación”. (Arroyo Robelly, 1969, p.213).

**Tabla 17 Matriculación en escuelas 1968-1969**

	TOTAL	URBANO	%	RURAL	%	NOCTURNO	%
	930.063	432.539	46.5	466.650	50	30.874	3.5
<b>FISCALES</b>	658.707	252.926	38.1	384.444	58.8	21.337	3.1
<b>MUNICIPALES</b>	101.897	44.149	43.3	50.447	49.5	7.301	7.2
<b>PARTICULARES</b>	169.459	135.464	79.9	31.759	18.8	2.236	1.3

Fuente: Arroyo Robelly (1969)

**Tabla 18 Matriculación por sexo en escuelas 1968-1969**

	<b>TOTAL</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>%</b>	<b>MUJERES</b>	<b>%</b>
<b>FISCALES</b>	658.707	349.136	53	309.571	47
<b>MUNICIP</b>	101.897	54.321	53.3	47.576	46.7
<b>PARTICUL</b>	169.459	79.572	47	89.887	53

Fuente: Arroyo Robelly (1969)

**Tabla 19 Escuelas por el número de profesores 1967- 1968**

	<b>TOTAL</b>	<b>URBANO</b>	<b>%</b>	<b>RURAL</b>	<b>%</b>	<b>NOCTURNO</b>	<b>%</b>
	7.002	1.384	19.8	5.477	78.2	141	2.0
<b>UNITARIAS</b>	3.421	32	0.9	3.382	98.8	7	0.2
<b>PLURIDOC</b>	2.026	291	14.3	1.686	83.2	49	2.7
<b>COMPLET</b>	1.555	1.061	68.2	409	26.3	85	5.5

Fuente: (Arroyo Robelly,1969)

**Tabla 20 Profesores del país por títulos 1967-1968**

<b>TOTAL</b>	<b>PROFESIONALES</b>	<b>%</b>	<b>NO PROFESION</b>	<b>%</b>	<b>ESPECIALES</b>	<b>%</b>
<b>23.673</b>	12.813	54.1	9.523	40.2	1.337	5.6

Fuente: (Arroyo Robelly,1969)

**Tabla 21 Profesores del país por sostenimiento y sexo**

	<b>TOTAL</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>%</b>	<b>MUJERES</b>	<b>%</b>
	23.673	8.574	36.2	15.099	63.8
<b>FISCALES</b>	15.512	6.010	38.7	9.502	61.3
<b>MUNICIP</b>	3.001	790	26.3	2.211	73.7
<b>PARTICUL</b>	5.160	1.774	34.4	3.386	65.6

Fuente: (Arroyo Robelly, 1969)

Sin embargo, en el paso de la escuela primaria al colegio secundario se producía un grave descenso en la matrícula. Según datos del Ministerio de Educación la matrícula de la educación media del año lectivo 1968—1969 alcanzó a la cifra de 172.300, que correspondía al 24% de la población escolar de debía asistir a la educación secundaria, estimada en 715.000<sup>43</sup>.

De los datos presentados en las Tablas precedentes también se concluye que el 70% de niños y niñas matriculados asistían a escuelas fiscales, con lo que se observa la fuerte presencia del Estado en la educación. De todas maneras el 18% de matriculados asistía a escuelas ofertadas por el sector privado.

En estos años los niños asistían en mayor número que las niñas. Del total de matriculados 51.9% son niños y el 48.2% son niñas.

Otro dato relevante es que el 48% de escuelas del país eran unitarias o unidocentes, esto es escuelas en las que un solo profesor atendía a todos los grados, con una abrumadora presencia en las zonas rurales: 98.8%. Solo el 22.2% de escuelas eran completas, es decir que tenían un profesor para cada grado. El 68% de ellas se encontraban en las ciudades. Con estos indicadores se puede inferir el desequilibrio e inequidad entre la educación rural y la urbana.

En cuanto al tema docente, el 40,2 % eran profesionales. Y el 63% eran mujeres.

Por otra parte, en una investigación realizada por el Ministerio de Educación a una muestra de escuelas se evidenciaron algunos hallazgos:

De las escuelas investigadas sólo el 29% disponía de locales aceptables. El 15% de las escuelas de la muestra trabaja más del 90% de días laborables. Existe correlación entre el nivel de preparación del profesorado y los índices de deserción. Las escuelas atendidas por profesores normalistas acusan índices de deserción bajo...Del grupo de desertores investigados, el 42% se retiró del primer grado; el 21% del segundo grado; el 17% del

---

<sup>43</sup> La oferta educativa en secundaria en 1969 era de 391 colegios de Humanidades Modernas, frente a 242 colegios Técnicos y 42 Colegios Normales.

tercero; es decir el 80% de la deserción escolar afecta a los tres primeros grados del Nivel Primario. La mayor frecuencia de la deserción se registra entre los meses que coinciden con las cosechas; de los casos observados, el 50% se retiró en este período. El 58% de desertores investigados repitieron el año dos o más veces. La asistencia de los desertores, según los registros de la escuela, es irregular desde comienzos del año hasta su retiro definitivo.... El 35% de desertores que conforman la muestra no gozan de buenas condiciones de salud, en tanto que apenas el 18% de asistentes estaban en estado favorable según la información suministrada por los profesores del Plantel” (Arroyo Robelly, 1969, p. 44).

En tal sentido, la investigación revelaría la mayor eficiencia de los profesores mejor formados, en este caso los normalistas, así como la incidencia de la situación económica de los hogares en la deserción escolar, sobre todo la relación entre trabajo infantil y necesidades de apoyo laboral exigido por los hogares campesinos en momentos de las cosechas. La deserción era mayor en los primeros años de educación primaria y las bajas condiciones de salud en los estudiantes que abandonaban sus estudios.

El dato de la mayor eficiencia de los profesores graduados en los Colegios Normales colocó como uno de los problemas la formación y profesionalización docente. El informe del Ministro Arroyo Robelly establece una crítica a la manera cómo hasta la fecha se concedían con gran facilidad títulos de profesores a personas con cursos de hasta seis meses. Tales procesos se llevaban con apoyo oficial fuera de la carrera académica realizada en los colegios especializados.

Sin embargo, por primera vez durante este periodo apareció una crítica a los graduados en los Colegios Normales, con lo que se puso en duda la formación que recibían los nuevos maestros en estos establecimientos emblemáticos. Se señaló como problemas el número elevado de Colegios y la gran cantidad de nuevos docentes graduados en ellos que no encontraban empleo, debido a la incapacidad del Estado y del sector privado de absorber esos recursos humanos frescos. Entonces se concebía a los Colegios Normales como unas maquinarias de generar desempleados, con el consiguiente problema social y económico para el país y para los propios profesores:

Debe preocupar profundamente al país la formación de los maestros. El exceso de Normales, su desubicación, han creado un doble problema: la insuficiente calidad del nuevo maestro y la cantidad de maestros sin plazas para ejercer la docencia. Un reajuste completo demanda: a. No permitir que planteles particulares gradúen maestros. b. Reducir el número de Normales a no más de dos en el norte, dos en el centro, dos en el austro con criterio de verdadera unidad nacional” (Arroyo Robelly, 1969, p. 37)

...Los 42 Colegios Normales que funcionan en el país anualmente gradúan a 2.000 bachilleres, más o menos, dándose con ello el caso-problema de constituir verdaderas fuentes de desocupación en la clase magisterial, ya que en los Presupuestos del Estado no se registra anualmente sino el aumento de 500 profesores. Durante los últimos tiempos el Ministerio a través de estas Instituciones se ha preocupado especialmente del mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los nuevos maestros. Como política para solucionar el problema de la desocupación no se ha permitido la creación de más Colegios Normales e irá suprimiendo los tres primeros cursos para dar mayor atención al Ciclo Profesional” (Arroyo Robelly, 1969, p. 115).

De esta manera, ante la incapacidad fiscal del Estado de abrir nuevas escuelas y colegios surgió la política de restringir la formación de nuevos docentes a través del desestimulo a los Colegios Normales. Así, una medida fiscalista atentó a una política educativa.

A más del tema docente, la crítica se dirigió a la mala calidad de los textos escolares: “Especial recomendación ha merecido el uso y selección de textos y señaladamente se ha pedido el destierro del empleo único de las llamadas "enciclopedias" que limitan el conocimiento al alumno o no dan paso a la verdadera obra del maestro” (Arroyo Robelly, 1969, p.32).

Otro tema novedoso, producto de la reforma educativa, fue el problema en educación técnica femenina: “Superabundancia de egresadas en algunas modalidades, tales como las de comercio, y las anteriormente denominadas manualidades femeninas; y como corolario de esta hipótesis, la desocupación de grandes porcentajes de egresadas y los salarios bajos debido a la competencia, de conformidad con los requerimientos del mercado ocupacional” (Arroyo Robelly, 1969, p. 66).

Entonces hacia finales de la década de los sesenta dos fenómenos marcarían la atención de los tomadores de decisiones: la deserción en los primeros años de la primaria y la elevada cantidad de profesores graduados en los Colegios Normales y de secretarías y contadoras (en las especialidades de comercio) en los colegios técnicos, muchos sin oportunidad de trabajo.

Uno de los asuntos más destacados de la política educativa en los años sesenta fue la persistencia en el impulso de la Reforma educativa que se comenzó a implementar desde 1964. El gobierno de Velasco Ibarra no fue ajeno a esta voluntad política. Sin embargo, como ninguno de los anteriores, hizo una primera declaración evaluativa sobre los problemas en su aplicación. Se habló de la escasa comprensión de los actores educativos de la filosofía del cambio, de los objetivos y fines, de la incapacidad de pasar de los planes a la práctica en las aulas, la falta de liderazgo, formación y compromiso de directivos y docentes, la falta de recursos financieros. El Ministro Alfonso Arroyo Robelly señalaba que

La aplicación de la Reforma Educativa presenta, entre otros, los siguientes grandes problemas: a. En cuanto a una cabal comprensión de la filosofía de la Reforma por los sectores interesados en su aplicación y, sobre todo, a la de sus finalidades que se refieren a la democratización de la Educación Media, a favorecer la movilidad socio—económica del país, a la promoción de la clase media, a conseguir una formación humana polivalente y a orientar educacional y vocacionalmente a los estudiantes. b. La falta de medios económicos, sobre todo en el sector fiscal, que no permite disponer de la planta física de equipamiento necesario para el normal desarrollo del hacer educativo, de conformidad con los fines y los requerimientos de la Reforma. c. La falta de preparación de buen número de directivos de los colegios en los diferentes aspectos de la administración escolar, tales como la planificación, organización, ejecución y evaluación, que tienen como consecuencia inmediata el que las labores de la mayoría de los planteles se realicen carentes de la técnica indispensable. d. La falta de personal docente formado para atender las diferentes áreas del Plan de Estudios, especialmente en lo que se refiere a Ciclo Básico. (Arroyo Robelly, 1969, p. 94).

Adicionalmente, se destacó que la reforma se quedó en el papel: “Se advirtió, además, que oficializada la Reforma, se convirtió en planes y programas que los maestros copian en sus

leccionarios, pero que no practican en toda su amplitud, por falta de dirección nacional y de unidad de orientación y de control.” (Arroyo Robelly, 1969, p. 30)

Si bien hubo una continuidad con el discurso de la relación de la educación con el desarrollo, se demandó una mejor coordinación interinstitucional entre las instancias de educación y las de planificación del desarrollo. Además se habló de la necesidad de adecuar los programas de estudio al desarrollo y de leer con atención la protesta juvenil de estos años, fenómeno que daría cuenta de una suerte de ruptura generacional, la que fue entendida por la Reforma, como aumento de control y “restablecimiento de la autoridad educativa”.

Un tema que sale con frecuencia en los informes del Ministerio de Educación es el relacionado con los problemas de financiamiento de las políticas. A falta de recursos, se promovió racionalizar el gasto.

El gobierno de Velasco Ibarra se dispuso a dar respuesta a los problemas mencionados a través de varios objetivos:

- “Educación para todos.
- Impulso creador en el Plan Ecuatoriano de Educación.
- Racionalización de los recursos existentes.
- Ampliación del Plan de Construcciones Escolares.
- Centralización de las ayudas para estudios.
- Jornadas Culturales.
- Restablecimiento del principio de autoridad”. (Arroyo Robelly, 1969. P. XII)

En líneas más específicas el gobierno formuló varias metas: realización de matrícula para 300.000 niños y niñas que se quedaban fuera del sistema educativo, impulso a los programas de alfabetización, incremento del número de maestros, construcción de 5000 aulas, escuelas y colegios.

El Plan General de Educación que venía desde 1964 fue adecuado por el gobierno de Velasco Ibarra para impulsar la mayor democratización de la educación, especialmente de la media, para desplegar una educación “realista”, que promoviera el bienestar individual y colectivo, que armonizara la enseñanza con las diferentes etapas de vida del estudiante:

niño, adolescente y joven. Para que enfrentara la diversidad cultural orientándola a la unidad nacional. Que los planes educativos combinaran amigablemente lo técnico y lo cultural; que consideraran las necesidades locales y regionales en procura del desarrollo nacional. La Reforma debería adoptar la pedagogía activa<sup>44</sup> y apuntar a una mejor preparación de la gente en las actividades productivas, desarrollo de la inteligencia, sentido estético, refuerzo del patriotismo, las capacidades democráticas, los valores, y espíritu de colaboración. Debería establecer también un mejor enlace entre colegio y universidad, combatir las supersticiones, el tabaquismo y el alcoholismo.

Así mismo, de manera más concreta se promovió una evaluación a los estudiantes mediante pruebas elaboradas por los propios profesores sobre la base de sus enseñanzas. Especial atención se puso a la capacitación de los supervisores. Como novedad apareció la decisión de separación de los sexos a partir del cuarto grado: “En la escuela donde haya paralelos y sea mixta, a partir del cuarto grado se separarán por sexos.” (Arroyo Robelly, 1969, p. 36). Para soportar la gran demanda por cupos se dispuso el paso de la doble jornada a la única y al mismo tiempo se dispuso la eliminación de cuotas a los padres y madres de familia y la restricción del gasto en uniformes, con la idea de hacer realidad la gratuidad de la educación. La gestión educativa destacó la planificación y la investigación.

Varias medidas se tomaron para dotar de más eficiencia al trabajo docente. Hubo un aumento salarial. La idea era pasar el sueldo básico entre 1968 a 1970 de 1000 sucres a 1.500. Se impulsó que los maestros se quedaran a vivir en la comunidad donde trabajaban y que los maestros recién graduados trabajaran dos años en la escuela rural para luego pasar a las zonas urbanas.

### **Las políticas educativas en las dictaduras militares de los años 70**

En los años setenta la reforma educativa dio continuidad a varios de los objetivos de los sesenta, respecto sobre todo al sentido práctico y técnico de la formación de las nuevas

---

<sup>44</sup> “Hacer una educación activa, desterrando el discurso, el exceso de memorismo y logrando la utilización de todos los recursos, en tal forma que más bien el niño sea un investigador y el maestro un guía.” (Arroyo Robelly, 1969, p. 32)

generaciones de cara al desarrollo industrial. Sin embargo, estableció lineamientos más claros en relación a los roles concretos de la educación en función del proyecto político del gobierno “nacionalista y revolucionario” de las Fuerzas Armadas. En tal sentido la educación generaría una formación no solo para el desarrollo, sino para la transformación de la realidad y la justicia social, para fortalecer el espíritu nacionalista de los ecuatorianos y para impulsar la democracia a través de la mayor participación de la población en las decisiones. La participación no solo debía generarse por medio de los aprendizajes, sino también por la implementación de modelos de gestión que en primera instancia tendrían que desarrollarse en las zonas rurales. Algunos de los puntos clave del plan de los setenta fueron expuestos por la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA):

- Proporcionar los fundamentos del conocimiento científico, técnico y humanístico. Procurar un desarrollo armónico de los niños y adolescentes. Formar una personalidad crítica, ética y creadora.
- Comprensión y transformación de la realidad nacional. Aporte en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- Creación de ciudadanía: impulsar la “participación efectiva en las decisiones básicas del país” (JUNAPLA, 1979)
- Exaltar y difundir los valores nacionales: “Educación revolucionaria y nacionalista para transformación estructural y liberación de la dependencia externa” (JUNAPLA, 1979, p. 15).
- Aumento de matrícula en todos los niveles e impulso a la alfabetización.
- Implantación de un bachillerato técnico humanístico.
- Capacitación y formación docente.
- Implantación de “núcleos” de educación en la educación rural. “Creación de un sistema de nuclearización, dirigido a conseguir una mejor administración y supervisión educativas, la utilización óptima de los recursos humanos y económicos y la participación activa de la comunidad en el proceso educativo” (JUNAPLA, 1979, p.16).
- Reestructura administrativa del Ministerio de Educación hacia esquemas desconcentrados.

Algunos indicadores señalan los avances y problemas de las políticas educativas implementadas estos años. Así en 1972 el analfabetismo era del 29.9% de la población de más de 15 años. En 1977 bajó al 24.6%. Sin embargo, para 1974 en las zonas rurales el indicador subía al 40% (JUNAPLA, 1980, p.46).

En estos años los investigadores de la JUNAPLA ratificaron los problemas en la educación rural atribuyendo una de las explicaciones a la deficiente capacitación de los docentes que trabajaban en estas áreas.

La crítica a la formación docente, adjudicada a los Colegios Normales, que se hizo más evidente a finales de los sesenta, tuvo impactos en decisiones que avalaron su paulatina eliminación. De 20 Normales existentes en 1972 se pasó a 12 en 1977. Dos de estos eran especializados en formar profesores para las áreas rurales (JUNAPLA, 1980, p.47-48).

El mayor logro de estos años fue el aumento de la matrícula (escolarización bruta) para la secundaria y para la universidad. Pasó del 30.7% en 1972 al 43.8% en 1977 en los colegios. Esto es de 267.925 matriculados en 1972 llegó a 427.994 en 1977. Y, el caso de las universidades, del 9.0% en 1972 al 22.6% en 1977 (JUNAPLA, 1980, p.49).

El mayor acceso a la secundaria se realizó en el denominado ciclo básico<sup>45</sup>. Pasó de 178.392 matriculados en 1972 a 285.876 en 1977. En el ciclo diversificado<sup>46</sup> pasó de 89.533 en 1972 a 142.118 en 1977.

Dentro del ciclo diversificado hubo tres tipos de colegios: Humanidades Modernas, Técnicos y Colegios Normales. En 1972 la distribución de la matrícula era la siguiente: Humanidades Modernas 52.3%, Colegios secundarios Técnicos 35.7% y Normales el 12%. Hacia 1977 se había suscitado un cambio en la matrícula: crecimiento en Humanidades Modernas con el 66% y decrecimiento en los Colegios Técnicos al 31.6%, así como una baja notable en los Normales, al 1.6% (JUNAPLA, 1980, p. 51).

---

<sup>45</sup> Ciclo básico comprendía del primer a tercer curso de colegio secundario.

<sup>46</sup> El ciclo diversificado va desde el cuatro curso al sexto curso de secundaria.

Frente al modelo económico de desarrollo industrial se tornó evidente el déficit de mano de obra calificada. Con esto se expresaría el fracaso de una reforma educativa que en el discurso siempre alentó al estímulo de la educación técnica. Una tabla de tendencias de oferta y demanda de personal en el nivel técnico elaborado por la JUNAPLA para el periodo 1974-1986 confirmaría este aserto.

**Tabla 22 Crecimiento de la oferta y demanda de personal de nivel medio Técnico 1974-1986**

	<b>Demanda 1974-1986</b>	<b>Oferta 1974- 1986</b>	<b>Superávit (+) Déficit (-)</b>
<b>Comercial</b>	38.760	109.160	+63.400
<b>Agropecuario</b>	30.690	7.880	-22.800
<b>Industrial</b>	70.850	14.630	-56.220
<b>Otros<sup>47</sup></b>	16.550	11.250	-5.300
<b>Total</b>	156.840	140.920	-15.920

Fuente: JUNAPLA, 1980, p. 51

Tal proyección revela el problema estructural de la educación técnica: abundancia de secretarías y contadores, y falta de fuerza de trabajo calificada para la industria y para el agro.

El cierre de los Colegios Normales y la demanda de profesores para una educación media y superior en expansión desploman la oferta educativa para la formación de maestros para las escuelas, pero incrementan la matrícula en las Facultades de Ciencias de la Educación para profesores de colegio y universidades. Hacia 1977 la matrícula universitaria para Educación es la más alta frente a otras carreras: 10% para Ciencias Agrícolas; 21.3% para Ingenierías; 13% para Ciencias Médicas; 10.2% para Ciencias Económicas y Administrativas; 29.2% Ciencias de la Educación; 8.5% Leyes; y 7 % otras especializaciones. (JUNAPLA, 1980, p.53).

<sup>47</sup> Otros: Artes industriales femeninas, artes plásticas, música y danza, carreras cortas.

En todos los niveles de educación hubo un aumento de matrícula y éste se realizó en el sector fiscal, no así en los municipios ni en el sector privado. Sin embargo, la JUNAPLA reconoció que si bien más niños y jóvenes se matriculaban, un porcentaje muy alto no culminaba sus estudios. Escapaban del sistema educativo. En este sentido persiste un problema de retención escolar presente en anteriores años y décadas. “En todos los niveles no se consigue ningún progreso y si lo hay es mínimo” (JUNAPLA, 1980, p.54).

En primaria de 100 alumnos que entran a primer grado en la zona urbana 76 terminan el sexto grado 6 años después, y en el área rural apenas 33. En el nivel medio, únicamente 49 alumnos terminaron el sexto curso de 100 que entraron a primero. (JUNAPLA, 1980, p. 54-55).

Las causas de este fenómeno serían múltiples: deficiencias nutricionales de los estudiantes, incorporación al trabajo, programas de estudio enciclopédicos y mala formación de los maestros.

Si la retención escolar era un grave problema, lo era también la repetición. Más del 40% de estudiantes del primer curso de secundaria repetían el año y el 30% entre el segundo y el cuarto curso.

## **LECTURA COMPARADA: EDUCACION 1950-1980**

Entre 1950 y 1980 fue un gran momento para la educación ecuatoriana. Aumentó significativamente la matrícula en secundaria y en educación superior. Bajó el analfabetismo, aumentó el número de escuelas colegios y universidades, más profesores ingresaron al magisterio y el presupuesto se incrementó significativamente, de manera especial en los 70, años en los que el Estado recibió una enorme cantidad de divisas debido a la producción y exportación del petróleo. Sin embargo, hubo áreas olvidadas, como la educación preprimaria, estancamiento en la educación primaria y discriminaciones en la educación rural.

## Preprimaria

En estos años, a diferencia de lo sucedido en los otros niveles educativos, en preprimaria la tasa de matrícula creció de manera insignificante, de 2.6% a 3.3%, menos de un punto en dieciséis años, lo que revela el escaso respaldo estatal y social para el desarrollo de esta importante etapa de los aprendizajes de los niños. Esto también se constata al observar que la mayor oferta educativa para este nivel provino del sector particular. Si en 1959-60 la oferta privada era del 34% en 1975-6 pasó a un 52.4%.

**Tabla 23 Matrícula preprimaria 1959/60 – 1975/76**

	<b>1959/60</b>	<b>1975/76</b>
<b>Población total de niños de 3 a 5 años</b>	418.546	714.614
<b>N. Niños matriculados</b>	10.866	23.864
<b>Tasa de matrícula</b>	2.6%	3.3%
<b>N. profesores</b>	281	778
<b>Porcentaje de docentes mujeres</b>	92.9	95.2
<b>Porcentaje de establecimientos particulares</b>	34	52.4

Fuente: Bilbao (1980)

Un hecho destacable es que en este nivel educativo la presencia de personal docente femenino fue mayoritaria. En 1975-96 un 95% de profesoras prestó sus servicios en los jardines de infantes.

## Primaria

Entre 1959 y 1976 hubo una suerte de estancamiento de la matrícula en este nivel. La tasa pasó de 71.1% al 70.7%. Por supuesto el número de profesores se duplicó. De 14.195 se incrementó a 33.297. De la misma manera creció el número de establecimientos. De 5.340 pasó a 9.641

**Tabla 24 Indicadores de educación primaria 1959- 1976**

	<b>1959/1960</b>	<b>1975/76</b>
<b>Población de 6 a 12 años</b>	796.907	1'774.200
<b>Niños matriculados</b>	566.805	1'254.850
<b>Tasa de matrícula</b>	71.1	70.7
<b>Porcentaje de matriculados en establecimientos privados</b>	20.7	16.7
<b>N. de Profesores</b>	14.195	33.297
<b>Porcentaje de mujeres en el personal docente</b>	65.6	64.6
<b>Porcentaje de profesores en establecimientos privados</b>	25.6	48.0
<b>Estudiantes matriculados por profesor</b>	39.9	37.7
<b>N. establecimientos</b>	5.340	9.641

Fuente: Bilbao (1980)

Hubo diferencias sustanciales entre la oferta de escuelas para el sector urbano y el rural. La mayoría de escuelas unidocentes e incompletas se encontraban en el campo. De la misma manera hubo diferencias en cuanto a la eficiencia educativa.

**Tabla 25 Tasas de deserción educación primaria por grado y áreas 1964-1972**

		<b>1964-65</b>	<b>1972-73</b>
<b>Primer grado</b>	Urbano	15.9	10.4
	Rural	27.9	22.0
<b>Segundo grado</b>	Urbano	3.3	2.0
	Rural	15.4	10.0
<b>Cuarto grado</b>	Urbano	8.8	3.0
	Rural	26.5	16.7

Fuente: JUNAPLA (1979)

Las tasas de deserción fueron altas, aunque hubo una diferencia significativa entre las escuelas urbanas y las rurales. En las rurales los niveles de abandono escolar fueron muy altos en todos los años de la primaria, particularmente en el primer grado, 27.9 %, y en el cuarto, 16.7%, según se observa en la tabla 25.

## Secundaria

Sin duda, el resultado más relevante del esfuerzo de este periodo se dio en la educación secundaria. Se triplicó la matrícula. La tasa pasó del 11.6% al 40.5%.

**Tabla 26 Indicadores de secundaria 1959- 1976**

	<b>1959/1960</b>	<b>1975/76</b>
<b>Población de 13 a 18 años</b>	546.788	943.765
<b>Matriculados</b>	63.222	382.711
<b>Tasa de matrícula</b>	11.6	40.5
<b>Porcentaje de matriculados en establecimientos particulares</b>	39.1	30.8
<b>N. Profesores</b>	5.521	23.316
<b>Porcentaje de mujeres en el personal docente</b>	29.7	35.5
<b>Porcentaje de profesores en establecimientos particulares</b>	48.8	38.8
<b>Estudiantes matriculados por profesor</b>	10.6	15.9
<b>Número de establecimientos</b>	304	1.041
<b>Porcentaje de establecimientos particulares</b>	59.9	49.1

Fuente: Bilbao (1980)

El número de profesores aumentó cuatro veces, de 5.521 a 23.316 y el número de establecimientos creció de 304 a 1.041. En secundaria la presencia del Estado se amplió y la del sector privado disminuyó. Si en 1959-60 el 59.9% eran establecimientos particulares, en 1976-77 bajaron al 49.1%. Lo mismo en el caso del personal docente. En 1959-60 el 48.8% de profesores trabajaba en establecimientos particulares, en 1975-76 el 38.8%. En secundaria, al contrario de los otros niveles, las profesoras mujeres eran minoría. Sólo eran el 35%.

### Educación técnica

Entre los periodos escolares 1963-1964 al 1975-1976 la educación técnica tuvo un ligero incremento de su oferta educativa frente a las otras especialidades de educación secundaria: humanidades modernas y ciencias de la educación. Pasó del 26.2% al 33.7%, lo que revelaría cierto acomodo a las mayores necesidades del país que se iba industrializando.

Los datos al interior de la educación técnica señalan cambios en cuanto a un aumento de la oferta de la educación agropecuaria e industrial y una relativa disminución de matrícula en comercio y administración.

**Tabla 27 Evolución de la matrícula en educación técnica 1963-1976 (en porcentajes)**

AÑOS	Agropecuaria	Industrial	Comercio y administración	Otros
<b>1963-64</b>	1.4	7.0	83.1	8.5
<b>1966-67</b>	2.6	10.4	81	6.0
<b>1970-71</b>	7.9	11.3	78.3	2.5
<b>1975-76</b>	7.0	12.9	75.9	4.2

Fuente: JUNAPLA (1976)

Tal cual se observa en la tabla 27 hubo un aumento de la matrícula de 1.4 % a 7% en los colegios agropecuarios entre 1963 y 1976. Hecho similar se presentó en los colegios

industriales que pasaron de un 7% al 12.9%. En el mismo lapso hubo una reducción en la matrícula de los colegios que ofrecían las especializaciones de comercio y administración. En éstos pasó la matrícula de 83.1% en 1963 a 75.9% en 1976. Como se ha dicho, el proceso de modernización tuvo su impacto relativo en el sistema educativo.

### Educación superior

Entre 1963 y 1978 hubo un aumento explosivo de la matrícula en la educación superior. De 9 universidades en 1960 pasaron a ser 17 en 1971. La población estudiantil pasó de 11.564 estudiantes en el año lectivo 1963-64, a 193.124 en el año 1977-1978. Sin embargo, el periodo de mayor matriculación fue entre 1971-72 y 1977-78 con una tasa de crecimiento de 28%, indicador mucho mayor que el 16.8% que se dio entre 1963-64 y 1971-72.

**Tabla 28 Matrícula de educación superior en universidades públicas y particulares (1963-64 / 1977-78)**

	<b>63/64</b>	<b>%</b>	<b>77/78</b>	<b>%</b>
<b>TOTAL PAIS</b>	11.564	100	193.124	100
<b>TOTAL PUBLICO</b>	9.976	86.3	165.745	85.8
<b>TOTAL PARTICUL.</b>	1.588	13.7	27.379	14.2

Fuente: JUNAPLA (1979)

En efecto, los estudiantes universitarios pasaron de 11.564 en el año lectivo 1963-64 a 193.124 en el año 1977-78. El sector público absorbió el 86.3% en 1963-64 y el 85.8% en 1977-88. Las universidades públicas y privadas ubicadas en Quito y Guayaquil absorbieron la mayor cantidad de estudiantes universitarios del país: el 76.7% de la matrícula total en 1977 y el 87.8% en 1963. De estas, las estatales e históricas recibieron más estudiantes. La Universidad Central del Ecuador (Quito) y la Universidad Estatal de Guayaquil

concentraron en 1977-78 el 55.5% de la matrícula nacional. En 1963-64 reunieron el 67.1%. De cualquier manera, en estos años hubo una disminución de su importancia como centro de atracción de matrícula. (Junapla, 1979, p. 124)

Las carreras que crecieron fueron Ciencias de la Educación, y Administración y Economía. Ambas tienen relación con la ampliación y protagonismo del Estado, que se convirtió en el mayor empleador de la época.

Ciencias de la Educación estuvo a la punta del incremento. Pasó de 1.885 (16.3%) estudiantes en 1964 a 47.342 (24.8%) en 1977. Seguramente tal aumento también se explica por la mayor demanda y oferta educativas para colegios y universidades que se expanden desde los años sesenta y se acentúan en los setenta, tanto por el proceso de modernización, expansión urbana y aplicación del modelo cepalino, cuanto por la bonanza económica petrolera y la movilización social llevada por los sectores medios, que condujo a la implantación del libre acceso a las universidades desde fines de los sesenta.

**Tabla 29 Matrícula educación superior por tipo de carrera 1964-1977**

<b>Especialización</b>	<b>1964</b>	<b>%</b>	<b>1977</b>	<b>%</b>
<b>Administración y Economía</b>	1.261	10.9	32.250	17.0
<b>Agricultura</b>	670	5.8	6.439	3.4
<b>Bellas Artes</b>	515	4.5	8.956	4.7
<b>Ciencias exactas y naturales</b>	592	5.1	3.893	2.0
<b>Ciencias de la Salud</b>	2.234	19.3	22.285	11.7
<b>Ciencias Sociales y Derecho</b>	1.964	17.0	16.863	8.9
<b>Ciencias de la Educación</b>	1.885	16.3	47.342	24.8
<b>Ingeniería civil</b>	1.251	10.8	19.583	10.3
<b>Ingeniería. Otras</b>	1.192	10.3	13.030	6.8
<b>Otras</b>	-	-	19.907	10.4
<b>TOTAL</b>	11.564	100	190.548	100

Fuente: JUNAPLA (1979)

Las matrículas en Administración y Economía se incrementaron en directa relación con la demanda de personal calificado para los nuevos ministerios y dependencias públicas que se crearon en el periodo. Una parte de este personal es posible que se haya integrado a las nuevas empresas e industrias que se fundaron en estos años. Sin embargo, llama la atención cómo en términos porcentuales decreció la matrícula en las ingenierías del 21.12% en 1964 a 17.11% en 1977, lo que daría cuenta de la limitada incidencia del modelo económico en el sistema educativo universitario.

En este periodo también decrecen algunas carreras tradicionales: Derecho que pasa del 17% en 1964 al 8.9% en 1977 y Ciencias de la Salud que pasa de 19.3% a 11,7%.

Es interesante el dato de que en 1977 unos 19.907 (10.4%) de estudiantes universitarios estaban matriculados en “otras” carreras, lo que sugeriría una diversificación de la oferta educativa universitaria, con seguridad motivada por una apertura del mercado laboral.

El acelerado proceso de modernización de la sociedad de estos años se reflejó en la mayor integración de la mujer a la educación, particularmente a la universitaria. Si en 1963-64 la matrícula superior femenina representó el 19.4% del total, en 1972-73 llegó al 31.8%. Las especializaciones en las que se concentra mayor población femenina fueron: Ciencias de la Educación, Administración y Economía, Lenguas y Lingüística, Ciencias de la Salud (medicina, enfermería, obstetricia, odontología).

### **Alfabetización**

Otro logro del “desarrollismo” fue el sostenimiento durante todos los gobiernos del periodo de una política de educación de adultos. Bajo los conceptos de la alfabetización funcional, los analfabetos fueron integrados a un proceso que les permitió enlazar su educación con el aprendizaje de artes y oficios que facilitó a buena cantidad de ellos integrarse al mercado laboral y favorecer con ello el proyecto general de desarrollo. Si en 1963 hubo un 33.5 %

de analfabetos, en 1973-4 llegó a un 25.4%.(Bilbao, 1980, 152). Hubo una baja de 12 puntos en 10 años.

### Educación rural

Estos fueron años de modernización y transformaciones de la estructura social en el campo. Los propietarios latifundistas tradicionales se adecuaron a las nuevas circunstancias. Se expandió el empresariado agrícola ligado a la agro-exportación y a las actividades ganaderas. Crecieron las capas medias rurales, los asalariados agrícolas y se desintegró la economía campesina. (Junapla, 1979, p. 51). Estas modificaciones se presentan con mayor claridad en algunas provincias. En la Sierra en Carchi, Pichincha, Imbabura y Cañar, y en la Costa en Guayas, Los Ríos y El Oro. Según la Junapla fue una modernización con una reducida tecnificación. (Junapla, 1979, p. 52).

En todo este periodo se mantuvo una tendencia hacia la atención a la educación rural. La fundación de más escuelas rurales en relación a las urbanas fue notoria. Sin embargo, esa gran cantidad de establecimientos acogió a un número menor de niños que en la zona urbana. Muchas de estas escuelas fueron unidocentes o incompletas.

**Tabla 30 Escuelas urbanas y rurales 1947-1976**

	1947	1959-60	1975-76
<b>Escuelas urbanas</b>	525	1.092	1.988
<b>Escuelas rurales</b>	2.579	4.248	7.653
<b>Total</b>	3.104	5.340	9.641

Fuente: Tobar (1948) y Bilbao (1980)

Elaboración: Milton Luna

Un aspecto destacable de los cambios de los sesenta en la educación rural fue la disposición de que estas escuelas impartieran los seis años de estudio, con lo que se extinguió la medida discriminatoria hacia los niños rurales que solo podían estudiar hasta el cuarto grado, con lo que quedaban fuera de la oportunidad de continuar sus estudios secundarios y universitarios.

De todas formas, la oferta educativa mayoritaria para el sector rural fue la escuela primaria. Pocos colegios se fundaron para estos territorios, con lo que la discriminación se mantuvo para los niños y jóvenes de estas zonas. Incluso los establecimientos técnicos secundarios se crearon en las ciudades o en capitales de provincia, la mayoría de ellos con graves problemas de calidad en su propuesta educativa.

Una propuesta novedosa fueron los proyectos de educación no formal. En 1962 se fundaron las Escuelas Radiofónicas Populares de Riobamba, las Radio Escuelas de Pichincha y Tabacundo en 1967 y la Radio Federación y Escuelas Radiofónicas de los Centros Shuar en 1968.

El mayor problema en la educación rural, particularmente para la población indígena fue la imposición de un modelo pedagógico no pertinente con la cultura ancestral ni con su idioma. Una opinión de padres y profesores de escuelas de la provincia del Chimborazo descubre el problema: “La principal dificultad es el idioma. Como hablan y sienten en quechua, no les entra nada. Necesitan un año para entender el castellano. Al segundo año recién aprenden lo que corresponde al primer grado” (JUNAPLA, 1979, p. 61). Entonces, debido a la imposición, la educación que impartía el Estado fue rechazada por las comunidades indígenas.

Por otra parte la migración de la fuerza de trabajo indígena adulta en tiempos de cosecha a ingenios y plantaciones de la costa, como estrategia de supervivencia frente a la pobreza,

obligó a niños de 12 años y más, a asumir tareas de pastoreo y agrícolas que les alejaba de las escuelas<sup>48</sup>.

Los contenidos de la educación eran correspondientes a la vida urbana y no a la rural. Al mismo tiempo se exaltaba como superior lo urbano frente a lo rural. De esta manera la educación se convirtió en un incentivo para las migraciones hacia las ciudades. (JUNAPLA, 1979, p. 76)

## **OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON LAS POLITICAS EDUCATIVAS 1950 - 1980**

### **Actores de las políticas educativas detrás del Estado**

Si el Estado fue el gran actor de las políticas educativas, tras él operaron grupos de poder e intereses nacionales relacionados políticamente con los partidos liberal, conservador, socialcristiano, socialista, con el populismo velasquista, y con las Fuerzas Armadas. De manera cada vez más fuerte influyeron agencias internacionales, gobiernos, ONG y entidades crediticias, en el marco de la Guerra Fría y de la lucha anticomunista activadas por la Revolución Cubana de 1959, amparadas en la iniciativa de “cooperación” de los EEUU denominada Alianza para el Progreso.

En el tema educativo se destacó la gran actividad de organismos de Naciones Unidas como UNESCO, OIT y UNICEF. También organismos e iniciativas regionales como la OEA y la Misión Andina. Se hizo presente la asistencia técnica y financiera de países como Estados Unidos a través de USAID, Alemania Federal, Francia y Suiza. También actuaron ONG como CARE, Caritas y el Instituto Lingüístico de Verano.

---

<sup>48</sup> En 1974 el 43.8% de la población rural en edad escolar de la provincia del Chimborazo estaba al margen de la escuela. (JUNAPLA, 1979, p. 64)

La influencia de estos organismos fue tan importante que sólo UNESCO “entre 1963 y 1968 proporcionó al Ecuador 1.500 meses de trabajo de 80 expertos para dos proyectos...” (Bilbao,1980, p. 124). Estas evidencias relativizan el tema de la soberanía en las decisiones de los Estados, en un momento en que el Estado se erigió como el gran actor.<sup>49</sup>

Esta asistencia técnica y financiera abordó prácticamente la totalidad de la política educativa de todos los gobiernos del periodo. El protagonismo de UNESCO fue indudable, sin embargo el gobierno de los EEUU y sus agencias tuvieron amplia influencia en los años sesenta.

UNESCO estuvo inmersa en alfabetización y educación de adultos, planeamiento de la educación media, formación de maestros, escuelas unitarias y educación rural. El Banco Mundial en alfabetización. USAID, CARE y el gobierno norteamericano intervinieron en programas de orientación vocacional, desayuno y almuerzo escolar, construcciones escolares, editorial del Ministerio de Educación y mejoramiento profesional docente en la Universidad de Nuevo México.

La restricción económica del Estado en los 60 y los compromisos por cumplir con las metas del Plan de Educación configuraron la legitimidad para el endeudamiento externo como medida para financiar múltiples programas.

### **La gestión del sistema**

Temas reiterados de diversos Ministros fueron la descentralización educativa y el fortalecimiento de la capacidad operativa del Ministerio de Educación. Desde los años 50 paulatinamente algunas funciones del centro fueron delegadas a otras instancias provinciales y cantonales, sin embargo el proceso no tuvo mayor trascendencia.

---

<sup>49</sup> Este punto demanda un estudio más sereno y específico sobre el rol y el carácter de la cooperación y de los organismos internacionales en la elaboración, definición y ejecución de las políticas públicas y educativas.

Desde los 60 las áreas de investigación y planificación educativa fueron fortalecidas, así lo refieren altos funcionarios de Educación, como el Ministro Ortega:

La acción de la Oficina de Planeamiento Educativo es muy amplia y, para formarse una idea concreta, bien vale la pena señalar sus principales funciones. Preparar los proyectos que se requieran en las diversas fases de planificación. Realizar y coordinar las investigaciones de diversa índole, indispensables para el planeamiento. Organizar consultas a la opinión pública y estimular la participación de ésta en el proceso del planeamiento. Coordinar la participación de los distintos organismos públicos y privados; coordinar sus labores con los otros organismos nacionales de planeamiento; coordinar los servicios educativos con otros servicios del Estado; coordinar sus actividades con la de los organismos internacionales y con las Misiones de asistencia técnica que actúan en el país. Evaluar los resultados alcanzados y revisarlos periódicamente. El planeamiento integral de la educación ha de tener en cuenta, en primer lugar, los objetivos educativos que deben alcanzarse, y luego los métodos y técnicas, así como la correlación entre lo cuantitativo y lo cualitativo, y su financiamiento” (Ortega, 1960, p. 66).

Según la evaluación de JUNAPLA los cambios administrativos del sistema educativo fueron limitados “debido sobre todo a la falta de capacitación del personal...para asumir nuevas responsabilidades” (JUNAPLA, 1977). El aumento de empleados en el Ministerio de Educación convirtió a este organismo en una máquina pesada. Según el profesor Emilio Uzcátegui: “Una abultadísima burocracia en parte inútil y duplicada en que algunos sectores aún se estorbaban entre sí” (Uzcátegui, 1981, p. 236). Aunque la creación de un cuerpo profesional de supervisores se rescató como un hecho relevante que dio más eficiencia al sistema.

Por otra parte, la “nuclearización” de los años 70, que perseguía la organización de núcleos de escuelas en las zonas rurales para dar más eficiencia al sistema, con el fin de generar mayor participación de la población de los territorios y así intentar conectar escuela y territorio, escuela y desarrollo, no tuvo mayor impacto. El Plan pretendía extender los núcleos para toda la población rural hasta 1977. En la práctica se logró la conformación de 23 núcleos que agrupaban a 360 escuelas, 900 profesores y 34.000 matriculados (Junapla, 1977, p. 253).

La nuclearización tuvo como antecedente la propuesta de 1969 de organización de zonas escolares:

Con la circular N. 93 la Dirección General fijó las normas para la distribución de sedes y zonas escolares, teniendo en cuenta para ello la fórmula de las verdaderas unidades geográficas y de igualdad de tipos de escuelas, no mirando en la designación sino las necesidades vitales del servicio; y no permitiendo que un supervisor se establezca en una zona más de dos años. Ha insistido en la importancia que tiene el que el inspector se radique en el lugar sede de su zona. (Arroyo Robelly, 1969, p. 35)

Aunque en la práctica muchas de estas iniciativas quedaron en el papel, lo relevante fue la preocupación por dar mayor eficiencia al servicio educativo.

### **Calidad educativa**

Los informes de los ministros de educación y las evaluaciones de la Junta de Planificación no abordaron los temas de calidad educativa con la suficiente profundidad. Sin embargo, algunos datos que se desprenden de estos documentos pueden ayudar a configurar algunos aspectos de este ámbito tan complejo:

- La mayoría de ministros de educación plantearon reformas sustentadas en conceptos, objetivos e idearios sumamente avanzados inspirados en la pedagogía activa, en la educación como instrumento de cambio de la persona y de la sociedad, en la necesaria relación de la educación con el desarrollo, en la comunicación creativa de la escuela con el territorio, entre otros aspectos. Sin embargo, gran parte de esta agenda progresista quedó en el discurso y en las disposiciones que no lograron bajar a la cotidianidad del proceso educativo, manteniéndose la formación memorística, enciclopedista y autoritaria.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Testimonios orales de estudiantes primarios y secundarios del periodo consultados para esta investigación, entre ellos los del autor.

- Los logros de las reformas se dieron en el aumento de la matrícula, en la contratación de más docentes y en la construcción de locales escolares. Los sentidos y contenidos de las reformas no se desarrollaron.
  - El promedio reducido de alumnos por profesor debió permitir un mejor trabajo académico. Este fenómeno se presentó con mayor claridad en la educación secundaria que en la primaria. Ciertamente en los setenta hubo un promedio de 37 estudiantes por profesor en primaria y de 16 para secundaria.
  - Hubo un mayor acceso de los estudiantes de sectores populares a materiales educativos. En los setentas el Ministerio de educación repartió 8 millones de textos de castellano, matemáticas y ciencias naturales para primaria. (Uzcátegui, 1981, 236). Sin embargo, desde fines de los sesenta hubo críticas a los contenidos de varios textos escolares, particularmente las denominadas enciclopedias.
  - Por más esfuerzos que se realizaron, los conceptos innovadores de las reformas educativas no bajaron a las aulas debido a la incapacidad del sistema de involucrar y formar a los docentes en el espíritu y en la operación del cambio.
  - El ajuste a los programas de estudio fue el instrumento más utilizado por varios ministros de educación para llevar a la práctica las reformas. Medida adecuada pero insuficiente.
  - Carencia de un modelo pedagógico para desarrollar la educación de los pueblos y nacionalidades originarias y para volver más pertinente la educación configuró el fracaso de las reformas en las zonas rurales del país.
  - Contenidos y didáctica con enfoque urbano en los programas de estudio elaborados por el Ministerio de Educación tornaron a la educación oficial en poco pertinente para la formación de los niños y jóvenes de las zonas rurales.
-

- Deficiencias nutricionales en los estudiantes no permitieron que sus niveles de atención pudieran desarrollarse en el proceso de enseñanza-aprendizaje en las aulas.
- Una buena cantidad de docentes fueron formados por los Colegios Normales, instituciones con alto nivel académico y profesional. Sin embargo a fines de los sesenta aparecieron críticas a estas instituciones. Se elaboraron políticas dirigidas a su paulatina eliminación, sin estructurar una alternativa de formación docente acorde con las nuevas demandas y necesidades.
- A más del aumento de partidas docentes y de la capacitación masiva, el discreto incremento del salario junto a la supresión de los Colegios Normales fueron los hechos más destacados. En efecto, en el periodo dictatorial de los setenta el salario docente se incrementó de manera paulatina, en el marco de un deterioro de la capacidad de compra debido a la incidencia de la inflación. Tal situación generó la permanente movilización de los profesores y de su gremio, la Unión Nacional de Educadores UNE, que logró un alto nivel de protagonismo en oposición a la dictadura de los generales 1976-1979.

**Tabla 31 Sueldo Básico de los docentes 1972-1980**

(sucres)

1972	1.780
1974	2.000
1976	2.800
1978	3.000
1980	5.000

Fuente: Uzcátegui (1981)

La lucha de los maestros junto con la vocación social del gobierno de Jaime Roldós dio por resultado un aumento significativo del salario docente en 1980.

### Presupuesto educativo

La importancia asignada a la educación en este periodo se evidenció en la priorización del tema en las políticas nacionales y en el presupuesto del Estado.

**Tabla 32 Presupuesto nacional y presupuesto en educación 1940-1979**

En miles de sucres y valores corrientes

<b>AÑO</b>	<b>PRESUPUESTO TOTAL</b>	<b>PRESUPUESTO EN EDUCACIÓN</b>	<b>PORCENTAJE</b>
<b>1940</b>	119.500	18.700	15.64
<b>1950</b>	388.230	76.760	19.77
<b>1960</b>	1 387.199	213.822	15.41
<b>1970</b>	6 216.800	1 321.841	21.26
<b>1975</b>	15 700.000	3 543.200	22.61
<b>1979</b>	25 800.000	6 530.000	25.21

Fuente: Bilbao (1980)

De 1940 a 1979 sin duda hubo un aumento sostenido del presupuesto educativo por los diversos gobiernos, notándose mayor preocupación en los años setenta, hecho que se puede explicar por la mayor disponibilidad de recursos por parte del Estado debido a los extraordinarios y abundantes ingresos provenientes del petróleo. El presupuesto para educación en el relación al presupuesto general del Estado pasó del 15.64% en 1940 al 25.21% en 1979.

### **Planificación educativa vs. Planificación para el desarrollo.**

Una de las principales conclusiones de las evaluaciones realizadas por la JUNAPLA sobre la relación entre la educación y los planes de desarrollo entre 1960 y 1980, señalaba que no se dio una correspondencia decisiva entre la planificación y los resultados educativos alcanzados: “Aunque no puede aducirse una carencia de efectos relacionados con las proposiciones de dicho Plan, lo cierto es que la correspondencia entre ellas y el modelo de desarrollo que se concretiza ha sido débil”(JUNAPLA, 1979,p. 153). Las razones son diversas: el modelo y la planificación sufrieron distorsiones en el camino; carencia de apoyo político a la planificación; grandes recursos provenientes del petróleo canalizados al fortalecimiento de las élites y las clases medias; políticas educativas producto de la presión de los sectores medios. etc.

Como resultado de esto, los grandes logros de las reformas, expresados en mayor acceso a la educación, favorecieron sobre todo a las clases medias y a una expansión del empleo para actividades terciarias financiadas por recursos estatales. Con esto, las condiciones previas de inequidad e injusticia social y de escaso desarrollo del país se mantuvieron incólumes. Ciertamente, el modelo que arrancó en los cincuenta fracasó. No hubo desarrollo alternativo, por lo que pasó a la historia con el calificativo de “desarrollismo”.

### **Voluntarismo y asistencialismo vs. Planificación**

Es muy probable que la influencia del estilo de gobierno impulsivo, voluntarista y asistencialista del caudillo populista J.M. Velasco Ibarra rompiera con cualquier noción de planificación, impactando negativamente en los afanes racionalizadores de los gobiernos y de las instituciones que impulsaron el desarrollismo, causando “no pocos desordenes financieros y administrativos” (Ossenbach, 1999, 44). En todo caso, esta contradicción en

la ejecución de las políticas no logró desdibujar el gran avance de las políticas educativas en el periodo.

## **LAS POLITICAS EDUCATIVAS Y LA MOVILIZACION DE LA SOCIEDAD 1950 -1980: EL MAGISTERIO Y EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL.**

Según los analistas de la JUNAPLA, la movilidad y la movilización social fueron factores determinantes en el rumbo que adoptó la reforma educativa de los sesenta y setenta. Los logros más relevantes como el aumento de la matrícula, el crecimiento de la oferta educativa, particularmente la secundaria en las urbes, el libre ingreso a las universidades, el significativo incremento del personal docente y el aumento de burócratas en el Ministerio de Educación, serían una respuesta a fenómenos como el crecimiento urbano, el aumento poblacional, la presencia de más niños y jóvenes y a las demandas de éstos por mejores oportunidades de educación y empleo. Al mismo tiempo dicho movimiento alentó a un Estado cada vez más rico que en los setenta, que de líder de un proceso un “desarrollo” se constituyó en la principal fuente de empleo para una clase media en expansión.

Un factor clave en estas décadas fue la intensa movilización de los estudiantes universitarios y secundarios, motivada, en los 60, por la crisis bananera, por las expectativas revolucionarias creadas por la revolución cubana desde enero de 1959, la lucha por la paz en Vietnam, la influencia del movimiento hippie y las acciones rupturistas antisistema de la juventud en México y París.

Fueron años complejos en los que la acción directa y de masas se presentó desbordante y frecuente. Los presidentes de la república y los ministros de educación se refieren y quejan de la amplitud de este fenómeno. El presidente Velasco Ibarra a fines de los años sesenta señalaba:

La juventud se levanta contra la Universidad, contra la técnica, contra el capitalismo y contra el comunismo anquilosado y senil, contra el gobierno representativo, contra el

sufragio universal. Al mismo tiempo... se declaran huelgas y paros que tienen la intención precisa de paralizar el esfuerzo productivo para exacerbar al máximo la desesperación. Las gentes ya no piden. Imponen a menudo lo imposible so pena de tumultos destructores. El programa de los agitadores de la Revolución Moderna es, textualmente copiado, el siguiente: "Hacer tabla rasa y todo reconstruir de nuevo; constituir un estado social que no reconozca ni gobierno, ni ejército, ni religión. (Velasco Ibarra, 1969, p. 5)

En otra parte de su reflexión el presidente Velasco Ibarra señalaba: "Hay tendencia en la República a la anarquía disolvente. Las gentes no reclaman. Desde el primer momento se escuchan amenazas o comienza la huelga. A veces se exige lo físicamente imposible para tener ocasión de perturbar campos y ciudades." (Velasco Ibarra, 1969, p. 22)

Ya en los años 50 la huelga estudiantil en los colegios comenzó a generalizarse. Los ministros de educación destacaban el fenómeno en sus informes:

La adopción del procedimiento de huelga en el campo educativo, por parte de los alumnos, se ha generalizado tanto, que sus efectos constituyen problemas para la cultura, puesto que a consecuencia del cese de actividades educacionales, frecuentemente los programas quedan sin completarse o los planteles se ven obligados a tratar su contenido en forma superficial, con mengua de la cultura. El Ministerio a mi cargo, durante el año a que circunscribe este informe, ha logrado, mediante tinsa y ponderada acción, que los movimientos huelguísticos queden aislados y no se generalicen por solidaridad dentro de ciudades, regiones o la República, como sucedió en años anteriores; y, ha tratado de obviar o moderar el desastroso efecto que para la cultura tienen tales movimientos, prescribiendo que los establecimientos educacionales que durante el año escolar hayan sufrido tales disturbios, recuperen el tiempo perdido prolongando el trabajo escolar durante el período de vacaciones (Ortega, 1960, p. VI)

El mismo ministro de educación hizo una descripción de la serie de huelgas que se realizaron a fines de los años 50 e inicios de los 60:

Por tratarse de un fenómeno que viene tomando caracteres de mal endémico en el país, creemos necesario referirnos con un capítulo especial a las actitudes de hecho de estudiantiles ocurridas en muchísimos planteles del país. Durante el último año lectivo, aunque con menos frecuencia que en los años anteriores, continuaron los movimientos

estudiantiles, mal llamados "huelgas", entre muchos otros, en los Colegios "Eloy Alfaro" de Bahía de Caráquez, "Eugenio Espejo" de Babahoyo, "Olmedo" de Portoviejo, "González Suárez" de Alausí, "Abelardo Moncayo" de Atuntaqui, "Mariano Benítez" de Pelileo, Normal "Carlos Zambrano" de Uyumbicho y Normal Asociado "San Pablo del Lago". De este último plantel fue necesario suprimir la sección de varones, los que pasaron al Colegio Normal "Uyumbicho", que a partir del próximo año lectivo quedará convertido exclusivamente en colegio masculino.(Ortega, 1960, p. 40)

Durante la década de los 60 la agitación estudiantil fue permanente. El ministro Robles Velásquez señalaba para 1968:

En el transcurso del presente año, esta Sección ha tenido que afrontar conatos de huelgas en varios Normales. Desgraciadamente, todos ellos, se han provocado para obligar al Ministerio a reorganizar el Personal Docente. En los casos en los cuales fueron aceptadas las peticiones de los estudiantes, esta Sección procedió a ubicar a los profesores afectados con estricta sujeción a las disposiciones legales, superando múltiples dificultades. (Robles Velásquez, 1968, p. 41)

A fines de la década de los 60 la agitación se agudizó en el gobierno de Velasco Ibarra. Su ministro Alfonso Arroyo Robelly señalaba que:

En este marco universal, las huelgas, los paros, etc., desde hace mucho tiempo, se han instituido en el Ecuador como sistemas para reclamar la solución de los múltiples problemas que aquejan al país. Funestos precedentes, desgraciadamente, se han sentado con relación a este procedimiento, en todos los campos, especialmente, en el estudiantil. (Arroyo Robelly, 1969, p. 97)

La Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y la recientemente fundada Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE), fueron instancias sociales que permanentemente interpelaron no solo al sistema educativo sino a la estructura política general. Su acción más de una vez fue gravitante en la marcha de la política general y en las decisiones de los gobiernos.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> "Fue en el 63 que comenzó prácticamente una larguísima etapa de participación activa de los estudiantes del Mejía en la política, siempre en la línea de protesta y enfrentamiento con las fuerzas del orden" (Guerrero Blum, 1995, p. 172).

Ya a mediados de los 60 hubo un logro importante a favor del acceso a la educación, pues se obtuvo la eliminación de los exámenes de ingreso para la secundaria. A fines de esta misma década los bachilleres, con el apoyo de los universitarios, desplegaron intensas presiones para la eliminación de los exámenes de ingreso a las universidades. Tanto en los sesenta cuanto en los setenta universidades y colegios fueron clausurados, y varios dirigentes incluso fueron asesinados.<sup>52</sup>

El discurso estudiantil secundario en los setenta, altamente politizado, no solo habló en el tema educativo de acceso, sino también de calidad: “Por una educación democrática, científica y gratuita... por personal docente calificado y capaz”.<sup>53</sup>

El aumento del número de docentes en el rol de pagos del Ministerio de Educación fortaleció al gremio, UNE (Unión Nacional de Educadores), que se convirtió también en instancia de protesta que priorizó en su agenda el mejoramiento de la situación salarial de los profesores. Esta situación contrastó con el detrimento del protagonismo docente en el debate pedagógico y en la capacidad de orientar las políticas educativas, espacio llenado por los tecnócratas nacionales e internacionales (Ossenbach, 1999, 47).

La participación cada vez más activa del gremio docente fue frenada o reprimida por el poder. En el gobierno de Velasco Ibarra se emitió un instructivo que retrata esta decisión del poder:

Con la circular N. 4 la Dirección General de Educación fijó las metas éticas que el maestro debe ejercitar y que se resumen así: a. El maestro no necesita para realizar un reclamo respaldo en nadie, sino cumpliendo el órgano regular, basarlo en sus propios derechos y razones. b. Las Asociaciones de Padres de Familia no tienen fines de defensa de los maestros, sino de ayuda material a la obra de la escuela. Toda política de esos comités contraria al servicio moral y material de la educación debe ser orientada para que el comité no asuma actitudes en campos que no le corresponden. c. Toda actitud de hecho, todo acto

---

<sup>52</sup> En 1970 fue asesinado el presidente de la FEUE Milton Reyes y la Universidad Central fue clausurada. En los años setenta hubo una permanente presencia del movimiento estudiantil secundario. La famosa Guerra de los “cuatro reales” de abril de 1978 prácticamente creó un estado de sitio en la ciudad de Quito por la presencia de los militares en las calles intentando controlar la movilización estudiantil y popular en los barrios.

<sup>53</sup> Hoja volante, Campaña electoral para el Consejo Estudiantil del Colegio Mejía de la Lista Z en 1975-76.

que lleve al maestro a escandalizar será sancionado. La Dirección General rechazará todo aquello que sea anónimo, calumnioso o ajeno a la vida misma del educador. (Arroyo Robelly, 1969, p. 35)

A pesar de esto, la UNE declaró un paro el 18 de noviembre de 1969 reclamando la regularidad del pago de los sueldos para los docentes y oponiéndose a un “plan de racionalización de la enseñanza primaria” que fijaba un mínimo de treinta horas semanales de clase para los profesores primarios y la movilización de los maestros de una escuela a otra (Guerrero Blum, 2005, p. 76). Hubo un fuerte rechazo a los pedidos del gremio de parte del ministro de educación Alfonso Arroyo Robelly y del presidente Velasco Ibarra. Cientos de maestros fueron encarcelados, el estudiante René Pinto murió a causa de disparos de la Policía. La UNE radicalizó sus pedidos. Demandó la salida del ministro y de la subsecretaria Angélica Carrillo de Mata. La firmeza de la acción y el apoyo popular consiguieron vencer la resistencia del gobierno. El 16 de diciembre de 1960 renunciaron el ministro y la subsecretaria y el plan de racionalización fue archivado (Guerrero Blum, 2005, p.77).

En los años setenta la capacidad de la lucha del gremio fue en aumento. En 1973 el magisterio se movilizó por aumento de salarios. La represión policial cobró la vida de dos docentes, Rosita Paredes Jumbo en Guayaquil y Edgar Jijón en Quito. Pero la arremetida más fuerte de la dictadura militar se presentó en 1977, en respuesta a un paro cuyo objetivo era la unificación salarial de los sueldos de los profesores de primaria y secundaria. Hubo prisión para los dirigentes y se colocó al gremio fuera de la ley (Guerrero Blum, 2005, p.79).

Otro contingente permanentemente movilizado fue el sector campesino, que si bien poco argumentó por la educación, su sola presencia influyó para que los gobiernos apuesten por medidas compensatorias, entre ellas oferta educativa, como forma de neutralizar su protesta.

### **La incidencia del movimiento estudiantil: el pensamiento y acción de la FEUE a fines de los sesenta.**

El movimiento estudiantil de las universidades estatales se concentró alrededor de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador FEUE fundada en 1944. Esta organización fue un espacio de representación estudiantil nacional y provincial cada vez más politizado. Desde sus orígenes los partidos tradicionales, pero sobre todo los de izquierda, dirigieron sus destinos. En los años sesenta el Partido Socialista PS, el Partido Comunista pro soviético PC y el Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador PCMLE, de ascendencia maoísta se alternaron en la conducción nacional y en las diversas expresiones provinciales. En este marco ideológico y político debe entenderse el discurso y la acción política de la federación estudiantil.

La FEUE entendía al Ecuador como un país semifeudal y semicolonial cuya liberación estaría dada por una revolución proletaria liderada por los trabajadores en una alianza con los campesinos y los estudiantes. En este momento histórico la llamada Unidad Obrero-Campesino-Estudiantil debía combatir a la oligarquía, clase dominante explotadora servil y sumisa al imperialismo estadounidense que tenía el control del “banano, la pesca, el comercio exterior, [...] las minas en general, [...] también la infame entrega del gobierno de Velasco de la principal riqueza de nuestro país, que es el Petróleo...”(FEUE, 1972, p.9).

La federación de estudiantes luchaba contra la situación social y económica que agobiaba al pueblo: incremento del costo de la vida que “ha subido en más del 50%”. Falta de hospitales y escuelas, y un presupuesto destinado en su mayoría a financiar a los militares.

Frente a este contexto la FEUE se unió a la voluntad de cambio de los obreros, campesinos, empleados y profesores. Las acciones y movilizaciones conducirían, según su pensamiento, a una revolución violenta a través de las armas. Algunas expresiones sociales se estarían suscitando en el Ecuador: las luchas del campesinado por la recuperación de sus tierras, la de los obreros en las fábricas, las movilizaciones estudiantiles en busca de la democratización de la educación, las protestas de los profesores por la mejora de sus

sueldos y el rechazo del pueblo al imperialismo simbolizado por el petrolero Nelson Rockefeller.

Las grandes movilizaciones expresarían un sentimiento popular de falta de credibilidad respecto de un Estado que se tornaba más represivo: desalojos a obreros y campesinos, violencia contra manifestaciones callejeras, cárcel y tortura a opositores, e incluso masacres.

La FEUE denunció que el 11 de marzo de 1969, durante una manifestación de los bachilleres en Guayaquil por la supresión de los exámenes de ingreso para las universidades estatales, fue asesinado por fuerzas militares el estudiante Carlos Rea Naranjo, “y decenas de estudiantes [fueron] sometidos a prisión y torturados” (FEUE, 1972, p. 12).

En abril los bachilleres, la FESE y sectores de la FEUE se tomaron las instalaciones de la Universidad de Guayaquil para forzar al Consejo Universitario para que suprimiera los exámenes de ingreso. Se profundizó el clima de violencia. En incidentes poco claros murió el presidente de la FEUE Filial de Guayaquil, Armando Conforme Sotomayor. La confrontación subió a niveles alarmantes. El 29 de mayo fueron desalojados los estudiantes del recinto universitario: “mediante la utilización de fuerzas especiales de paracaidistas son asesinados 30 compañeros, son heridos 87, alrededor de un centenar son detenidos...” (FEUE, 1972, p. 38).

Esta serie de desenlaces fatales para el movimiento estudiantil ha permitido que se robustezca la lucha y que se consolide la organización en las bases de nuestros organismos estudiantiles feuistas. Posteriormente a esto los Consejos Universitarios de Cuenca, Loja y Quito resolvieron la supresión de los exámenes de ingreso y el cupo...Después de la larga y heroica lucha decidieron suprimir los exámenes de ingreso en algunas Facultades y definitivamente para 1970. (FEUE, 1972, p. 39)

La agitación estudiantil tuvo también otros escenarios. La clausura del Colegio Borja Lavayen, a causa de la cual se exigió la renuncia del ministro Arroyo Robelly, provocó una protesta con el saldo de decenas de detenidos, torturados y una decena de muertos.

También se registraron en Machala varios asesinatos de estudiantes en protestas y violencia sangrienta por parte de las fuerzas militares en Esmeraldas.

La FEUE responsabilizó de la represión al gobierno de Velasco Ibarra y a sus ministros Arroyo Robelly, Acosta Velasco y Martínez Merchán como los actores que habían “...institucionalizando el crimen, el asesinato... en contra de los obreros, campesinos, y estudiantes, de igual manera se han institucionalizado el desalojo de estudiantes posesionados en sus colegios, los campesinos de sus tierras y los obreros de sus puestos de trabajo; precisamente cuando reclaman sus derechos.” (FEUE, 1972, p.12). Sin embargo, los líderes estudiantiles pensaban que este terror y las políticas reformistas eran solo intentos por contener la inminente “Revolución Democrática Nacional Liberadora, la Revolución Socialista”.

En el movimiento estudiantil al antiimperialismo se sumó una ola antimilitar: “lacayos de amos nacionales y extranjeros [con] ambición de poder” (FEUE, 1972, p. 14), por lo que se advertía que lo que se avecinaba era una dictadura militar.

La organización estudiantil presentaba obstáculos. Los dirigentes fueron conscientes de ello. Señalaban que una dificultad era la falta de integración y participación activa de sus integrantes. A pesar de ello la cobertura de la FEUE alrededor del país era significativa, con sus filiales en Quito, Cuenca, Portoviejo, Guayaquil, Esmeraldas, Machala, Ambato y Loja. En ellas se desarrollaban discusiones acerca de los intereses y problemas estudiantiles. Esta participación contribuyó, según ellos, al crecimiento del prestigio y autoridad moral de la organización.

Otra dificultad de la FEUE fue la oposición de la oligarquía y del imperialismo que trató de socavar la organización, creando confusiones y miedo, y utilizando agentes infiltrados al interior de las organizaciones: “...son agentes en algunos casos incluso de la CIA” (FEUE, 1972, p. 17). Los infiltrados intentaban desenfocar la atención de los integrantes “a través del seudocaudillismo, del aventurismo, de la actitud provocadora de determinados elementos [con] orientación terrorista”. La FEUE rechazaba las actitudes provocadoras de estos infiltrados que ayudaban a justificar la violencia militar y sus consecuencias letales;

acciones además que impactaban en la opinión pública desprestigiando al movimiento estudiantil.

En el trabajo para desprestigiar a la FEUE también se identificaba a “La prensa reaccionaria: El Comercio, El Universo, El Telégrafo, El Tiempo, La Razón, El Mercurio, [...] la radio, la T.V., y todos los mercenarios de este sistema [...] ya que estos representan a la clase dominante...” (FEUE, 1972, p. 18).

La FEUE buscaba estrechar relaciones con el pueblo (trabajos de extensión universitaria), con los obreros y campesinos relacionándose con ellos, apoyándolos en sus luchas; los estudiantes “van conociendo más sobre las condiciones subjetivas del pueblo”. También buscaba acercamiento con la FESE, apoyando sus luchas<sup>54</sup>, conformando una unidad dirigida hacia la conformación de la Confederación de Estudiantes del Ecuador.

En el XXIV Congreso de la FEUE se habló acerca de tres temas. Primero la situación actual de la Universidad Ecuatoriana; segundo los propósitos de la Universidad y su fundamento ideológico y en tercer lugar acerca de la Reforma Universitaria en su estructura y sus proyecciones para transformar el sistema social.

Al interior del mundo universitario la FEUE construyó una agenda que pasó en primera instancia por luchar para que las universidades se depuraran de autoridades y profesores “enemigos del pueblo” que habían sido colocados por la dictadura militar y por gobiernos “oligárquicos”. Levantó la defensa de la autonomía universitaria que había sido violada gravemente el 29 de mayo de 1969.

La FEUE denunció el boicot económico a las universidades públicas por parte del gobierno. Elaboró un estudio de las necesidades de la Universidad exigiendo 400 millones de sucres para el presupuesto, pero sin que se “extraiga ese dinero de impuestos, sino del dinero de los explotadores”.

En su Tercer Consejo Nacional la FEUE planteó reformas a la Ley de Educación Superior “cuyas orientaciones básicas se refieren: a la defensa del laicismo, defensa de la autonomía

---

<sup>54</sup> Hubo gestos de solidaridad de la FEUE a favor del presidente de la FESE, Fausto Vargas, que fue tomado preso acusado ser parte de incidentes violentos.

universitaria, cogobierno efectivo y paritario mediante la participación de igual número de estudiantes y profesores en todos los organismos universitarios; [...] la exclusión de los representantes de las universidades particulares ante el Consejo Nacional de Educación Superior...” (FEUE, 1972, p.25).

Para la FEUE la universidad debía responder a las necesidades del pueblo: “la Universidad tiene necesariamente que convertirse en uno de los puntales de vanguardia cultural, de la liberación nacional y de la transformación revolucionaria de las estructuras socio-económicas” (FEUE, 1972, p. 26).

Para tal efecto era necesaria una reestructuración de los planes de estudio. Se planteó el ejemplo de la Universidad Central, en donde se propuso la enseñanza de tres materias “Métodos de estudio e Investigaciones científicas, Problemas Ecuatorianos Socio-económicos y Corrientes Filosófico-políticas contemporáneas [...] aceptado por la comisión de Planeamiento y Coordinación [...] aprobado en el H. Consejo Universitario” (FEUE, 1972, p. 30).

La FEUE evaluó que los estudiantes habían incrementado su capacidad de compromiso, organización y movilización, pero que en los profesores había una participación incipiente.

Una de las iniciativas que ayudaron a concretar el concepto de “universidad para el pueblo” fue la creación de las Oficinas Jurídicas al servicio del pueblo que se ubicaron en las filiales de la FEUE de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja. Su propósito, además de ayudar gratuitamente en temas jurídicos a personas de escasos recursos económicos, era la de generar conciencia acerca de sus derechos. Dichas Oficinas eran medio de vinculación entre los obreros, campesinos y estudiantes. Debían especializarse en conflictos colectivos, laborales, reforma agraria, asesoramiento sindical y cooperativas.

La FEUE observaba con preocupación la limitada relación con organizaciones estudiantiles a nivel internacional, pero esperaba superar este inconveniente a través del proyecto de “estructurar con gran fuerza el gran frente antimperialista latinoamericano” (FEUE, 1972, p. 50)

La cada vez más “incontrolable” movilización universitaria fue frenada bruscamente a través de una gran represión de parte del gobierno de Velasco Ibarra: en 1971 la Universidad Central fue clausurada y los dirigentes de la FEUE fueron perseguidos o encarcelados. En medio del conflicto político Velasco se declaró dictador.

## VISION GENERAL DEL PERIODO

Si bien el Estado apareció como el actor central de las reformas económicas y educativas de los sesenta y setenta, fue la movilización social, particularmente de la clase media, la que marcó el rumbo de tales iniciativas. La profusa y desbordante movilización social y las condiciones políticas y geopolíticas condicionaron los pasos de la economía y le dotaron de un color específico a las reformas sociales y educativas.

Las reformas sociales fueron inspiradas en discursos modernizadores y nacionalistas correspondientes a los parámetros de un estado uninacional y homogeneizante que no apuntó a integrar al país y al desarrollo en condiciones de equidad, a otros sectores sociales tradicionalmente excluidos, como los campesinos e indígenas. Fueron diseñadas para satisfacer las demandas de acceso a la educación y al empleo de las clases medias, así como de cierto sector industrial necesitado de fuerza de trabajo calificada. En todo caso, el gran empleador desde los años 70 fue el Estado, con requerimientos burocráticos, fuerza militar y personal docente.

Los logros de las políticas educativas se observaron más en el plano del aumento de la matrícula para primaria, pero sobre todo para secundaria y universidad, aunque temas de gestión y calidad educativa también fueron parte de la agenda. Lamentablemente las evaluaciones del tema de calidad no se hicieron y no se han hecho hasta la fecha<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Carlos Arcos, al referirse a este periodo habla de “reforma educativa por acceso”, en base a las evidencias sobre aumento de matrícula. Sin embargo tal afirmación corre el riesgo de opacar las otras políticas que fueron más allá del acceso en este periodo y que necesariamente formaron parte de la agenda de estos años. Arcos & Espinosa (2008)

A partir de los años cincuenta, a más de la “sociedad civil”<sup>56</sup> y de las élites nacionales, el Estado y las políticas públicas fueron notablemente influidas por determinantes geopolíticas como la Guerra Fría, por los organismos internacionales y sus agencias, tanto las dependientes de Naciones Unidas, cuanto de los Estados Unidos y de otros países.

---

<sup>56</sup> En los años 60, dentro de las iniciativas de la sociedad civil aparecieron las relacionadas con la educación popular influidas por corrientes pedagógicas críticas que surgían en América Latina, relacionadas con los nombres de pedagogos como Paulo Freire. En el Ecuador aparecieron proyectos desde la Iglesia popular inspirada en la teología de la liberación, como las escuelas indígenas de Monseñor Leonidas Proaño y también la experiencia de Fe y Alegría que se funda en el Ecuador en 1964.

## CAPITULO II

### LA EDUCACIÓN Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS 1980 – 2007

#### INTRODUCCION

Este capítulo examina la situación de la educación ecuatoriana y las políticas dictadas en un momento de transición de un modelo de Estado y de economía a otro, en el marco de una larga y accidentada sucesión democrática. Fueron años que culminaron con la crisis financiera y social más grave desde la década de 1920.

Desde los años ochenta se debilitó paulatinamente el rol del Estado y se intentó sin mayor éxito afianzar el del mercado. De hecho, ni murió el modelo desarrollista y el neoliberal nació incompleto.

Entre 1980 y el 2007 la educación en general, pero en forma particular la educación pública, sufrió un proceso de estancamiento y retroceso en medio de iniciativas de reforma que finalmente fracasaron. La crisis económica y la inestabilidad política inviabilizaron propósitos de mejoramiento educativo que no encarnaron en actores sociales, políticos o productivos fuertes. La política pública y en particular la educativa experimentaron inconsistencia y debilidad impactando en una gestión inestable y desestructurada. Los mismos agentes educativos se enfrentaron permanentemente con la carencia de recursos y de caminos.

En estos años de crisis se amasó en la sociedad civil el cúmulo de propuestas y la voluntad política que de manera abierta y compleja se comenzaron a implementar desde el 2007 hasta el presente.

## ¿DEL ESTATISMO AL NEOLIBERALISMO?: EL CONTEXTO

En este periodo el Ecuador experimentó continuidades y cambios importantes en todos los ámbitos. Fue un momento de conflictivo tránsito del modelo desarrollista al neoliberal. Fue una fase de sucesión democrática de gobiernos elegidos en las urnas.

En la economía se mantuvo el telón de fondo de hace dos siglos: el esquema primario exportador. Hubo un esfuerzo por diversificar los productos de exportación. Este fue el signo de estos años. A más de los productos tradicionales como el banano, cacao y café, el país exportó fruta, flores, madera y camarón (Carrasco, 2011, p. 119). Desde los años 70 hasta la segunda década de los años 2000, con altibajos, la presencia del petróleo fue determinante en el financiamiento del Estado. Incluso desde el 2007 su presencia recobró renovada presencia. El extraordinario aumento de los precios que llegó alrededor de 130 dólares el barril al finalizar la primera década del siglo XXI hizo hablar de un nuevo “boom petrolero”, más abundante y pródigo que el de los años 70 del siglo anterior.

Al inicio de los años 80 el precio del petróleo decreció y la economía del país entró en crisis. Para compensar el elevado gasto público que se arrastraba desde los 70, el Ecuador profundizó el endeudamiento externo. Los prestamistas a cambio de los recursos obligaron a los gobiernos a suscribir condicionamientos de política pública en los ámbitos económico y social. Fueron las llamadas “cartas de Intención”. De esta manera, desde estos años se inició el tortuoso camino de aplicación de programas de estabilización y medidas de ajuste “sugeridas” por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo BID. Fueron políticas de corte neoliberal, que en mayor o menor medida siguieron todos los gobiernos hasta los 2000, hasta el gobierno de Rafael Correa (2007), quien impulsó el cambio de modelo en sus primeros años de gobierno (Carvajal: 2011, p. 95).

Los ochenta fueron años de estancamiento, crisis y retrocesos; al decir de la CEPAL fue la “década perdida” para América Latina y obviamente para el Ecuador.

La aplicación del neoliberalismo fue ambigua en tierras ecuatorianas. En América Latina este fue uno de los pocos países donde los programas privatizadores a gran escala no se llevaron a cabo, y donde la “modernización” del Estado y de la sociedad fueron programas que no tuvieron aplicaciones exitosas por el insuficiente compromiso político de las élites rentistas y por cierta resistencia de sectores contestatarios, entre ellos los maestros. De cualquier manera la aplicación ambigua del modelo debilitó al Estado poniéndolo más indefenso frente a los tradicionales grupos privados que siguieron haciendo uso de él. En la práctica hubo una relativa privatización del Estado.

La alta inestabilidad política de esta etapa (sobre todo desde mediados de los noventa<sup>57</sup>), la carencia de objetivos nacionales de la mayoría de gobernantes, la arbitrariedad en el manejo de los limitados recursos públicos,<sup>58</sup> la corporativización de la política, la desinstitucionalización del Estado, la inseguridad jurídica, el control del poder de diversas instancias estatales de parte de determinado grupo económico y político (Partido Social Cristiano)<sup>59</sup> y la corrupción repercutieron negativamente en la economía, ahuyentaron la inversión extranjera y nacional y generaron depresiones de la reserva monetaria, la volatilización del tipo de cambio, aumento de las tasas de interés y la inflación. La liberalización de controles a la banca dio lugar a fines de los noventa e inicios del 2000 a la crisis financiera y económica más aguda del siglo XX<sup>60</sup> (Acosta, 2004, p.240).

El modelo fue concentrador de la riqueza. Doscientas personas dominaron el sistema financiero y cinco bancos acumularon casi la mitad de las operaciones activas y pasivas. Los sectores financieros y los capitales especulativos en los noventa hicieron su agosto. Las familias ricas se volvieron más ricas y los índices de pobreza llegaron a niveles alarmantes: el 70% de la población nacional (Acosta, et al, 2004, p.197).

---

<sup>57</sup> Desde 1996 hasta el 2007 hubo ocho gobiernos.

<sup>58</sup> La Planificación estatal sistemáticamente se debilita en la gestión estatal. Incluso desde 1992 desapareció la entidad planificadora del Estado.

<sup>59</sup> Dirigido por el líder de derecha León Febres Cordero, presidente del Ecuador desde 1984 hasta 1988, luego alcalde de la ciudad de Guayaquil desde 1992. Desde ese año hasta 2013 el socialcristianismo ha gobernado la alcaldía de esta ciudad (León Febres Cordero y luego Jaime Nebot).

<sup>60</sup> Feriado bancario, cierre de bancos y la dolarización de la economía.

El mayor peso de la economía ecuatoriana en las décadas de 1980 y 1990 fue la deuda externa. Ésta no dejó de crecer en todos estos años. El pago de la deuda y de sus intereses succionó de la economía ingentes recursos que no fueron destinados al desarrollo ni a la mejora de las condiciones de vida de la población.

En cuanto a la situación social el Ecuador en esta etapa experimentó cambios importantes, pero también estancamientos, retrocesos y continuidades. En 1990 la población ecuatoriana era de 9.648.189 personas. En el 2008 llegó a 13.861.662. El fenómeno poblacional más característico del periodo fue el intenso proceso de urbanización. Si en 1990 el 55% de las personas vivía en las ciudades, en el 2000 vivían el 65%. Particularmente Guayaquil y Quito se transformaron en grandes urbes que concentraron los recursos, la modernidad, los servicios y las más pujantes actividades económicas. Sin embargo ciudades intermedias como Cuenca, Ambato, Manta, Machala y otras experimentaron similares procesos de crecimiento. En todo caso, el campo, especialmente el serrano, fue el más perjudicado, concentrando en su interior los mayores niveles de atraso y de pobreza.

Las políticas de ajuste y el modelo neoliberal no hicieron sino polarizar la sociedad ecuatoriana. Se agigantaron las brechas sociales. Los sectores ricos se volvieron más ricos y el número de pobres se multiplicó. La clase media se empobreció de manera sensible. De esta manera, para 1997 el 70% de la población ecuatoriana era pobre. En 1995 dos de cada tres personas que vivían en el campo eran pobres. En la sierra rural, el 76 % de la niñez estaba en esa condición (Acosta, 2004, p. 196). Esta situación se modificó en la década del 2000, y particularmente en el 2008 se experimentó una importante reversión de estos datos: la extrema pobreza se redujo al 7.7% y la pobreza urbana bajó al 23.2%.

Uno de los indicadores del nivel de vida de la gente es el salario mínimo, donde no hubo mayores modificaciones en los últimos treinta años en términos de incremento. En 1980 dicho salario alcanzó los 160 dólares (Santos Alvite, 1987), mientras que en el 2008 llegó a los 200. Sin embargo en 1997 bajó a 25 USD.

Respecto a los temas de empleo y subempleo no hubo variaciones mayores desde 1988. El desempleo en 1987 fue del 7.2%, en 1995 del 9.5% y en el 2008 fue del 6.6%. El subempleo fue del 47.2 % en 1994 y del 45% en el 2008.

En otras áreas sociales en los años 2000 hubo interesantes mejoras. Si en 1994 el 53% de los niños ecuatorianos menores de cinco años sufrían de desnutrición aguda y crónica, en el 2002 bajó al 34% y en el 2008 al 18%. La mortalidad de la niñez también bajó de 7.977 en el 2002 a 4.000 en el 2008 (Observatorio Derechos Niñez y Adolescencia ODNA, 2012).

Respecto al tema de participación y movilización social hubo importantes cambios entre 1988 y el 2008. A fines de los 80 todavía el movimiento obrero cumplía un rol protagónico en la movilización social y en la política nacional. Su influencia decayó sensiblemente en la siguiente década. Su espacio fue llenado por el movimiento indígena que cumplió un papel de primer nivel hasta inicios de los dos mil, años en los que por diversas circunstancias ingresó en un proceso de atomización y crisis interna.

En los noventa, junto al movimiento indígena, pero sin mayor capacidad de movilización de masas, aparecieron movimientos de ciudadanos que influyeron de manera notable con un importante paquete de propuestas en las políticas públicas. Fueron el de las mujeres, de los ecologistas, de los derechos humanos y de la niñez.

En los años 2000 el deterioro de los viejos movimientos sociales y el descrédito de los mecanismos de representación política (partidos políticos), propició la acción directa de la ciudadanía frente al poder político gubernamental. La movilización urbana espontánea, cuyo núcleo fue la clase media, con características éticas, no violentas y estéticas, como la de los “forajidos”, canalizó las expectativas políticas de una sociedad civil sin mayor organización ni representación política<sup>61</sup>.

Respecto al campo de la política el Ecuador entre 1980 y el 2007 experimentó cambios significativos. La incidencia de las medidas neoliberales debilitaron y desinstitucionalizaron el Estado con el consiguiente incremento de la corrupción y del manejo arbitrario del poder, protagonizado la mayoría de veces por los líderes de los diversos partidos que en su momento administraron el aparato estatal y usufructuaron del él en beneficio de intereses personales y corporativos. La mayoría de mandatarios del periodo fueron enjuiciados por corrupción, se fugaron del país o fueron encarcelados.

---

<sup>61</sup> “Forajidos” se denominó a un movimiento de masas que se expresó particularmente en Quito entre marzo y abril del 2005 y que logró el derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez.

El desprestigio de los partidos políticos debido a problemas de corrupción de sus líderes, el uso de la política para intereses particulares, la transformación de los partidos en agencias de empleo, maquinarias electorales o en espacios de reparto de prebendas, dejó a la sociedad sin mecanismos de representación. Los partidos y la política perdieron paulatinamente total legitimidad y respaldo. El movimiento forajido de abril del 2005 en referencia a este fenómeno acuñó la siguiente consigna: “Que se vayan todos”.

Por sobre las permanentes decepciones políticas el pueblo ecuatoriano mantuvo su necesidad de cambio. Esto fue interpretado y usado por algunos dirigentes y candidatos para conseguir respaldo popular y hacerse elegir. Varios de ellos alcanzaron el solio presidencial, pero por su incumplimiento de los ofrecimientos de campaña y por su mala gestión, a partir de 1996 fueron echados del poder inaugurando un periodo de alta inestabilidad política hasta el 2007.

La débil cultura política de la población y la pobreza de las masas repotenciaron formas clientelares de la política, conduciendo a un fortalecimiento del populismo, al surgimiento de propuestas mesiánicas y a la tentación frecuente de “refundar” el país.

Las mayores demandas sociales y la incapacidad de la caja fiscal para afrontarlas, sumado a la inoperancia estatal para planificar el desarrollo, desembocaron en permanentes paros y en ingobernabilidad. Esta situación, más los problemas de carencia de liderazgo y el descrédito de toda la institucionalidad fueron las dificultades políticas más serias del Ecuador de fines del siglo XX y de inicios del XXI.

Durante los 2000, el cansancio y rechazo popular de la vieja política, sumado a la esperanza y necesidad de cambio, dieron lugar a la construcción de una propuesta de salida radical a la crisis: la instalación de una Asamblea Constituyente. Tal aspiración cobró mayor fuerza a partir del derrocamiento de Lucio Gutiérrez en el 2005. Semejante anhelo fue sintonizado por Rafael Correa, quien a partir de su mandato iniciado en el 2007 asumió el delicado reto de cumplirlo.

## LAS POLITICAS EDUCATIVAS EN LOS 80 Y 90

Los ochenta fueron años de retorno a la democracia y de transición desde la política cepalina a la neoliberal. En sus albores se siente todavía con fuerza la voluntad política a favor del rol protagónico del Estado, del nacionalismo y del discurso de justicia social. La política del presidente Jaime Roldós (1979-1981), expresada en la Plan Nacional de Desarrollo, señalaba una preocupación por los pobres y buscaba un desarrollo económico sostenido. Los principales ejes de dicho plan fueron a) el desarrollo rural y el apoyo a los campesinos a través de la reforma agraria; b) la industrialización como pilar del desarrollo económico y el apoyo a la pequeña empresa, c) expansión de la infraestructura general y la ampliación del mercado interno. Todo esto sobre la base de una reforma social inspirada en “el humanismo, la afirmación nacional, democracia, paz y justicia social y desarrollo”, para lo cual debía impulsarse varias reformas: “tributaria, administrativa, agraria, educativa y política” (Vos, 2002).

### Las políticas educativas en los gobiernos de Roldós y Hurtado 1979-1984

El gran lema en estos años fue “educación en democracia”, poniendo una clara distancia con la dictadura militar de los años previos.

El Ministerio de Educación estableció un diagnóstico de la situación que le tocó heredar. Aparecieron los siguientes problemas:

- Baja cobertura educativa, sobre todo en las zonas rurales y urbanas marginales. Número insuficiente de escuelas y colegios
- Importantes niveles de ausentismo y deserción en los primeros años escolares, resultado de la lejanía, el difícil acceso a los locales, número escaso de maestros y los problemas socio-económicos de las familias.

- Alto porcentaje de analfabetismo, con mayor presencia en el área rural, particularmente en las zonas indígenas.
- Problemas de calidad educativa: planes de estudio “reformados una y otra vez y, sin embargo, inconvenientes para la realidad educativa nacional e inadecuados para responder a las verdaderas aspiraciones del país, de los niños y jóvenes insertos en un mundo concreto” (Albán Gómez, 1984, p.III).
- Mala situación social y profesional de los docentes
- Crisis en la formación docente, agudizada “en la década pasada por una serie de medidas que entonces se adoptaron y que provocaron, no sólo dispersión de esfuerzos y confusión de objetivos, sino también una paulatina decadencia del espíritu de servicio del maestro” (Albán Gómez, 1984, p. III).
- Divorcio entre educación y desarrollo. La educación en los años anteriores se dedicó a formar “candidatos” para las universidades. Falta de preocupación por profesiones para las demandas de la economía.
- Infraestructura no satisfactoria para las zonas rurales. Carencia de laboratorios, talleres, equipamiento y materiales educativos para escuelas y colegios de estas áreas.
- Poca preocupación por la educación preprimaria y educación especial.
- Sistema educativo ineficiente: “centralismo agudizado, vicios burocráticos y no pocas corruptelas conspiraban contra la eficacia del sistema y habían convertido el aparato ministerial en un mecanismo lento, hipertrofiado, autoritario y despersonalizado” (Albán Gómez, 1984, p. IV).

Frente a esta situación, entre los años 1979-1984 el Ministerio de Educación dirigido por Galo García (1979-1981), Claudio Malo (1981-1983) y Ernesto Albán (1983-1984) tuvo resultados importantes en el ámbito de la cobertura educativa.

La matrícula estudiantil pasó de 2.005.927 en el año 1979-1980 a 2.523.604 en el año 1983-1984, es decir, un hubo un crecimiento del 25,80%. En el mismo periodo los planteles educacionales pasaron de 12.916 a 16.018, con un incremento del 24,01%; y el número de profesores de 72.704 a 95.173, con el aumento del 30,90% (Albán Gómez, 1984,p. VII).

El mayor esfuerzo se dio en el nivel preprimario. De 42.855 alumnos pasó a 77.514 (80,87%); de 539 planteles a 1.148 (112,98%), y de 1.390 profesores a 2.857 (105,10%).

En el nivel primario de 1.427.627 pasó a 1.712.261 alumnos (19,93%); de 11.036 a 13.089 planteles (18,60%) y de 39.825 a 49.494 profesores (24,27%).

En la secundaria se subió de 535.445 alumnos a 733.829 (37,05%); de 1.341 planteles a 1.781 (32,81%) y de 31.489 profesores a 42.828 (36,00%).

Según el ministro Ernesto Albán Gómez el énfasis de la política educativa, a más de la educación preprimaria, se dio en la atención para las zonas rurales:

Igualmente hay que destacar que la mayor parte del crecimiento se ha registrado en las zonas rurales del país y también en los barrios marginales de las principales ciudades... El crecimiento de la educación rural es un fenómeno gigantesco y me atrevería a sostener que también es incontenible. En cifras, y para no abundar en ellas, citaré solamente los porcentajes de crecimiento de alumnos en los distintos niveles: pre-primario: 211,72%; primario: 13,24% y medio 85,43%. Es realmente revelador el crecimiento del número de estudiantes secundarios en el ámbito rural e impresionante el de jardines de infantes. (Albán Gómez,1984, p.IX)

El presidente Osvaldo Hurtado dio continuidad a los esfuerzos de gobiernos precedentes para la disminución del analfabetismo. Su administración impulsó una importante campaña de alfabetización denominada “Jaime Roldós Aguilera” en homenaje al presidente recién fallecido. El programa tuvo como meta alfabetizar a 760.000 personas de entre 15 a 54 años de edad. Al final de la intervención se logró alfabetizar a una población de 674.818. Esto representó pasar del 25.7% al 12.6% de analfabetos entre la población mayor de 15 años sin límite de edad (Albán Gómez, 1984, p. X).

Gracias al proceso de alfabetización se promovió la organización y movilización de los sectores rurales, en particular de las comunidades indígenas.

El apoyo estatal a los pobres y al sector rural se expresó en el ámbito educativo en el impulso a la educación intercultural bilingüe, reivindicación promovida desde el interior de un movimiento indígena con mayor organización y exposición política desde mediados de los setenta.

La Ley de Educación de 1983 reconoció esta modalidad, hecho que fue ratificado por una reforma a la Constitución de 1979 en ese mismo año: “Art. 27. En los sistemas de educación que se desarrollen en las zonas de predominante población indígena, se utilizará como lengua principal de educación el quichua o la lengua de la cultura respectiva; y el castellano, como lengua de relación intercultural” (Ossenbach, 1999, p.50).

La experiencia más importante de la educación intercultural bilingüe de esos años la desarrolló el Centro de Investigaciones para la Educación Indígena (CIEI) de la Pontificia Universidad Católica, cuya cobertura abarcó en su mejor momento 724 centros educativos para adultos y 300 escuelas para niños. Tal experiencia cesó por presiones y tensiones internas del propio movimiento indígena y por la política de desestímulo del gobierno derechista de León Febres Cordero, que inició su gestión en 1984 (Montaluisa, 2008).

El centro de la reforma en estos años fue la atención al tema docente. Se estableció un sistema de mejoramiento de los recursos humanos a través de diversos programas de capacitación que atendieron tanto a los profesores de aula cuanto a directivos y supervisores. Fue relevante la restitución de los Colegios Normales que habían sido suprimidos por la dictadura militar en 1973<sup>62</sup>. Se crearon institutos de formación inicial docente en todas las provincias del país y se fundaron establecimientos para la formación de docentes en el ámbito intercultural bilingüe. Todas estas instituciones establecían 5 años para la formación de docentes para educación primaria.

Hubo atención a la reforma curricular:

---

<sup>62</sup> En 1973 se suprimieron los 41 Normales que funcionaban en el país, entre los que se contaban a los históricos fundados por la revolución liberal de 1875. En 1975 y 1976 se crearon 13 Institutos Normales superiores que ofertaban dos años de estudio pos bachillerato para título de profesor de primaria.

se ha querido que los planes y programas se ajusten a algunos criterios fundamentales permitir la interacción entre educación y sociedad; reflejar las diferentes realidades sociales del Ecuador; elaborarse en conformidad con el desarrollo actual de las ciencias del aprendizaje; ser concebidos con gran flexibilidad; ser realizados por maestros y ser el fruto de un proceso descentralizador (Albán Gómez, 1984, p. XV).

Reaparecieron los temas de calidad educativa relacionados con una visión economicista en la perspectiva de la construcción de capital humano (Ossenbach, 1999).

Se destacó la necesidad de fortalecer y reformar la propuesta de educación técnica, al tiempo de ir hacia la reforma del bachillerato que hasta el momento apuntaba sobre todo a la formación de los estudiantes para la educación superior. En efecto los indicadores hablaban de un problema estructural heredado de una reforma fracasada desde los años 50: “de cada 100 alumnos matriculados en el ciclo diversificado el 71 corresponde a humanidades modernas, el 22 a comercio y administración, el 5 corresponde a industrial y el 2 a agropecuaria” (Albán Gómez, 1984, p. 162). Además de esto se evidenciaban otros problemas: la dependencia tecnológica y científica del país, que en el caso de los colegios técnicos aparecía en la compra de equipos y paquetes tecnológicos no acordes con las necesidades del país; la falta de desarrollo científico y tecnológico nacional y el divorcio entre desarrollo y educación. Dar cuenta de estos inconvenientes era la base de la reforma de la educación técnica que pasaba también por cambios curriculares, formación de docentes e infraestructura adecuada.

Por último, la reforma educativa de estos años realizó cambios legales y administrativos. Se dictó una nueva ley de educación en 1983 “que consagró los principios de democratización, flexibilidad y permanencia de la educación, así como el respeto a las culturas propias y la vigorización de la identidad Nacional” (Albán Gómez, 1984, p.73). Y en el tema administrativo se apuntó al cambio de la organización y gestión del sistema educativo proponiendo procesos de descentralización y desconcentración.

## La educación en el gobierno de León Febres Cordero

En 1985, en el gobierno de Febres Cordero, se produjo un viraje significativo en el Plan Nacional de Desarrollo. Este se elaboró bajo una perspectiva neoliberal. El plan social estuvo subordinado a los objetivos de crecimiento y equilibrio económico a través de la estimulación de las exportaciones, la inversión y el ahorro. La idea inicial fue aplicar políticas de ajuste para liberalizar la economía y restringir el intervencionismo del Estado. En la práctica se aplicó una mixtura entre neoliberalismo y populismo que desató procesos inflacionarios.

El concepto de lo social quedó atrapado en la formula economicista de “crecer y repartir” y la política social se esbozó desde los marcos de “seguridad y orden”. El mejoramiento de las condiciones de vida de los ecuatorianos pasó a segundo lugar.

En el ámbito educativo se apostó por el “Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe” que tuvo los siguientes objetivos:

1. Asegurar la escolarización antes de 1999 a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 9 años, 6 de primaria y 3 de ciclo básico.
2. Eliminar el analfabetismo antes del presente siglo, desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos.
3. Mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias” (Gallegos Domínguez, 1988, p.6).

En la práctica uno de los énfasis de la política educativa del gobierno de Febres Cordero estuvo en el fomento de la educación técnica que debía generar recursos humanos para el sector productivo a través de carreras intermedias, aliviando la demanda a las universidades. Se montó el Proyecto de Mejoramiento y Expansión de la Educación Técnica (PROMEET) que “en su primera fase invirtió 3.288 millones de sucres en construcciones, equipamiento, mobiliario y capacitación docente de 8 colegios técnico-industriales y 7 agropecuarios, ubicados en diferentes zonas estratégicas del país.” (Gallegos Domínguez, 1988, p. 7). En una segunda fase se planificaron 41 colegios

técnicos con nuevas especialidades como industria de la construcción, hotelería y turismo, minería y centro de multimedios. Hubo una importante inversión en infraestructura escolar.

El ministro Gallegos Domínguez señalaba que en estos 4 años “ha entregado equipamiento, laboratorios, talleres, mobiliario y juegos infantiles a jardines de infantes, escuelas, colegios y universidades, con una inversión total de 13.582'106.208 sucres.” (Gallegos Domínguez, 1988, p. 8)

Otro ámbito de acción fue la educación rural a través del proyecto AMER (Atención a la Marginalidad Escolar Rural) financiado por el BID (33'900.000 dólares). Atendió a 42 mil niños y niñas entre 6 y 11 años de edad, mediante la construcción de 550 unidades educativas con infraestructura, equipos, materiales, y con capacitación docente. Hubo una preocupación especial por la elaboración y entrega de textos escolares y guías didácticas.

La información oficial habla de la creación y nacionalización de 2.473 planteles, entre jardines de infantes, escuelas y colegios y del incremento de 21.116 nuevas plazas de profesores.

El Ministerio de Educación y Cultura señalaba que entre 1984 y 1988 “se registró un aumento de 232.057 estudiantes en los tres niveles educativos. También hubo mejoramiento de los salarios del magisterio: “como la elevación del sueldo básico de 8.500 a 14.500 sucres”.

Se expandió el mapa escolar para la microplanificación educativa. Se implementó “la difusión de planes y programas de estudio y la estructuración de la experimentación educativa y de las carreras del nivel intermedio”. Hubo programas de capacitación docente que llegaron a una cobertura de 16.862 profesores. En el campo de la tecnología se capacitó a 4.830 maestros.

En alianza con el Programa Mundial de Alimentos -PMA- de la FAO, se puso en marcha el programa de alimentación complementaria, con una inversión de 1.242.000.000 sucres, que atendió a 300.000 niños pobres de cerca de mil escuelas de todas las provincias del país.

Otras de las políticas relevantes fue la educación compensatoria y no escolarizada a los analfabetos desde los 10 años (antes era desde los 15). “El Gobierno dedicó sus esfuerzos para reducir el índice de analfabetismo al 11% a nivel nacional, sin embargo persiste todavía en las zonas rurales del Ecuador el 20% de analfabetos” (Gallegos Domínguez, 1988, p. 18). Este tipo de educación fue orientada al trabajo, realizándose en talleres artesanales y ocupacionales. De todas maneras la reducción del analfabetismo fue pequeño en relación al gobierno de Hurtado. Con Febres Cordero el analfabetismo se redujo un punto.

### **La educación en el gobierno de Rodrigo Borja**

Desde 1988, en el gobierno de Rodrigo Borja, el esquema de apertura y liberalización se mantuvo, los programas de ajuste se aplicaron en términos de control del gasto, minidevaluaciones, reformas arancelaria y tributaria y flexibilización laboral. Sin embargo, en lo social se estableció un reposicionamiento de la responsabilidad del Estado. Se promovió la integralidad, coordinación y complementariedad entre las reformas políticas y sociales.

En el área educativa una de las principales acciones fue la campaña de alfabetización “Monseñor Leonidas Proaño”. También se impulsaron programas de educación básica para adultos, capacitación básica al sector informal y la colación escolar. Cabe destacar la oficialización de la Dirección Nacional de la Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), en medio del primer levantamiento del movimiento indígena. A mediados de los ochenta se creó una instancia de gobierno político de las nacionalidades indígenas, la CONAIE, que entre otras iniciativas impulsó la gestación de la Dirección Intercultural Bilingüe con autonomía y dirección de las propias organizaciones indígenas. Así en el gobierno de Rodrigo Borja se confirmó la existencia de esta instancia y propuesta de educación para los pueblos y nacionalidades originarias del Ecuador (Montaluisa, et.al. 2008).

La campaña de alfabetización “partió de una estimación de 826.485 personas analfabetas mayores de 15 años en el país para 1988 (13.9%), sobre una población total de alrededor de 10 millones de ecuatorianos e inscribieron un total de 285.350 personas. La alfabetización arrancó el 24 de mayo y concluyó el 8 de septiembre con 180.381, lo que equivaldría a un índice de deserción del 36.7%” (Torres, 1990, p. 18). El eje de la campaña fueron los Derechos Humanos. 62% de los alfabetizandos fueron mujeres y 38% hombres. En cuanto a la edad, 27% fueron menores de 20 años, 42% entre 20 y 39 años y 31% mayores de 39 años (Torres, 1990, p. 30)

Estos años fueron de arranque de la educación intercultural bilingüe EIB. En el año escolar 1989-1990 4 de las 21 provincias tenían preprimaria en la que se matricularon 525 alumnos con 27 profesores. En 1990-91 los alumnos aumentaron en un 72.4%, los establecimientos en un 81.5% y los profesores se duplicaron. En el año 1990-91 se sumaron a la EIB cuatro provincias: Bolívar, Imbabura, Loja y Pastaza.

A diferencia de la pre primaria, en la primaria hubo más estudiantes en la EIB. En el año 1989-90 la primaria de EIB estuvo en 11 provincias. El número de estudiantes fue de 38.722 (el número total de estudiantes en el país era de 1.843.519). Trabajaban en EIB en este nivel 2.157 maestros ubicados en 899 planteles. En el año siguiente la EIB avanzó sustancialmente. Se incrementó el número de alumnos en 55.6%, pasando a ser 60.410. Se incorporaron en la cobertura las provincias de Imbabura y Napo. El número de profesores aumentó a 2.838. En el año escolar siguiente 1991-1992 la matrícula aumentó un 0.02%.

En el nivel medio, en 1989-90 el número de alumnos de la EIB descendió. Eran 2.158. La propuesta estuvo en cuatro provincias: Chimborazo, Cañar, Cotopaxi y Esmeraldas. Eran 416 profesores en 22 planteles. En el año siguiente, 1990-91 la matrícula aumentó un 41.1%. El número de estudiantes llegó a 887, el de profesores 610 y 39 establecimientos. En el año 1991-1992 creció el 67.5% llegando a ser 5.101 estudiantes (Coba, 1998).

Uno de los impulsos políticos más relevantes a la EIB llegó de la Consulta Nacional “Ecuación S. XXI”. En ésta se observó “un amplio consenso sobre la importancia del enfoque intercultural y bilingüe en el sistema educativo ecuatoriano” (MEC, CONUEP &

Otros, 1992, p.26). De ella surgieron varias ideas de cómo los indígenas autodeterminarían los contenidos culturales del proceso educativo:

- Elaborando el propio currículo comunitario
- Descentralizando los procesos educativos indígenas.
- Generalizando la Educación Intercultural Bilingüe EIB.
- Participando por medio de las organizaciones.
- Reconociendo la propia identidad lingüística
- Trabajando y luchando para recuperar las tradiciones (MEC, CONUEP & Otros, 1992, p.27)

Más allá del tema intercultural bilingüe, el gobierno de Borja promovió la calidad de la educación rural. Se montó un proyecto con financiamiento del BID cuyos objetivos en 9 años serían el de apuntalar la reforma curricular de educación básica y la creación de las entidades de formación inicial docente, Institutos Pedagógicos (IPED) que reemplazarían a los Normales en la formación de profesores para pre-primaria y primaria.

En el asunto docente, el gremio obtuvo un gran triunfo. En 1990 se aprobó la Ley de Escalafón y Carrera Docente que teóricamente apuntaba a mejorar la calidad y eficiencia del trabajo de los maestros.

En educación técnica hubo varias iniciativas:

- Carreras cortas: desde 1989 se estableció una modalidad de planes de estudio luego del ciclo básico para 18 carreras cortas con la finalidad de que los estudiantes tuvieran ocupación a corto plazo.
- Bachillerato Polivalente en fase experimental, que consistió en transformar a los bachilleratos de humanidades modernas en espacios de aprendizaje de habilidades para el trabajo, obteniendo las dos formaciones. La propuesta se aplicó en un colegio, por lo que la influencia de esta idea fue muy acotada.

En cuanto a la gestión del sistema educativo se estimularon antiguos proyectos que apuntaban a la descentralización educativa: la nuclearización y descentralización administrativa a través de la creación de Centros Educativos Matrices (CEM) que debían apoyar el mejoramiento de la calidad educativa en las zonas rurales. Otro de los proyectos fue el impulso para la mayor autonomía de las Direcciones Provinciales de Educación<sup>63</sup>. Además se autorizó a los planteles experimentales para que realizaran las innovaciones sin mayor control y se dispuso el impulso al currículo comunitario, proceso en el que las comunidades debían tener participación en la formulación de planes de estudio.

### Avances y problemas educativos durante la década de los 80

Las políticas económicas adoptadas por los sucesivos gobiernos para enfrentar la crisis en esta década, entre las cuales se contó la restricción del gasto público, rebajó sistemáticamente la inversión en educación.

**Tabla 33 Inversión en educación en relación al PIB 1980-1991**

1980	5,3
1981	5,4
1982	5,1
1983	4,5
1984	4,3
1985	4,5
1986	4,8
1987	5,4
1988	4
1989	3,3
1990	3,2
1991	2,8

Fuente: SIISE

<sup>63</sup> Entre ellas fue la del nombramiento de docentes y la vía libre para innovaciones del ciclo diversificado.

Según la tabla 33, si en 1980, la inversión educativa en relación al PIB fue de 5.3%, en 1991 bajó al 2.8%. En relación al presupuesto general del Estado esto significó bajar del 34% en 1980 al 17% en 1990 (Carrera, 1990, p.64).

Semejante desplome de la inversión educativa deterioró significativamente los sueldos de los maestros. “Entre enero de 1980 y abril de 1990 el magisterio ha visto deteriorar su salario real en un 67% mientras el resto de servidores públicos ha perdido su poder de compra en un 21% en el mismo periodo” (Carrera, 1990, p.65). En 1980 el salario básico del profesor representaba 185 dólares; en 1990 eran 38 dólares.

Según analistas de la época el docente era el peor pagado del sector público y su situación rayaba en la pobreza crítica. Mas no solo se habían deteriorado sus niveles de vida sino también su prestigio social y político.

En respuesta al derrumbe salarial o al pago impuntual, el gremio docente encabezó reclamos, paros y huelgas, frente a las cuales los sucesivos gobiernos reaccionaron unas veces accediendo a las demandas, otras no. Pero lo regular fue aprovechar para minar el prestigio docente con el consiguiente impacto negativo sobre el gremio o la profesión en la sociedad ecuatoriana.

La lógica de enfrentamiento gremio-ministerio redujo en los ministerios la perspectiva hacia el cambio del sistema educativo. El pugilato contrajo el interés sobre la educación pública, dando lugar entre otros elementos a la falta de continuidad de las políticas educativas en esta década<sup>64</sup>.

La crisis docente evidenció otro problema estructural, el de la mala formación. No sólo la impartida por los institutos pedagógicos para primaria, sino también la de las universidades que formaban a los profesores para secundaria. El debate de expertos educativos a inicios de los noventa señalaban los siguientes inconvenientes de la universidad: “la masificación y descenso del nivel académico universitario, la carencia de objetivos definidos de carácter

---

<sup>64</sup> Más adelante se examinará de manera extensa el tema de los paros docentes.

nacional, la obsolescencia de sus estructuras legales, administrativas y académicas, la ausencia de investigación, lo anticuado de sus metodologías y procesos de enseñanza” (Albán Gómez, 1990, p.75). A lo anterior se agrega el divorcio y falta de comunicación entre universidad y Estado.

Como consecuencia de la carencia de recursos públicos, la deuda externa fue la fuente principal para varias políticas de innovación educativa. Se reforzaron los programas de mejoramiento de la calidad de la educación básica financiados por el BID. Uno de los proyectos de mayor impacto fue AMER (Apoyo al Mejoramiento de la Educación Rural). Durante el periodo 1984-1991 construyó y equipó 766 aulas en 442 escuelas para 15.000 estudiantes. Distribuyó un millón y medio de textos escolares y capacitó a 4.800 profesores (MEC-CONUEP & Otros, 1992, p. 31)

En esta década la educación técnica bajó su importancia política. La primera Consulta Nacional Siglo XXI recogió esta conclusión: “La educación técnica, en el sentido entendido hasta la fecha, no parece ser percibida con tanta preferencia” (MEC, CONUEP & Otros, 1992, p. 7). Una de las evidencias fue el poco impacto de la propuesta de educación técnica en el mundo productivo. Pocos graduados de colegios técnicos obtuvieron trabajo en las empresas. Según estudios del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Técnica (Promet/DET) “estima que el 80% de graduados de educación técnica prosiguen estudios de educación superior y solo aproximadamente la mitad de los restantes (10%) obtienen trabajos que corresponden a su especialización” (Bravo Correa, 1990,p. 103). Otro indicador sugerente dio cuenta de la escasa incidencia de la educación técnica industrial en la mujer: la matrícula femenina técnica industrial fue del 2%.

En estos años los organismos financieros internacionales colocaron en la agenda nacional y educativa algunos temas de política pública relacionada con la mayor eficiencia del aparato del Estado. En el sistema educativo la fórmula pasó por incentivar la descentralización educativa y la privatización de la educación. A inicios de los años 90 un 60,2% de los participantes en la Consulta Nacional Siglo XXI señaló su oposición a la privatización de la

educación<sup>65</sup>; sin embargo, el tema de la descentralización tuvo una opinión favorable: mayor autonomía de las direcciones provinciales, servicios educativos cantonales integrados, desburocratización y reordenamiento del ministerio de educación. (MEC, CONUEP & Otros, 1992, p. 22).

### **La educación en el gobierno de Sixto Durán Ballén**

Desde 1992, con el gobierno de Sixto Durán Ballén, la propuesta neoliberal adquirió más potencia y concreción. Se promovieron reformas al sector financiero, hidrocarburos, privatizaciones y la descentralización del Estado en medio de una severa restricción fiscal. El concepto de la política social se enmarcó en el asistencialismo y en la “focalización” hacia los más excluidos.

En el ámbito educativo se iniciaron esfuerzos por consensuar una reforma curricular y se desataron procesos de descentralización sin mayor impacto. La ministra de educación de este gobierno Rosalía Arteaga señala que en su gestión llevada a cabo desde enero hasta septiembre de 1994 había impulsado algunas medidas:

La Reforma Curricular tomando como base la capacitación de los maestros. El énfasis de relieves la educación técnica y tecnológica. El diálogo permanente con maestros, estudiantes y padres de familia. Una política de ejes transversales para evitar una recarga y saturación del curriculum y dispersar demasiado la tarea de estudiar para los alumnos. La modernización del aparato administrativo del Ministerio. De igual manera un diseño de una política permanente y continua de capacitación docente. Proceso de descentralización y desconcentración administrativa. Esto sumada a la inversión realizada por el propio Ministerio a través de la DINACE y del gobierno con fondos FISE, arrojó resultados nunca vistos en cuanto a construcciones escolares, pudiendo afirmar que se construyó más de una escuela o colegio por día durante mi gestión ministerial...Planteé una Reforma Educativa basada en 4 ejes: Lectoescritura, Conocimiento de Matemáticas, Educación en Valores y

---

<sup>65</sup> Consulta Nacional “Educación Siglo XXI”, Informe preliminar”, Conferencia Nacional “Educación Siglo XXI”, Documento para su discusión, Quito, 1992, p.19

Desarrollo del Pensamiento. Tanto lo educativo como lo deportivo y cultural fueron ejes importantes dentro del currículo. La figura del maestro fue exaltada, dignificada como centro del proceso educativo, como clave para su avance, siempre se mantuvo un diálogo abierto y contamos con su criterio”<sup>66</sup>.

Otro ministro de educación de Sixto Durán, Roberto Passailaigue, que cumplió sus funciones entre noviembre del 1995 a agosto de 1996, continuó con las políticas de sus predecesores, llevando a la práctica la reforma curricular y convocando a una segunda Consulta Nacional S. XXI. Según el funcionario, una de las características que dificultaron su gestión fue la reducción significativa de la rectoría del Ministerio de Educación, hecho que influyó de manera decisiva en la producción y ejecución de las políticas educativas en todos estos años:

La gobernabilidad del sistema era muy reducida, y tanto los establecimientos públicos como particulares, pretendían actuar en forma individual y por su cuenta. El gremio de la UNE estaba muy fuerte y paralizaban el sistema cuando querían presionar a los gobiernos. En el Ministerio, y sus dependencias como las Direcciones Provinciales de Educación existía un gran número de simpatizantes de la UNE y del partido político que la cobijaba, que era el MPD. También dirigían el movimiento de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador - FESE y la Federación de estudiantes Universitarios del Ecuador – FEUE. Una disposición de supresión de clases del presidente de turno de la UNE era acatada más que la del Ministro<sup>67</sup>.

En estos años se experimentó una desaceleración del ritmo de la cobertura educativa y un estancamiento de la matriculación del nivel primario. El papel del BID y del Banco Mundial fue cada vez más fuerte en el diseño y ejecución de varias políticas educativas, en desmedro del Ministerio de Educación.<sup>68</sup> Parte del modelo fue también el fortalecimiento de las ONG en la ejecución de la política educativa. El retroceso del Estado también se reflejó en la disminución del financiamiento, hueco que fue cubierto por los préstamos y la

---

<sup>66</sup> Entrevista a ex Ministra de Educación Rosalía Arteaga, 2013.

<sup>67</sup> Entrevista a ex Ministro de Educación Roberto Passailaigue, 20013

<sup>68</sup> Tiene continuidad el programa PROMECEB y se inicia el proyecto de “Desarrollo, eficiencia y calidad de la Educación Básica” (EB-PRODEC).

deuda externa. En concordancia con la propuesta general, en educación la reforma apostó a la eficiencia en la gestión y la calidad educativa.

### **La educación en un periodo de inestabilidad política: Bucaram y Alarcón**

Desde 1996 en adelante el país experimentó la presión de varios factores: populismo político y económico, inestabilidad política al extremo, intensa movilización social y baja dramática de los precios del petróleo que precipitó una crisis económica y financiera que impactó en todos los órdenes de la vida social. La inversión educativa se desplomó, las políticas correspondieron a las fugaces iniciativas de ministros sin mayor duración en el cargo. Los programas financiados por los bancos de crédito dieron cierto nivel de continuidad a algunas políticas.

En el gobierno de Abdalá Bucaram (Agosto 1996- febrero 1997), el Ministerio de Educación fue uno de los centros de la polémica y de denuncias de casos de corrupción. La ministra de educación fue acusada de plagio de sus tesis de grado y uno de los programas del ministerio, el de las mochilas escolares, fue observado por malos manejos. El presidente Abdala Bucaram fue expulsado del poder luego de intensas movilizaciones sociales.

El nuevo gobierno presidido por Fabián Alarcón con su ministro de educación, Mario Jaramillo, trazó una agenda educativa en medio de la recuperación de la gobernabilidad del sistema y de la restitución de la respetabilidad del ente rector de la política educativa. El ex ministro Jaramillo señala que:

El Ministerio había caído en total descrédito ante la ciudadanía y ante los medios de comunicación en el gobierno de Abadalá Bucaram, sobre todo luego del escándalo de la mochila escolar. Devolver dignidad y respeto al Ministerio era la tarea inicial para que el sistema educativo tenga un referente en sus autoridades. Muchas

escuelas en el país se habían cerrado por falta de profesores y numerosos locales funcionaban en condiciones desastrosas<sup>69</sup>.

El gobierno era interino y debía durar un año y medio. No cabían grandes programas ni planificaciones a largo plazo” señala el ex ministro Jaramillo, sin embargo, se impulsaron varias políticas: creación de cinco mil partidas docentes; aprobación de reformas a la Ley de Carrera docente; elevación del sueldo al magisterio; institucionalización de la reforma educativa a través del Consejo Nacional de Educación; restauración del programa de colación escolar; programa de escuelas saludables; conclusión del programa Aprendo de medición de logros del aprendizaje en matemáticas y castellano; preparación de metodología para insertar en el currículo los aportes dados por diversos sectores sociales en temas como defensa del medio ambiente, igualdad de género, educación en valores<sup>70</sup>.

### **La mayor crisis del siglo XX y el impacto en educación**

Desde los albores de 1999 se desató y desarrolló una de las peores crisis de la historia reciente del Ecuador. Fue una crisis integral que barrió con buena parte de los bancos, descolocó a la economía y a la institucionalidad política. Acrecentó la pobreza y la inequidad social.

A más del débil manejo político del presidente Jamil Mahuad<sup>71</sup>, comprometido con los intereses de la banca, la crisis tuvo varias causas: la inestabilidad política e institucional del Estado durante la segunda parte de la década de los noventa: 7 gobiernos desde 1995 al 2000. Corrupción en varios niveles de los sectores público y privado, particularmente de la banca que fue la que precipitó la debacle financiera y económica nacional. Inseguridad jurídica. Endeudamiento y problemas fiscales a consecuencia de la guerra con el Perú en 1995. El fenómeno meteorológico El Niño (1997-1998) que destruyó en la costa

---

<sup>69</sup> Jaramillo, Mario. Entrevista realizada por Milton Luna en el 2013. Archivo personal de Milton Luna

<sup>70</sup> Idem.

<sup>71</sup> El presidente Jamil Mahuad ejerció la presidencia de la república desde agosto de 1998.

ecuatoriana viviendas, carreteras y la producción de la zona. Baja del precio de petróleo, que llegó a menos de 10 USD el barril.<sup>72</sup> El pago de la deuda externa que comprometía más del 40% del presupuesto del Estado.

La crisis se expresó de varias formas. El PIB de 1999 disminuyó en un 7,3% respecto al del año anterior. La tasa de desempleo abierto en las ciudades se duplicó, al pasar del 9,2% en junio de 1998 al 16,9% en junio de 1999. Asimismo, en 1999, el índice de precios al consumidor aumentó en más del 60% anual. En 1998 la inflación era del 28%, en el 2000 rebasó el 100% (Vos, 2000). El aumento de la pobreza fue el signo más significativo. En 1995 en el Ecuador había 3.900.000 pobres. En el 2000 los pobres aumentaron a 8.600.000. En 1995 había 1.400.000 personas indigentes o en extrema pobreza; en el 2000 eran 4.200.000 en esa misma situación (MEC, 2000).<sup>73</sup>

La pobreza y la falta de trabajo tuvieron efectos en la vida diaria de la gente: en su alimentación, en su salud y en su educación.

El impacto en educación fue significativo. En 1999 unos 483.851 niños y niñas no se matricularon por razones económicas. El censo del 2000 reportó que unos 746.019 niños y niñas no ingresaron a la educación básica. Cayó la tasa de matrícula en el quintil más pobre en la costa, pasó del 75.2% en 1998 a 65.3% en 1999. Bajó la matrícula en educación primaria urbana en el quintil más pobre de 91.7% en 1998 a 82% en 1999. (SIISE. Versión 2.0).

A propósito de la crisis se desarrollaron investigaciones que revelaron problemas en la educación inicial y en la educación rural, en particular en las escuelas unidocentes. De un total de 1.6 millones de niños y niñas menores de 5 años, 266.000 (16.62%) asistían a algún programa de educación inicial (Banco Mundial, 2002). Según una investigación del Sistema Integrado de Indicadores Sociales SIISE realizada en el año 2000, de las 17.600

---

<sup>72</sup> Esta exportación financió buena parte del presupuesto del Estado.

<sup>73</sup> Respecto a esta misma realidad en porcentajes el investigador Daniel Badillo anota que si en 1995 un 34% de la población era pobre, en el 2000 ascendió a un 56%. En 1995 el 2% era indigente, en el 2000 llegó a 21%. (Badillo, 2001, p. 3)

escuelas del país, 6.800 eran unidocentes, es decir, que un solo maestro atendía a los seis grados de primaria. En ellas se educaban 240.000 estudiantes, la mayoría de los sectores indígenas, afros y rurales.

De todas formas, un 90 por ciento de los niños ecuatorianos accedieron al segundo año de educación básica. Pero, a medida que avanzaba el tiempo ese número se desgranaba. La deserción era muy alta. Así, uno de cada tres niños no llegó a completar los seis años de educación primaria. Uno de cada cinco niños abandonaba la escuela en quinto de básica (cuarto grado) y tres de cada diez niños y niñas de séptimo de básica salía de la escuela. (Contrato Social, 2004)

En plena crisis cientos de escuelas se cerraron. La principal causa se atribuyó al “escape” de los profesores de la escuela rural a las cabeceras cantonales, a las grandes ciudades o incluso a España, llevándose consigo las partidas correspondientes<sup>74</sup>.

**Tabla 34 Escuelas públicas cerradas 2000**

<b>Pichincha</b>	26
<b>Bolívar</b>	33
<b>Cañar</b>	8
<b>Napo</b>	5
<b>Guayas</b>	211
<b>Zamora</b>	6
<b>Esmeraldas</b>	141
<b>Cotopaxi</b>	14

Fuente: Subsecretaría de Educación. Supervisión escolar. Documentos internos. 2000.

Otras huellas de la crisis en los niños y jóvenes fueron reportadas por la ONG Defensa de los Niños Internacional (DNI). En dos encuestas realizadas a una muestra de 1000 niños y niñas de Ecuador de entre 6 a 17 años llevadas a cabo en abril y agosto del 2000 salieron los siguientes datos: 56% de niños comía menos que el año pasado; el 87.5% de niños de

<sup>74</sup> No hay un estudio cuantitativo que revele este problema, sin embargo hay información cualitativa de este fenómeno que se presentó en informes internos del Ministerio de Educación.

las zonas urbanas no recibía desayuno o almuerzo escolar<sup>75</sup>. Sin embargo este porcentaje baja en las zonas rurales. Allí un 65.6% no los recibía.<sup>76</sup> El 46.5% de niños, niñas y adolescentes tenían uno o más familiares que habían salido del país.<sup>77</sup> “La tristeza, el sufrimiento, la soledad, el abandono y la preocupación invaden la vida del 57.5% de niños”. Un 53.6% opinaba que las personas que habían salido del país estaban viviendo mejor. Un 46% consideraba que esa mejoría se relacionaba con ganar más dinero y tener trabajo.<sup>78</sup>

La crisis movilizó a varias misiones de los organismos internacionales. El Banco Mundial elaboró diagnósticos y presentó propuestas de políticas educativas. Según esta entidad la escolaridad promedio en 1998 era de 9 años de educación formal en personas de más de 25 años. En las áreas rurales habitadas por pobres extremos era de 4 años. La cobertura en primaria era del 95%<sup>79</sup>. La matrícula promedio hasta el tercer curso de secundaria es del 44%. En grupos de menores ingresos la matrícula fue del 19% y en los de mayores ingresos del 80%. La matrícula de cuarto a sexto curso de secundaria fue de 34%. En los sectores más pobres la cobertura era del 11% y en los de mayores ingresos es de 62% (Banco Mundial, 1999).

Las razones que explicarían la falta de acceso a la secundaria de adolescente de 11 a 15 años eran: costo (34%), falta de interés (19%), tener que trabajar (16%), falta de acceso a centros educativos o a maestros (10%), enfermedad (4%), y quehaceres domésticos (3%). En otras palabras los principales factores que incidieron en la falta de continuidad de los estudios entre primaria y secundaria tienen relación con la pobreza.

En el nivel universitario el promedio de matrícula era del 18% y se requería de 13.4 años de promedio para producir un graduado (Banco Mundial, 1999, p.8).

---

<sup>75</sup> Mi opinión sí cuenta, N. 34, Defensa de los Niños Internacional, Abril 2000, Quito.

<sup>76</sup> Esto se explica por la antigua política de focalización de este tipo de programas para los más pobres y de las zonas rurales.

<sup>77</sup> Se calcula que entre 1999 y el 2000 salieron del Ecuador alrededor de 500.000 personas.

<sup>78</sup> Mi opinión sí cuenta, N. 35, Defensa de los Niños Internacional. Agosto, 2000, Quito.

<sup>79</sup> Banco Mundial, Informe Confidencial 19920-EC, Ecuador, crisis, pobreza y servicios sociales, 1999, pp. 3 y 4. Estos datos son tomados a su vez de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1998.

La principal respuesta de políticas sociales a la crisis de 1999 – 2000 de parte del Estado fue el Plan Social de Emergencia concebido desde un enfoque de protección social. La consigna fue salvar a los más pobres<sup>80</sup>. Se restituyó el Frente Social y en educación se repotenciaron o crearon varios programas: Redes Amigas, Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes, Mejoramiento de Escuelas Interculturales Bilingües, Alimentación Escolar y Beca Escolar.

Tras algunas de estas políticas estuvieron los organismos financieros internacionales, en los que se destacó el Banco Mundial. Se pusieron en juego los conceptos de combate a la pobreza, focalización, transferencias de ingresos, subsidios: bono solidario (de la pobreza)<sup>81</sup>, beca escolar. En educación las poderosas influencias del Banco Mundial sugirieron las siguientes estrategias (Banco Mundial, 1999, p. 19-25):

- Desarrollar un marco estratégico claro que guíe la reforma.
- Reforma institucional: reorganizar el Ministerio de Educación.
- Reducir la inequidad en el acceso y la calidad de la educación básica, en particular para los más pobres:
  - Educación para la infancia temprana. Tomar en cuenta la experiencia de la Escuela Nueva de Colombia.
  - Apoyo a la Educación Intercultural Bilingüe luego de una evaluación independiente.
  - Financiamiento por el lado de la demanda: subsidios directos a las familias pobres.
  - Aumento de la participación comunitaria hacia modelos de responsabilidad compartida (padres de familia, comunidad, ONG y

---

<sup>80</sup> “Ecuador ha sido identificado, a su vez, como uno de los países de mayor inequidad y exclusión social, severamente agravadas por la profunda crisis económico-financiera de los años 98-99. Baste precisar que el 10% más rico de la población concentra el 42.5% del ingreso, en tanto que el 10% más pobre recibe apenas el 0.6%”. (Badillo, 2001, p. 1)

<sup>81</sup> El Bono de Solidaridad o Solidario arrancó en el gobierno de Jamil Mahuad en septiembre del 2008. Tuvo una cobertura de 1.3 millones de “beneficiarios” y un gasto anual de 180 millones de dólares. El bono lo recibían madres pobres con un monto de 150.000 sucres (13 dólares mensuales) y los ancianos pobres 75.000 sucres (6.50 dólares mensuales). También fueron beneficiarios los discapacitados.

gobierno). Desarrollar los Centros Educativos Matrices (CEM) y tomar en cuenta el modelo Educo de El Salvador.

- Reforma de la educación superior: sistema de subsidios vinculado con el desempeño en base a la calidad.

En todo caso, en medio de la crisis, la política educativa se concretó dentro del Programa de Protección Social, donde en educación se impulsaron dos programas: la beca escolar que luego se fundiría con el bono de desarrollo humano y el Programa de Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes.

En el punto máximo de la crisis el gobierno decretó el cierre de la banca y el congelamiento de los ahorros de la gente. Además el financiamiento por parte del Estado a los bancos quebrados creó un clima de desolación y rabia social contenida, así como de inestabilidad política y de conspiración que precipitó el derrocamiento del presidente Mahuad el 21 de enero del 2000, quien en una salida desesperada decretó la dolarización de la economía días antes de su derrumbe.

### **Recuperación de una relativa estabilidad: la educación en el gobierno de Gustavo Noboa**

El 22 de enero del 2000 en las instalaciones del Ministerio de Defensa, el vicepresidente Gustavo Noboa asumió la presidencia de la república, con el respaldo de los Estados Unidos, de las Fuerzas Armadas y de los sectores empresariales.

El nuevo gobierno planteó al país políticas tranquilizadoras para todos los sectores, particularmente el mantenimiento y profundización de la dolarización y la ejecución de un plan social de emergencia para combatir los efectos de la crisis y de la explosión de la pobreza.

La elevación de los precios del petróleo (que pasó de menos de 10 dólares por barril al inicio de la gestión, a más de 30 a la finalización del periodo en enero del 2002), el ingreso

de importantes remesas de los migrantes (cerca de 1.500 millones de dólares al año) y el relativo respaldo de los organismos financieros internacionales dieron la suficiente estabilidad económica y financiera para que el gobierno pudiera desplegar su acción.

El gobierno de Noboa tomó como su eje de política económica a la dolarización. Se pretendía reducir la inflación, crear un ambiente de confianza para la inversión nativa y externa y redireccionar la economía hacia la productividad reactivando al sector productivo. Para ello se pretendía generar una favorable renegociación de la deuda externa, la estabilidad de la banca, continuar con la reforma fiscal y una efectiva recaudación. Se apuntaba a políticas de flexibilización laboral, reducción de las tasas de interés, privatizaciones del sector eléctrico y telecomunicaciones, construcción de un nuevo oleoducto y la explotación de nuevos campos petroleros.

Al final de su mandato Noboa cumplió algunas de sus aspiraciones. En efecto la dolarización funcionó relativamente. Se redujo el índice inflacionario al 9%, se obtuvo mayor recaudación fiscal pasando de un 13% del PIB en el año 1998 al 18% a fines del 2002, se recuperó el sistema financiero con un crecimiento de los depósitos en un 19% anual y se inició la construcción del nuevo oleoducto con una inversión externa de 1.200 millones de dólares.

Sin embargo, en este periodo el país se convirtió en el paraíso de las importaciones de bienes de consumo, las mismas que crecieron a un 20% anual. En efecto, a fines de la administración de Noboa, en noviembre 2002, el Ecuador llegó a tener una Balanza Comercial negativa en 989 millones de dólares.

Uno de los efectos de tal situación fue la quiebra de industrias, el desempleo y la reconversión de empresas productivas en importadoras. Las altas tasas de interés propiciaron la desinversión industrial.

Hubo problemas en el comercio externo que se expresó en una pérdida de competitividad de las exportaciones, fenómeno que se extendió a los siguientes años. El déficit de las balanzas comercial y de pagos que a fines del 2002 superó los 1100 millones de dólares fue financiado sobre todo con deuda externa.

De todas maneras, el entorno económico de relativa tranquilidad permitió un espacio favorable para la gobernabilidad y propició la baja de las tensiones políticas. Hubo conflictos sociales, generados sobre todo en el sector público, particularmente con los docentes.

En tales circunstancias el Gobierno de Noboa en el ámbito social continuó y desplegó programas de protección y emergencia para atención focalizada a los sectores más vulnerables de la sociedad<sup>82</sup>. Se destacó la ejecución parcial de los programas de mejoramiento de las escuelas unidocentes, beca y alimentación escolar. El signo más importante de la decisión gubernamental fue el aumento del presupuesto para inversión social, que por persona alcanzó a 50 dólares anuales. En educación se pasó de un 7% dejado por Mahuad a un 13% del presupuesto del estado en el 2002.

El programa emblemático en estos años fue el de Mejoramiento de las Escuelas Unidocentes, que fue concebido con un enfoque de derechos y como producto de un proceso de concertación social y estatal que se denominó Contrato Social por las Escuelas Unidocentes.<sup>83</sup> El núcleo operativo, a diferencia de los programas del Banco Mundial y del BID, estuvo en las estructuras propias del Ministerio de Educación.<sup>84</sup> El programa contó con una planificación integral que iba desde aspectos pedagógicos, modelo educativo y capacitación docente, hasta temas como vivienda para el maestro, agua y saneamiento.

Frente a la inestabilidad en estos años hubo esfuerzos por discutir y concertar líneas de política educativa intentando mirar al mediano plazo. En la administración del Ministro de Educación Roberto Hanze se publicaron una serie de líneas de políticas que querían aportar al diseño de un Plan Decenal de Educación. Estas fueron cuatro:

- Universalización del acceso y permanencia a la educación inicial y básica a partir de un enfoque de inclusión, equidad y derechos.

---

<sup>82</sup> Gran parte de estos programas fueron diseñados en el gobierno de Jamil Mahuad.

<sup>83</sup> Se aliaron en este propósito el Ministerio de Educación, Salud, Vivienda, Consejos Provinciales, Juntas parroquiales, organizaciones indígenas, ONG, UNICEF.

<sup>84</sup> El programa contó con un fuerte apoyo técnico de parte de UNICEF. El BID y el Banco Mundial no participaron de esta iniciativa. Los recursos provinieron del presupuesto asignado por el Ministerio de Educación, gobiernos locales y ONG.

- 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).
- Fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe.
- Mejoramiento de las condiciones docentes y regulación de sistemas de formación docente para la educación básica y bachillerato” (MEC, 2000, p. 7).

Además se planteó los temas de gestión, desconcentración y descentralización de las competencias del gobierno central.

En marzo del 2002, bajo la administración del ministro Juan Cordero, se realizó un taller con múltiples actores y expertos del sector educativo con la finalidad de establecer acuerdos básicos hacia cambios en el la política educativa.

En esta cita se dio un significativo viraje de enfoque sobre la estrategia de intervención en el cambio educativo. Se transitó de una mirada pedagoga a una política.

Se reconocieron los avances en matriculación en las últimas décadas y del sistema intercultural bilingüe, pero se lamentó la falta de continuidad de las políticas, la carencia de un proyecto educativo y la reducción de espacios de diálogo y consenso que habían atrapado a las políticas educativas en un marco de presiones reducidas al tema salarial docente.

Se resaltó la información de una encuesta nacional del 2001 sobre niñez que indicaba que la educación estaba en el segundo punto de preocupación nacional luego del tema de la pobreza. Así como se constató la creciente demanda social por cambios en la educación. “Hay un descontento, una insatisfacción generalizada con la situación de la educación. Dicha insatisfacción, sin embargo, ha sido alimentada desde el propio sistema educativo...” (MEC & Planemec, 2002, p. 6). También se señalaba que “es generalizada la necesidad de cambiar la situación de la educación. La sensación mayoritaria es de que hay que hacer algo con la educación, y de que esta condición crítica debe ser aprovechada, tomándola como potencialidad para impulsar un cambio” (MEC & Planemec, 2002). Se ratificó en la necesidad de no hacer más de lo mismo.

De esta manera el tema de priorizar la educación en la agenda nacional, de establecer acuerdos y la necesidad social de cambios en la educación configuraron las bases de una estrategia que estableció seis prioridades:

- Compromiso sostenido con la equidad. Lo que implicaba enlazar al cambio educativo más allá de la educación. Se habló de conectarlo con un proyecto nacional que apuntara a construir una democracia participativa, sin exclusiones, solidaria, con justicia y que redujera la pobreza. La educación debería formar para la construcción de ciudadanía.
- Construcción colectiva de acuerdos en torno a un proyecto educativo de país. “Este requerimiento es la base que deberá sostener y orientar una política educativa de país; hasta ahora Ecuador carece de una brújula educativa que se sustente en el reconocimiento general, en el acuerdo social de que la educación es del interés de todos porque todos aprendan, porque con la educación podemos construir la sociedad que queremos. Hace falta, entonces, una visión compartida sobre la educación que queremos, dada la ausencia de una visión de medio y largo plazo” (MEC&Planemec, 2002, p.9)
- Políticas educativas integradas. Alude a la construcción de políticas de largo aliento entendidas como políticas de Estado con “recursos, proyecto y voluntad” que “movilice a la sociedad a favor de la educación. Se debe superar el sectorialismo y tener una visión sistémica que enfrente todos los problemas que deben ser tratados de una “manera interconectada”.
- Se habla de un MEC debilitado por una creciente dependencia técnica y financiera internacional, condicionamientos externos y carencia de evaluación. También se menciona la inestabilidad de autoridades y equipos técnicos, y de reformas verticales y tecnocráticas.
- “Se requiere dar un salto de los actores de la educación a los actores de la sociedad. Pasar de un discurso “pedagoga” a un discurso político. (MEC&Planemec, 2002, p.11)
- Gestar un sistema de administración que asegure la gobernabilidad del sector. El objetivo es lograr una administración descentralizada, eficiente, desconcentrada que rinda cuentas y que priorice la inversión con equidad.

- Inversión en la educación, una prioridad nacional. Se señala la necesidad que la inversión educativa se priorice y aumente significativamente. Implantación de un sistema de asignación de recursos transparente y eficiente.
- Mejoramiento de aprendizajes con rol protagónico de los docentes. Sociedad que aprende. Aprenden los estudiantes y los docentes.
- Programa curricular interdisciplinario, que promueva el desarrollo del pensamiento complejo, la interculturalidad y el diálogo entre culturas. Disponer de maestros eficientes y reconocidos por la sociedad. Desarrollar un nuevo modelo educativo. Adecuar la ley al nuevo modelo. Aplicar un sistema de rendición de cuentas. Prioridad para el sector rural.

De esta manera, el cambio educativo y las políticas educativas serían ubicadas en una plataforma política que reclamaba la apropiación social del tema, el esbozo de un proyecto educativo ligado a un proyecto histórico y a un compromiso de Estado más allá de las contingencias coyunturales y de grupo. La sociedad que aprende, el derecho a la educación, la interdisciplinariedad e interculturalidad serían los nuevos paradigmas.

Gran parte de las conclusiones de este taller convocado por el Ministerio de Educación junto a la experiencia de los consensos logrados por el Contrato Social por las Escuelas Unidocentes, así como la voluntad política del ministro de educación Juan Cordero y del apoyo de Yoriko Yasukawa, directora de UNICEF<sup>85</sup>, crearon las condiciones para la convocatoria amplia y plural a representantes de los más diversos gremios, sectores sociales, empresariales, ONG, articulistas de medios de comunicación, ex ministros de educación y rectores de universidades para que lideraran un proceso hacia un acuerdo nacional por la educación, aprovechando el proceso electoral presidencial del 2002. Como resultado de esta movilización social y ciudadana, el sector político con los candidatos presidenciales a la cabeza suscribieron una Agenda Básica por la Educación, confirmada por el candidato ganador a la presidencia, el coronel Lucio Gutiérrez, documento que,

---

<sup>85</sup> Yoriko Yasukawa tuvo un papel relevante en el concepto político, convocatoria y apoyo político al acuerdo nacional por la educación.

gracias al impulso y persistencia ciudadanas, se convertiría en una hoja de ruta de políticas educativas para los siguientes años.

La Agenda Básica por la Educación tuvo los siguientes puntos:

### **Agenda Básica para el Acuerdo Nacional**

#### **Metas:**

- Lograr el acceso y permanencia de todos los ecuatorianos y ecuatorianas a diez años de educación básica de calidad.
- Adoptar estándares de calidad en educación, considerando la diversidad étnica y cultural del país e incluyendo formación en valores éticos, morales y cívicos.
- Ubicar al Ecuador como uno de los países con mejor índice en educación básica dentro de la región.

#### **Estrategias:**

- Crear las condiciones para que los docentes cumplan a cabalidad sus funciones y responsabilidades, asegurando: el respeto social a su tarea, una remuneración digna, y la ampliación de las oportunidades para su capacitación y mejoramiento profesional permanente.
- Garantizar una distribución equitativa de los recursos humanos del Ministerio de Educación y Cultura, asignando a los establecimientos educativos las partidas docentes en estricta relación con sus necesidades.
- Garantizar el desarrollo y cumplimiento de programas de estudio pertinentes, contando con la participación de la comunidad educativa local: docentes, alumnos, padres de familia y autoridades locales.
- Garantizar que todos los establecimientos educativos cuenten con infraestructura y equipamiento adecuados para conseguir un ambiente seguro, saludable y acogedor, conducente al aprendizaje.
- Establecer una política de estímulos y correctivos basada en un sistema nacional de evaluación aplicado con objetividad, transparencia y contraloría social.

- Apoyar a las familias más necesitadas para que sus hijos e hijas accedan a la escuela y permanezcan en ella a través de mecanismos como becas y alimentación escolar.
- Garantizar los medios y recursos económicos estatales que hagan posible cumplir con esta agenda básica. (Contrato Social, 2002)

Esta Agenda Básica fue suscrita por la mayoría de organizaciones sociales y políticas de país, así como por líderes empresariales, trabajadores, periodistas, estudiantes, indígenas, docentes y las nuevas autoridades del gobierno electo. De hecho se suscribió un Acuerdo Nacional por la Educación.

Esta experiencia de diálogo y acuerdo, de elaboración y propuesta de políticas educativas elaboradas por la sociedad civil, no solo que desplazó momentáneamente al conflicto a un segundo plano, sino que priorizó en la opinión pública otros temas de política, a más del docente o de los ubicados por los bancos, entre el que se contaba el tema de la descentralización. También iniciativa ciudadana tuvo la fuerza para irrumpir, como un tercer actor, en una mesa en la que tensionaban permanentemente gremio y gobiernos, y tras éstos la banca acreedora<sup>86</sup>.

De todas formas en este periodo, por acción del sindicato docente, las iniciativas descentralizadoras del gobierno sufrieron una nueva derrota. La movilización permanente de la UNE logró frenar esos intentos que no solo tenían como actores al Ministerio de Educación sino al Consejo Nacional de Modernización CONAM, dependiente de la Presidencia de la República.

El 15 de enero del 2003 se posesionó el nuevo gobierno presidido por el coronel Lucio Gutiérrez.

---

<sup>86</sup> Más adelante se desarrollará de manera amplia este tema.

## Lucio Gutiérrez, más de lo mismo. Las políticas educativas

Antes de su posesión el 15 de enero del 2003, el coronel Lucio Gutiérrez ya dio signos de modificación de su discurso populista de izquierda hacia un populismo de derecha. De todas maneras inició su gestión acompañado de sus aliados originales, Pachakutik expresión política del movimiento indígena, y del Movimiento Popular Democrático (MPD), partido cercano al sindicato docente.

Con excepción de los frentes económico e internacional, cuyas políticas se ajustaron por un lado a los requerimientos del Fondo Monetario Internacional, y por otro al cumplimiento del guión geopolítico (Plan Colombia), el nuevo gobierno careció de planes concretos. Prevalció un ejercicio personalista del presidente que continuó en “campana electoral”, repartiendo los cargos públicos a la clientela de su partido político y ubicando en sitios claves del poder a su familia, en clara muestra de nepotismo.

A los seis meses de este tipo de ejercicio, la alianza se rompió: Pachakutik fue echado del gobierno, consumándose con ello la crisis política del poderoso movimiento indígena que con su aval promovió al coronel al poder.

El gobierno, sin mayores modificaciones de estilo y atrapado en una ola de paros y de escándalos fruto de una probable relación con el narcotráfico, llegó a fines del 2003 en medio del derrumbe de su popularidad. En noviembre del 2003 apenas el 15% de la población todavía creía en el presidente. Solo el apoyo de los Estados Unidos y del Partido Social Cristiano<sup>87</sup> logró detener la caída del mandatario. Un refrescamiento del equipo ministerial, compuesto de hombres de prestigio, le dio al gobierno el oxígeno suficiente para continuar con su gestión.

En todo caso, a fines del 2003 el gobierno exhibía cifras económicas de un relativo éxito del manejo fiscal. Se anunció que el Ecuador en el 2003 creció en un 3%, que el PIB per cápita aumentó a 2.100 dólares, que la inflación bajó al 6%. Sin embargo la balanza

---

<sup>87</sup> Fue en esos años el partido político más grande e influyente del país. Su postura ideológica era de derecha.

comercial tuvo un déficit de 170 millones de dólares, se mantuvo la tendencia de aumento de las importaciones de bienes de consumo, las tasas de interés se mantuvieron altas, el sector agropecuario tuvo un decrecimiento del 1% y el costo de la canasta básica se situó en diciembre del 2003 en \$378,54; la vital en \$264,70.

Pero los problemas del país se expresaron también en el acelerado debilitamiento del Estado y de su incapacidad de sostenimiento de políticas y programas, particularmente en el sector social como educación y salud, con tres ministros en 11 meses y unos presupuestos que fueron reducidos a inicios de la gestión gubernamental, pasando, en el caso de educación, del 12 al 11% del presupuesto nacional.

De cualquier forma, en sus inicios el gobierno producto de la alianza con las izquierdas entregó varias áreas del gobierno a los sectores democráticos cercanos al movimiento indígena. Una de ellas fue educación. El ministerio del ramo fue dirigido durante seis meses (mientras duró la alianza) por Rosa María Torres, quien además de su propia trayectoria, venía de participar activamente en el proceso de construcción de la Agenda Básica y del Acuerdo Nacional por la Educación, que para el momento se había denominado Contrato Social por la Educación. De esta manera el programa de la nueva ministra condensaba el amplio y renovado proceso de conceptos, demandas e ideas sociales de los últimos años. La visión, ejes y algunas estrategias generales de dicho programa educativo fueron los siguientes:

- La educación no como un sector aislado y la transformación educativa no como un objetivo en sí misma, sino en función de un proyecto de desarrollo humano y construcción de ciudadanía.
- La educación como fuerza productiva fundamental para el desarrollo nacional, de todos los ciudadanos, las comunidades y las regiones del país.
- Visión multi y trans sectorial de la política educativa.
- Visión amplia de lo educativo: el país como una gran comunidad de aprendizaje.
- Visión sistémica de la educación. Desarrollo y transformación profunda del mundo de la educación, visión de largo plazo y de proceso.
- La educación como derecho de todas y todos los ecuatorianos.

- La educación como deber del Estado, con la colaboración de toda la sociedad.
- La educación como prioridad nacional, entendida no solo como servicio sino como eje transversal de todas las políticas y sectores, y como requerimiento fundamental del desarrollo humano.
- Información, consulta y participación social como dimensiones constitutivas de la política y el quehacer educativos. Transparencia, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana.
- Recuperación y valoración de lo nacional en todos los ámbitos del quehacer educativo y cultural: planificación, investigación, ejecución, seguimiento y evaluación.
- Aprendizaje a lo largo de toda la vida.
- Modelo educativo incluyente, orientado por principios de flexibilidad, diversidad con equidad, y compensación de diferencias. Interculturalidad como eje transversal. Integración nacional con respeto a la diversidad regional, étnica, cultural, lingüística, de género y generacional.
- Modelo educativo que privilegie el razonamiento sobre la memoria, el diálogo sobre el monólogo, las interconexiones sobre la fragmentación, el trabajo grupal sobre el individual, el conocimiento sobre la información, la resolución de problemas sobre el enciclopedismo, los procesos sobre los resultados, las calidades sobre las cantidades.
- Una educación integral, funcional y armónica, capaz de recuperar la identidad nacional, desarrollar el pensamiento crítico, mejorar las oportunidades y la calidad de vida de personas, familias y comunidades.
- Articulación de la política educativa y de ésta con la política cultural y de comunicaciones, en el marco de la política social más amplia y de la política económica.
- Renovación profunda del MEC (en tanto órgano rector de la educación escolarizada en el país).
- Diversificar y renovar la oferta educativa. Fortalecer y calificar la demanda educativa.
- Fortalecer la familia y la comunidad como espacios de aprendizaje y motores del desarrollo local.
- Fortalecer y regular el papel educativo de los medios de comunicación y de las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TICs).

- Prioridad al desarrollo integral de sectores y actores vinculados a la educación (docentes, formadores de docentes, personal directivo y administrativo, educadores comunitarios, infopedagogos, investigadores, analistas, comunicadores, periodistas educativos, etc.).
- Garantizar los recursos (financieros, técnicos, humanos, de infraestructura y equipamiento) y los medios necesarios y el buen uso de los mismos”.<sup>88</sup>

Estas propuestas que recogieron aspiraciones de la sociedad no se concretaron por problemas de gestión y falta de apoyo político al más alto nivel. Incluso la ex ministra Rosa María Torres habló de boicot:

El defenestrado ex Presidente Lucio Gutiérrez no solo no apoyó mi gestión ministerial sino que la boicoteó de manera permanente. Al darse la ruptura política, todo lo que habíamos logrado preparar y avanzar en esos seis meses se interrumpió y fue borrado por el mismo gobierno de Gutiérrez y por los gobiernos subsiguientes.<sup>89</sup>

Otro ministro de educación del gobierno de Gutiérrez fue Roberto Passailaigue Baquerizo, que ya había ejercido esa función en el gobierno de Sixto Durán Ballén. Se hizo cargo del Despacho en medio de un paro docente que duraba dos meses y se encontraba en su punto más alto con una huelga de hambre en pleno desarrollo.

En medio de estos factores esta gestión emprendió varias políticas, de las cuales las más relevantes fueron: III Consulta Nacional Educación Siglo XXI; plan educativo bicentenario; reingeniería de partidas docentes; programa de redes escolares autónomas rurales; programa nacional de alfabetización; pago puntual a los profesores; capacitación masiva de maestros y directivos de establecimientos educativos; homologación salarial ; programa de alimentación escolar; institucionalización de la educación inicial; fortalecimiento de la educación básica; fortalecimiento del bachillerato; medición de logros académicos.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Rosa María Torres, Ecuador: Un nuevo modelo educativo para un nuevo país, <http://otra-educacion.blogspot.com/>

<sup>89</sup> Idem.

<sup>90</sup> Informe del ministro de educación Roberto Passailaigue del 2003-2005, Documento del Ministerio de Educación, 2005.

Las acciones del ministerio de educación experimentaron la presión e inestabilidad de un régimen que día tras día se tornaba más impopular. Una creciente movilización ciudadana desplazó del poder al coronel Gutiérrez en abril del 2005.

### **La educación en la transición de Alfredo Palacio.**

Derrocado Lucio Gutiérrez asumió el poder el vicepresidente Alfredo Palacio. Fueron tiempos de transición hasta la nueva elección presidencial. En estos años ejercieron el Ministerio de Educación la educadora Consuelo Yáñez Cossio y el licenciado Raúl Vallejo, quien fuera ministro de educación en el gobierno de Rodrigo Borja.

En este periodo, las políticas educativas ejecutadas por anteriores ministros tuvieron continuidad, aunque se incorporaron nuevos temas colocados por el movimiento ciudadano. Se asumió la política de universalización del primer año de educación básica, la eliminación de 25 dólares de “contribución voluntaria” que se cobraba en las escuelas públicas en el momento de las matrículas y se emprendió la política de reparto de textos escolares gratuitos. Tal vez lo más relevante fue la elaboración del Plan Decenal de Educación y su aprobación en un referendo en noviembre del 2006<sup>91</sup>.

## **AVANCES Y PROBLEMAS DE LA EDUCACION 1980-2000**

### **La oferta educativa**

En 1980 el 16.5% de la población era analfabeta. En el 2001 se redujo al 9%. En 1982 el 68.3% de la población tenía educación primaria, en 1999 se llegó a un 90.3 %. En 1982 el

---

<sup>91</sup> El análisis del Plan Decenal se realizará en el siguiente capítulo.

29.5 % de la población tenía educación secundaria, en 1999 llegó al 51.4%. En 1982 la matrícula universitaria era de 7.4%, en 1999 llegó a 14.9%. El balance de estas décadas da cuenta de un esfuerzo sostenido por el acceso a la educación, llegándose a un nivel de estancamiento a mediados de los noventa y a un serio retroceso a fines de estos años producto de la severa crisis.

Según Juan Ponce, en la década de 1980 el analfabetismo se redujo al 4% anual y en los años 1990, al 1%. En otro ámbito “el mayor aumento en el número de años de educación acumulados por las personas ocurrió entre 1974 y 1982, periodo en el que creció al 5% por año; el ritmo de mejora cayó luego progresivamente hasta llegar a una tasa de crecimiento promedio anual del 1.4% en la década de 1990. Respecto a las tasas de matriculación el fenómeno se repite.

Entre 1982 y 1990, la tasa neta de matrícula aumentó del 62% al 86% en el nivel primario, del 29% al 42% en el secundario, y del 7% al 11% en el universitario. En los tres casos, durante la década de 1980, el crecimiento de la matriculación fue cercano al 5% por año. A partir de 1990, sin embargo, el ritmo de crecimiento se estanca dramáticamente. (Ponce, 2000, p. 2-3-4).

Todos estos datos evidencian la desaceleración del efecto de las políticas educativas en los años noventa.

En los 80 y 90 se prolonga el modelo educativo excluyente que fue montado en los años 50 y profundizado en los 60 a favor de la clase media y de las clases altas. Los perjudicados fueron los pobres, los indígenas y dentro de ellos, las mujeres.

Algunos indicadores evidencian el impacto desigual de las políticas educativas. Si en 1998 hubo un promedio nacional de 10.3% de analfabetos, el número de ellos fue mayor entre los pobres: 18.5 %.

**Tabla 35 Indicadores de escolaridad, según condición de pobreza, 1998**

Indicador	Pobres	No pobres	Todos
<b>Analfabetismo</b> (% de 15 años o más)	18.5	6.6	10.3
<b>Analfabetismo Funcional</b> (% de 15 años o más)	31.2	13.5	19.0
<b>Escolaridad promedio</b> <sup>92</sup> (% de 24 años o más)	5.0	8.5	7.4
<b>Nivel Universitario</b> (% de 24 años o más)	3.0	21.2	15.5

Fuente: Ponce (2000)

**Tabla 36 Indicadores de escolaridad, según condición étnica y sexo, 1998**

Indicadores	Indígenas			No indígena		
	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos
<b>Analfabetismo</b> (% de 15 años o más)	18.8	41,5	30,8	7.8	10.5	9.2
<b>Analfabetismo funcional</b> (% de 15 años o más)	35.9	51.1	43.9	16.0	19.3	17.7
<b>Escolaridad promedio</b> (% de 24 años o más)	4.8	3.0	3.9	7.8	7.4	7.6
<b>Nivel universitario</b> (% de 24 años o más)	7.9	2.3	4.6	17.3	15.0	16.1

Fuente: Juan Ponce (2000).

<sup>92</sup> Según la ficha técnica del Sistema Integrado de Indicadores Sociales SIISE, Escolaridad promedio es igual a la suma del número de años aprobados por todas las personas de 24 años o más en el año t, dividido para el total de personas de 24 años o más en el año t.

En el mismo año los indígenas analfabetos fueron un 30%. De ellos el 18.8 % fueron hombres y un 41% mujeres. En los no indígenas el 9,2% eran analfabetos. La escolaridad promedio de los ecuatorianos en 1998 era de 7.4%. En los pobres era del 5%. Entre los hombres indígenas era el de 4.8 % y en las mujeres indígenas de 3%.

En efecto, estos datos revelan las consecuencias de un modelo educativo que perpetuaba las desigualdades sociales, étnicas y de género, aunque pretendió con relativo éxito incorporar a la mayor parte de la población a la educación primaria. Los problemas de acceso se presentan en educación secundaria y universitaria y es allí donde se evidencia lo excluyente del modelo.

**Tabla 37 Tasa neta de matrícula por grupos poblacionales, según niveles, 1998**

<b>Grupos Poblacionales</b>		<b>Primario</b>	<b>Secundario</b>	<b>Universitario</b>
<b>Condición de pobreza</b>	Pobres	90.9	33.7	5.7
	No Pobres	87.7	61.0	15.8
<b>Condición étnica</b>	Indígenas	89.6	35.7	5.2
	No Indígenas	89.4	50.8	13.2
<b>País</b>		89.4	50.0	12.8

Fuente: Juan Ponce (2000).

Ciertamente, tal cual revela la tabla 37, el porcentaje de acceso a primaria es alto, en los pobres 90,9%, en los no pobres 87.7%, en los indígenas 89.6%. Pero la matrícula para la secundaria y para las universidades los porcentajes caen bruscamente. En los pobres la matrícula es del 33,7% para secundaria y 5.7% para la universidad. En los no pobres la caída es menos fuerte: 61% para secundaria y 15.8% para la universidad. Pobres e indígenas tiene relativamente el mismo nivel de caída de matrícula para secundaria: 35.7% y de 5.2% para la universidad.

Los datos precedentes no solo hablan de un sistema educativo que en los niveles de secundaria y universidad excluye a los más pobres, sino que sugieren la existencia de otros factores que están más allá del mundo de la educación que explicarían la baja matrícula en colegios y universidades: la carencia de recursos económicos de las familias que impiden la manutención de los adolescentes en los colegios y la cultura campesina que los incorpora al trabajo tempranamente.

El modelo educativo ejecutado desde los años 50 de impulso a la primaria para todos, con especial énfasis para los pobres dio su fruto en varias décadas, no obstante el acceso a secundaria y universitaria, si bien fue bajo para los pobres e indígenas, tampoco fue significativo para los otros sectores. Se tiene una matrícula en promedio del 12.8% para 1998.

Así mismo, este modelo profundizaba las brechas entre campo y ciudad en lo que respecta a educación secundaria y universidad.

**Tabla 38 Tasa de matrícula, por nivel, según área residencial 1982-1999**

Nivel	1982			1990			1999		
	Campo	Ciudad	País	Campo	Ciudad	País	Campo	Ciudad	País
Prim	63.6	74.9	68.6	84.4	92.5	88.9	87.9	92.2	90.3
Sec	15.3	44.0	29.5	23.2	57.7	43.1	30.2	66.6	51.4
Univ	1.7	11.7	7.4	3.2	15.4	10.9	4.1	21.6	14.9

Fuente: Juan Ponce (2000).

Entre 1982 y 1999 en el campo hubo un aumento de la matrícula para primaria de 63.6% a 87.9 %. En el mismo periodo y en el mismo nivel en la ciudad aumentó de 74.9% a 92.2%.

En secundaria los porcentajes de matrícula fueron menores. En 1982 en el campo hubo un 15.3 %; aumentando a 30.2% para 1999. En el mismo periodo en la ciudad la matrícula secundaria pasó de 44 % al 66%.

En la universidad la matrícula en el campo pasó de 1.7% en 1982 a 4.1% en 1999. La matrícula universitaria en la ciudad es mucho más alta. En 1982 es del 11.7%, pasando al 21.6% en 1999.

Todos estos datos revelan la tendencia de estas décadas, pero ahora expresada en el espacio campo-ciudad. Alta matrícula en primaria y baja matrícula en secundaria, y menos aún en universidad. En todos los niveles la matrícula es menor en el campo.

**Tabla 39 Tasa neta de matrícula, por nivel, según sexo, 1982-1998**

**(% del total del grupo de edad correspondiente)**

Nivel	1982			1990			1999		
	Homb	Muj	Ambos sexos	Homb	Muj	Ambos sexos	Homb	Muj	Ambos sexos
Prim	68.3	68.9	68.6	88.6	89.2	88.9	90.2	90.3	90.3
Secun	28.8	30.3	29.5	42.0	44.1	43.1	51.3	51.5	51.4
Univer	7.8	7.0	7.4	10.3	11.4	10.9	15.4	14.3	14.9

Fuente: Juan Ponce (2000)

En los años 80 y 90 se redujeron las brechas entre los sexos respecto al acceso a la educación en todos los niveles. Incluso se destaca un ligero aumento de la matrícula femenina en relación a la masculina.

## La calidad de la educación

Si bien un logro de las políticas educativas en estas décadas fue el acceso, hubo problemas en la permanencia y en la calidad. En este ámbito, los inconvenientes fueron estructurales y tuvieron que ver con enfoques conceptuales diversos de calidad manejados por los tomadores de decisiones y por los actores educativos: reforma curricular de educación básica que no bajó a las aulas, carencia de propuesta curricular oficial para bachillerato, desarticulación entre diferentes niveles de estudio: básica, bachillerato, superior; coexistencia de dos modelos de gestión educativa (educación básica-bachillerato junto a primaria y secundaria), dispersión de las innovaciones, programas de estudio desactualizados y poco pertinentes, mala formación y desmotivación de los maestros, insuficiente material didáctico, infraestructura deficiente, poco acompañamiento familiar y la cada vez mayor influencia de la TV.

Debido a esto, los altos porcentajes de repitencia se mantuvieron, siendo quizá el más alarmante el del segundo año de educación básica (primer grado) por el enorme impacto en el futuro de la persona. Entre 1987 y 1990 el 28% de los estudiantes del primer grado lo repetían y el 15% de los alumnos de primaria repetían uno o más grados. Los niños y niñas indígenas eran los que en mayor número repetían (Ponce, 1999, p.10). En 1998, según las encuestas de condiciones de vida, el promedio nacional de repitencia en el primer grado era del 10.5%.

**Tabla 40 Tasa de repitencia del primer grado, por grupos poblacionales, 1998**

(% del total de matriculados)

Grupos poblacionales	Repitencia
Campo	15.6
Ciudad	6.5
Mujeres	11.8
Hombres	9.4
Pobres	14
No pobres	8
Indígenas	17.6
No indígenas	10.1
País	10.5

Fuente: Juan Ponce (2000)

El círculo perverso de la repitencia tenía los siguientes factores: ruralidad (15.6%), mujer (11.8%), pobreza (14%) e indígena (17.65)<sup>93</sup>.

Por otra parte el tema de la calidad se refleja en los resultados de las evaluaciones realizadas por el Sistema Nacional de Medición de Logros, Pruebas Aprendo: en 1996 hubo una nota promedio en segundo grado de 10.43 sobre 20 puntos; de 11.15 para sexto grado y de 12.86 para noveno grado en lenguaje. En matemáticas la nota promedio fue de 9.33 para segundo grado; 7.17 para sexto grado y de 7.29 para noveno grado. Estas calificaciones corresponden a escuelas públicas y privadas, de costa y sierra y contienen las variables de sexo masculino y femenino. (Pruebas Aprendo, 1996). En los siguientes años, hasta el 2000, se mantuvo el mismo nivel académico según las pruebas de evaluación referidas.

<sup>93</sup> Para estos años se carece de información sobre otros sectores étnicos excluidos como los afro y los montubios.

Un logro importante de mediados de los noventa fue el impulso de la Reforma Curricular Consensuada para la educación básica. Sin embargo, por diversas razones entre las que se destaca la inestabilidad política, tal iniciativa quedó en el papel, con el pasar de los años, por lo que en gran parte del sistema público persistieron los viejos esquemas pedagógicos, programas académicos, textos y material didáctico poco pertinentes y desactualizados<sup>94</sup>.

A nivel de bachillerato no hubo un currículo oficial. Se multiplicaron propuestas desde instituciones educativas, ONG, organismos de cooperación y universidades. Fueron heterogéneas y con marcadas diferencias de calidad. La discrecionalidad y carencia de control de parte del Ministerio de Educación incidió en la proliferación de educación a distancia de mala calidad (Terán Najas & Moscoso, 2002). En el 2001 se establecieron algunos lineamientos administrativos y curriculares para el bachillerato. Hacia el 2002 se impulsó un proceso de definición de estándares nacionales. Sin embargo, era marcada la superposición de modelos primaria-secundaria<sup>95</sup> versus educación básica-bachillerato que era la nueva propuesta impulsada en los noventa. A más de esto se mantenía la tradicional desarticulación entre los distintos niveles educativos (educación básica, bachillerato y universidad).

Paralelamente a esto funcionaban los proyectos de “calidad educativa” y descentralización puestos en marcha con deuda externa contraída con el BID y el Banco Mundial (160.000 millones de dólares), que se diluyeron en obras de infraestructura, capacitaciones sin continuidad, inestabilidad administrativa y en las tormentosas aguas de la política coyuntural y sindical, con un impacto mínimo en la calidad.

Desde los años ochenta la carrera docente en el Ecuador fue en constante detrimento. La formación inicial sin relación con las necesidades del país y la casi ninguna capacitación sistemática para los profesores en ejercicio llevó a buena parte de ellos y ellas a un

---

<sup>94</sup> La Reforma bajó a las aulas de mano de los textos escolares elaborados por las editoras multinacionales, caso de Santillana (Terán Najas & Moscoso, 2002).

<sup>95</sup> Primaria (6 seis grados: del primero al sexto); Secundaria (de primer a sexto curso). Educación básica (10 años: desde primero de básica (jardín de infantes) hasta tercer curso de secundaria). Bachillerato (de cuarto a sexto curso de secundaria).

estancamiento profesional. Sumado a esto los bajos salarios<sup>96</sup>, falta de políticas de estímulos, evaluación y el pluriempleo, dieron lugar (con las excepciones del caso) a un grupo profesional desmotivado, mal formado y altamente propenso a las iniciativas reivindicacionistas impulsadas por el sindicato. Resultado: ningún cambio y detrimento de la calidad educativa.

**Tabla 41 Nivel académico de los docentes en el 2000**

	<b>Universitario</b>	<b>Post secundaria</b>	<b>Secundario</b>	<b>Primario</b>
<b>En primaria</b>	42.15	33.98	21.68	2.19
<b>En secundaria</b>	79.75	7.57	11.4	1.28

Fuente: Censo del Magisterio fiscal, 2000, SIISE, 3.5

Elaboración: Milton Luna

Sin embargo, entre 1970 y 1998 se duplicó el número de docentes primarios. En este periodo la ampliación de recursos humanos logró ser relativamente superior al crecimiento de la población. En los años 70 se contaba con 35 alumnos por cada docente en la primaria. En los años 90 la relación disminuyó a 25 alumnos por cada profesor en el mismo nivel (Ponce, 2000, p. 17).

Otro de los inconvenientes en la formulación y aplicación de las políticas educativas en este periodo fue la difusa definición del concepto de calidad y la circulación conflictiva de sus diversas miradas en un marco de ambigüedad fruto de la inestabilidad política general, de la transición opaca del modelo económico del país (del de sustitución de importaciones al del mercado), la incidencia de las agendas internacionales y la emergencia de nuevos actores sociales abanderados de temas étnicos, de derechos y ambientalistas.

<sup>96</sup> Los docentes en el 2000 ganaban un promedio de 156 dólares mensuales. En el 2004 pasaron a ganar un promedio de 482 dólares mensuales (Contrato Social, 2005, p. 3)

Ciertamente la calidad tiene múltiples versiones y además es un concepto cambiante que se adapta al contexto histórico, cultural y espacial en el que se aplica. Las diferentes versiones conviven, se antepone y disputan en concordancia con los movimientos y acciones de los actores sociales que las promueven.

Desde los 50 a los 70 el concepto de calidad con mayor presencia en las políticas estatales se conectó con agendas de desarrollo económico de corte cepalino. El Estado era el principal promotor y ejecutor de las políticas educativas que debían encajar con la planificación del crecimiento industrial por sustitución de importaciones. Sin embargo también estuvieron presentes temas de nacionalismo, identidad, indigenismo y derechos.

En los 80 y 90 en el Ecuador el concepto de calidad que penetró y dio sentido a las políticas de los diferentes gobiernos fue correspondiente con los objetivos de la política fiscal y con los condicionamientos de ajuste estructural planteados por los organismos crediticios: Banco Mundial, BID y Fondo Monetario Internacional. En esta propuesta se priorizaron los preceptos del neoliberalismo: la eficiencia, la eficacia, la competitividad, el rol preponderante del mercado frente al Estado y la utilización de los mecanismos de gestión empresariales y fabriles. En tal sentido la “calidad total” tan popular en el mundo de los negocios de los 90, también fue el paradigma para la educación.

Uno de los correctivos fiscales “sugeridos” por la banca acreedora fue la racionalización del gasto público, para lo cual se planteó la reducción del rol del Estado, su mayor eficiencia y capacidad de regulación. Los modelos de gestión descentralizados y la gerencia educativa fueron las banderas en el sistema educativo. La educación pasó a ser un servicio. Los estudiantes y los padres de familia se convirtieron en “clientes” en algunos segmentos del discurso oficial.

Los proyectos y programas que alentaron la descentralización fueron gestionados por unidades ejecutoras paralelas al Ministerio de Educación. Su realización abonó en el debilitamiento de la rectoría del Ministerio, entidad que sistemáticamente perdió poder sobre todo por la aguda inestabilidad política general que afectó al país desde 1996.

En concordancia con el modelo fabril, la educación tenía que ser diseñada, controlada y medida a través de los resultados o “productos”. En varias propuestas de educación privada se adoptaron las normas ISO y el Estado montó un sistema de evaluación de aprendizajes inspirados en las pautas internacionales estandarizadas de conocimientos básicos alrededor de las matemáticas y el lenguaje.

Conviviendo con estas concepciones de calidad estaban otras que venían de décadas anteriores, de la tradición de la pedagogía crítica del normalismo ecuatoriano, así como de nuevas inspiradas en recientes versiones de la educación entendida como parte de la defensa y promoción de los DDHH, de reconocimiento de la diversidad y de la interculturalidad.

La pedagogía conceptual tuvo gran incidencia en la elaboración de la primera reforma impulsada por la ministra Rosalía Arteaga. Hubo el asesoramiento de Instituto Alberto Merani dirigido por los pedagogos colombianos Miguel y Julián de Zubiría.<sup>97</sup> Con el cambio de gobierno esta influencia pasó a segundo plano. En la reforma consensuada se adoptaron posturas heterodoxas. Posteriormente influyó el constructivismo importado de la reforma española (Terán Najas & Moscoso, 2002). Las agendas internacionales como la de Educación Para Todos (Jomtiem, 1990) se constituyeron también como un gran paraguas desde los albores de los 90.

La Consulta Nacional Educación S. XXI realizada a inicios de la década de los 90 arrojó información valiosa sobre las expectativas de los actores de la comunidad educativa respecto a las prioridades de la educación. En este espacio se percibe la convivencia y disputa de los diversos enfoques de calidad que circulan e interactúan en el medio educativo.

La primera prioridad señalada por los ecuatorianos fue la calidad de la educación. Dentro de esta definición fueron señalados diversos temas: alfabetización, tecnificación de la educación, igualdad para todos, mayor presupuesto, mejores docentes y escuelas, planes y programas según el medio, eficiencia y participación de la comunidad educativa (UNICEF,

---

<sup>97</sup> La Universidad Andina y su programa de reforma al bachillerato que se impulsa desde la segunda mitad de los noventa, adaptó la pedagogía conceptual a la realidad nacional (Terán Najas & Moscoso, 2002)

1992, p. 146). Entre las políticas más relevantes en calidad, los consultados apostaban por la universalización de la educación básica de 9 años, capacitación para el trabajo (carreras cortas) y la generalización de la educación preescolar.<sup>98</sup> La prioridad en niveles educativos más altos (secundaria) era menor.

De manera más específica sobre la calidad, los consultados ponían acento en la formación integral, valores e identidad nacional, el uso del tiempo libre, los derechos humanos y la ecología, formación de mejores docentes, formulación de planes y programas de estudio relacionados con el medio (pertinencia), bibliotecas y educación laica.

Apareció con fuerza el deber de la educación de aportar al desarrollo social y a resolver problemas de la sociedad, el desarrollo científico y tecnológico, la mayor relación con el trabajo. En realidad, al topar el asunto del desarrollo de país los actores educativos señalaron a las carreras técnicas como las más importantes en detrimento del humanismo e incluso de carreras ligadas a la educación.

---

<sup>98</sup> La prioridad en primaria y preprimaria tiene relación con la inversión educativa. Los consultados señalan que el presupuesto educativo debe dirigirse con prioridad a primaria y preprimaria y luego a los otros niveles.

**Tabla 42 Las profesiones más importantes para el desarrollo del país según la Consulta Nacional Educación Siglo XXI**

PROFESIÓN	%
<b>Técnico agropecuario</b>	26.5
<b>Técnico Industrial</b>	15.1
<b>Industrias artesanales</b>	10.7
<b>Computación, informática, electrónica</b>	9.0
<b>Educación</b>	6.5
<b>Ciencias económicas- administrativas</b>	5.6
<b>Técnicos agroindustria</b>	4.6
<b>Médicos</b>	3.8
<b>Ingenieros en general</b>	3.1
<b>Industria minera</b>	2.9
<b>Ciencias del Mar</b>	2.7
<b>Hotel y turismo</b>	1.9
<b>Biotecnología</b>	1.2
<b>Industrias alimenticias</b>	1.2
<b>Todas</b>	0.9
<b>Ciencias químico biológicas</b>	0.9
<b>Arquitectos e ingenieros civiles</b>	0.7
<b>Investigadores</b>	0.4
<b>Artes</b>	0.2
<b>Abogados</b>	0.2
<b>Telecomunicaciones</b>	0.1
<b>Otros</b>	1.0
<b>Respuestas no pertinentes</b>	0.9
<b>Total</b>	100.0

Fuente: MEC, CONUEP & otros (1992). Consulta Nacional "Educación Siglo XXI", Informe preliminar.

Las diversas versiones y aspiraciones sobre la calidad educativa impulsadas por los diversos actores: educativos, sociales, gobiernos, ONG, cooperación internacional (UNESCO, UNICEF), organismos financieros (BID, Banco Mundial), entre otros, compitieron, lucharon y convivieron en las políticas y programas que se desarrollaron en los años 90, matizando la versión dominante de corte neoliberal impuesta por los organismos financieros y aplicada por los distintos gobiernos.

Esta lucha, tensión y convivencia se hizo patente, como se ha visto en páginas anteriores, en el diseño y aplicación de unas políticas ambiguas aplicadas por un Estado debilitado, en diferentes gobiernos y por fugaces ministros de educación, a través de diversos programas financiados por deuda externa contraída con el BID y el Banco Mundial.

En efecto, dichas políticas de calidad se canalizaron a través de diversos programas que tuvieron al sector rural y al urbano-marginal como destino de sus acciones. Los programas más relevantes ejecutados desde finales de los 1980 hasta inicios de los primeros años del 2000 fueron: Programa de “Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica” (PROMECEB) que inicia en el 89 y se desarrolla en la subsiguiente década dirigido al sector rural; "Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad" (EB-PRODEC) que inicia en el 92 especializado en el sector urbano-marginal; el “Programa Subregional Andino de Servicios Básicos Contra la Pobreza” (PROANDES) que comienza en el 93; y el Programa de “Redes Escolares Autónomas Rurales” (REAR-Redes Amigas) que inicia en el 98. La mayoría de ellos fueron financiados con préstamos del BID y del Banco Mundial, con la excepción de PROANDES que tuvo el apoyo de UNICEF.

La mayoría de estos programas pensaron a las escuelas como base del mejoramiento de la calidad educativa. El territorio del cambio debía ser el aula. El Estado debía garantizar las “condiciones” de la realización de la propuesta (equipos, laboratorios, infraestructura, capacitación docente, textos y guías de estudio), y la comunidad junto a las familias debían corresponsabilizarse de las realizaciones.

La calidad fue asociada con gestión educativa a través de redes, en donde la sociedad civil debía generar el cambio. La administración de recursos era descentralizada, y los padres de familia, la comunidad, ONG, Iglesias, cooperación internacional y las empresas podían participar en el financiamiento de determinados ámbitos del proceso educativo. Esta fue una puerta de entrada a la reducción de la responsabilidad del Estado y a la privatización.

El programa PROMECEB tuvo como antecedente la iniciativa democrática de la nuclearización educativa promovida en los 70. La idea era activar las relaciones entre escuela y comunidad. Se planteó la descentralización educativa a través de los Centros Educativos Matrices (unidades técnico-administrativas) CEM que articulaban redes de

escuelas con similitudes culturales, económicas, sociales, productivas y comunicacionales. La participación comunitaria era importante para la toma de decisiones. Así la comunidad podía ser garante de la calidad. No obstante, lo central del programa fue la gradual descentralización administrativa y financiera.

El eje de la propuesta educativa era el estudiante. Se promovió la innovación educativa y la autonomía escolar. Sin embargo, tal objetivo en la práctica no se dio, ya que continuó la línea dirigista que impulsaba el cambio desde arriba. Esto se evidenció, por ejemplo, en la aplicación de parte de los docentes de las guías elaboradas y proporcionadas por el proyecto (Minteguiaga, 2011, p. 20).

De todas maneras el proyecto impulsó la reforma curricular de la educación básica. Esta seguramente fue la apuesta más fuerte de cambio educativo en los años 90. Como señalaba el Ministro Mario Jaramillo, fue “fruto de un amplio proceso de consulta, discusión y elaboración” (MEC, 1997) de diversos actores educativos entre los que se contó al gremio docente, Unión Nacional de Educadores UNE, la Confederación de la Educación Católica CONFEDEC, ONG, UNICEF y por supuesto el Ministerio de Educación encabezado por el PROMECEB. La idea central era dejar de lado la vieja formación maltratante, vertical y memorista que había dominado la escuela hasta ese momento. Según esto, la Reforma Curricular de la educación básica apuntaba a formar a la niñez y adolescencia ecuatorianas para lograr los siguientes objetivos:

- Consciencia clara y profunda del ser ecuatoriano, en el marco de la diversidad cultural, étnica, geográfica y de género del país.
- Conscientes de sus derechos y deberes en relación a sí mismos, a la familia, a la comunidad y a la nación.
- Alto desarrollo de su inteligencia, a nivel del pensamiento creativo, práctico y teórico.
- Capaces de comunicarse con mensajes corporales, estéticos, orales, escritos y otros. Con habilidades para procesar los diferentes tipos de mensajes de su entorno.

- Con capacidad de aprender, con personalidad autónoma y solidaria con su entorno social y natural, con ideas positivas de sí mismos.
- Con actitudes positivas frente al trabajo y al uso del tiempo libre. (MEC, 1997, p.11)

Un propósito adicional del PROMECEB era promover en los docentes y directivos de los establecimientos la formación en gerencia educativa como una medida necesaria para mejorar la gestión educativa y la administración escolar. Nuevamente las nociones del manejo empresarial contagiaron al sistema educativo.<sup>99</sup>

Otro proyecto impulsado en los noventa por el Ministerio de Educación fue el Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad de la Educación Básica EB-PRODEC, que puso énfasis en la calidad a través del montaje del Sistema Nacional de Medición de Logros Académicos SINMLA: “En la actualidad no se concibe la posibilidad de evaluar la eficacia del sistema educativo, sin evaluar los logros que alcanzan los alumnos en su paso por el sistema formal y los factores que inciden o explican esos resultados” (MEC-EB/PRODEC, 1997, p. iv).

La evaluación debía servir para el mejoramiento del sistema educativo a través del diseño de políticas adecuadas y de la “asignación racional de los siempre escasos recursos”.

El sistema de evaluación aplicó las pruebas estandarizadas APRENDO desde 1996 hasta el 2000. Las áreas de conocimiento evaluadas fueron matemáticas y lenguaje.

El EB/PRODEC tuvo como objetivos generales la mejora de “la calidad de la educación básica de los niños de familias de bajos ingresos” y la optimización de “la eficiencia del sector educativo.” (MEC-EB/PRODEC, 1997, p. 1). El proyecto también apostó por las redes CEM focalizándose en las zonas urbano-marginales. Promovió la infraestructura física, la capacitación docente, la elaboración e impresión de material didáctico y los sistemas de información estadística con una red computarizada nacional.

---

<sup>99</sup> Estas necesidades inciden en diversas universidades para que elaboren propuestas de formación docente a nivel de especialización y maestría en “Gerencia Educativa”.

El Programa Subregional Andino de Servicios Básicos Contra la Pobreza (PROANDES) enfocó también su acción en el mejoramiento de la calidad de la educación básica en “las zonas localizadas de pobreza, con el fin de disminuir las tasas de repetición y deserción escolar” (PROANDES-UNICEF,1997). También pretendía desarrollar innovaciones para convertirlas en propuestas replicables y sobre todo ponía énfasis en su contribución para la implementación del modelo de educación intercultural bilingüe. Adoptó la propuesta de la Nueva Escuela de Colombia<sup>100</sup> para adaptarla a las escuelas unidocentes.

En su ejecución asumió la perspectiva de la descentralización recreando la propuesta de los Centros Educativos Matrices CEM. De similar manera que los otros proyectos su gestión estuvo separada de la institucionalidad estatal, el Ministerio de Educación se sujetaba a recibir “las propuestas pedagógicas diseñadas, instrumentadas, y validadas por los técnicos del programa y la UNICEF” (Minteguiaga, 2011, p.31)

A partir de 1998 con financiamiento del BID se impulsó un “nuevo” proyecto de mejoramiento de la calidad centrado en la autonomía pedagógica de las escuelas y en la gestión administrativa y financiera descentralizada de redes de escuelas rurales.

El proyecto denominado Redes Escolares Autónomas Rurales, o “Redes Amigas” fue en la práctica una continuidad de los anteriores proyectos PROMECEB y EB/PRODEC, con un mayor énfasis en temas de infraestructura y administración, dejando en segundo plano los pedagógicos. En lo discursivo la descentralización fue ligada con el desarrollo de la democracia, por el estímulo a la participación de la sociedad, de la comunidad y de la familia en el control y decisiones de la escuela.

En la práctica la descentralización dio poder administrativo y financiero a las redes. Además de manejar los recursos financieros, seleccionaban, nombraban y evaluaban al personal docente, directivo y administrativo. La capacitación y otros servicios fueron tercerizados generalmente hacia ONG.

---

<sup>100</sup> La Nueva Escuela fue modelo pedagógico que se empezó a aplicar en los años 70 en Colombia. Se lo puso en práctica sobre todo en las escuelas multigrado (unidocentes) de las zonas rurales. Se basó en la Escuela Activa proponiendo el trabajo autónomo de los niños y niñas a través de guías didácticas. El rol del docente fue de facilitador. Se impulsó la promoción flexible y se incentivó la participación de los padres y madres de familia, así como de la comunidad en la vida de la escuela y en los procesos de aprendizaje.

Se impulsó el tema de la autogestión, abriendo la puerta al “aporte” financiero para las escuelas de parte de actores no estatales como ONG, cooperación internacional, empresa privada y padres de familia. Se afirmó la menor responsabilidad del Estado y se abrió camino a la privatización de la educación. La administración general del proyecto fue relativamente autónoma de la estructura ministerial, aunque la coordinación central dependía del despacho ministerial.

En los hechos el tema de la calidad se perdió frente a una política más pragmática ligada con la gestión, administración e infraestructura educativas.

### **Infraestructura y material didáctico**

La política de infraestructura fue la más promovida por los gobiernos y municipios debido a la rapidez de sus efectos políticos positivos. La gente reconocía y premiaba la “eficiencia” de las autoridades que construían establecimientos. El reconocimiento se traducía en votos y respaldo político. Debido a esto, el juego clientelar marcó de manera frecuente la política pública y la educativa en particular.

De todas formas el énfasis realizado en promover la matrícula en primaria y en zonas rurales fue acompañada de la construcción de infraestructura.

Entre 1970 y 1998 se duplicó el número de planteles para primaria. Pero el crecimiento de infraestructura se realizó reforzando la tendencia histórica de inequidad y oferta educativa desordenada. Se incrementaron las escuelas unidocentes e incompletas<sup>101</sup> para las poblaciones ubicadas en la zonas rurales.

---

<sup>101</sup> Unidocente: un profesor para los seis grados; Incompleta: tres o cuatro profesores para todos los grados de primaria.

**Tabla 43 Porcentaje de escuelas incompletas y de escuelas unidocentes 1997-1998**

(% del total de escuelas y del total de escuelas fiscales, 1997-1998)

<b>Grupos poblacionales</b>	<b>% de escuelas incompletas (respecto del total de escuelas)</b>	<b>Total de escuelas</b>	<b>% de escuelas unidocentes (respecto del total de escuelas fiscales)</b>	<b>Total de escuelas fiscales</b>
Área				
Rural	19.3	12.998	49.7	11.721
Urbano	10.9	4571	2.8	2.420
Región				
Costa	16.8	7.988	40.0	5.892
Sierra	15.2	7.302	35.5	6.453
Oriente	24.4	2.279	65.8	1.796
País	17.1	17.569	41.7	14.141

Fuente: Juan Ponce (2000)

Según la tabla 43 en el año lectivo 1997-1998 el 49.7% de las escuelas rurales eran unidocentes y el 19.3% eran incompletas. Según la región: el 65% de escuelas del oriente eran unidocentes, el 40% de las de la costa y el 35.5% de las de la sierra.

Investigaciones realizadas en el 2000 señalaron que la carencia de servicios básicos en los establecimientos educativos era alarmante. Así, 2 de cada 10 escuelas del país no tenían electricidad; 1.6 de cada 10 no disponían de agua potable y 3 de cada 10 carecían de alcantarillado. El problema más grave se concentraba en las 6800 escuelas unidocentes: 50% no tenía luz eléctrica; el 98% no disponía de alcantarillado y el 97 % carecía de agua potable: el 91% no tenía acceso a teléfono, fax e internet (SIISE, 2000).

**Tabla 44 Dotación de servicios básicos por provincias de establecimientos educativos**

Año lectivo 1999-2000

Provincias	Sin electricidad	Sin agua potable	Sin alcantarillado	Alumnos por servicio higiénico	No tienen medios de comunicación
	%	%	%	Promedio	%
Azuay	9.5	10.5	22.8	27.2	6.7
Bolívar	30.8	9.4	29.7	31.6	3.9
Cañar	12.1	8.7	19.9	29.5	3.9
Carchi	4.3	3.3	14.7	20.6	1.4
Cotopaxi	21.7	11.4	16.0	24.4	4.6
Chimborazo	10.0	3.0	19.3	29.9	3.0
El Oro	7.3	3.1	26.6	35.9	0.6
Esmeraldas	48.6	46.0	33.5	49.7	1.3
Guayas	9.4	17.8	12.7	42.8	0.7
Imbabura	22.9	3.3	27.2	23.8	0.5
Loja	16.1	9.6	44.5	18.8	6.7
Los Ríos	28.2	26.2	27.1	43.6	4.6
Manabí	33.9	33.9	51.5	31.2	2.9
Morona Santiago	50.0	17.9	54.8	23.7	3.8
Napo	49.3	27.1	50.6	32.0	13.7
Pastaza	41.5	30.3	56.1	22.3	17.4
Pichincha	6.3	6.1	18.6	44.0	4.0
Sucumbíos	54.2	23.4	38.2	29.0	8.4
Tungurahua	2.9	4.8	16.7	25.0	3.3
Zamora Chinchipe	30.9	4.9	53.1	27.3	1.2
PAIS	22.3	16.8	30.8	33.4	3.9

Fuente: Encuesta escolar de Alerta Temprana. Resultados Preliminares. SIISE, SINEC, UNICEF, 2000

Los establecimientos educativos de la Amazonía y de varias provincias de la costa eran los más afectados por falta de luz eléctrica: Sucumbíos en 54.2%, Morona Santiago en 50.0%,

Napo en 49%. Las escuelas y colegios de Esmeraldas eran los más afectados en la costa por falta de este servicio en un 48.6%, luego Manabí con un 33,9%.

La carencia preocupante de agua potable era experimentada por las escuelas de la costa. En Esmeraldas en un 46%, Manabí en un 33% y Los Ríos en un 26.2%. Los de la Amazonía sufrían esta misma situación. En Pastaza un 30.3% y Sucumbíos en un 23.4%.

La falta de alcantarillado en escuelas era más sentido en las provincias orientales: Pastaza en 56.1%, Morona Santiago en 54.8%, Zamora Chinchipe en 53.1%. Luego, de las provincias de la Costa, Esmeraldas era la más afectada con un 33.5% sin alcantarilla. Aparece una provincia de la sierra con problemas severos: Loja con un 44.5% y Bolívar con 29.7%.

Respecto a dotación de textos y otros materiales didácticos el nivel de cobertura era muy limitado. En el año lectivo 1999-2000 de los 1'657.963 alumnos de las escuelas, solamente 356.837 recibieron textos escolares.

### **Inversión educativa**

Desde 1981, en el Gobierno de Jaime Roldós Aguilera, en que el presupuesto de educación alcanzó el pico más alto, con un 5.4 % del PIB, la inversión fue bajando de manera persistente durante las siguientes décadas, llegando a niveles dramáticos en el gobierno de Jamil Mahuad en plena crisis económica.

**Tabla 45 Inversión educativa en relación al PIB 1980 -2007**

AÑO	PORCENTAJE DEL PIB
1981	5,4
1984	4,3
1987	5,4
1988	4
1992	2,3
1994	2,9
1996	2,9
1999	2,3
2000	1,7
2001	2,3
2002	2,9
2006	2,6
2007	3,0

Fuente: SIISE, Banco Central

En el 2000, la inversión en educación se redujo bruscamente al 1.7 % del PIB. De 629 millones de dólares asignados en 1998 se redujo en el 2000 a menos de la mitad, esto es a 292 millones.

Sin embargo, una modificación positiva se dio a partir del 2001 cuando el gasto en educación se elevó al 2.3 %, hasta llegar en el 2007 al 3 % del PIB.

El problema de financiamiento educativo en estos años no solo respondió a insuficientes recursos, sino a que los pocos disponibles se los gastaba mal debido a varias circunstancias:

- El Ministerio de Educación no ejerció la rectoría de sus recursos económicos. El Ministerio de Economía era quien analizaba e integraba la proforma sectorial. Esto impidió asignar recursos en base a criterios de gestión educativa.

- El Ministerio de Economía orientaba la proforma de educación en concordancia con las políticas macroeconómicas y de estabilidad fiscal. En otras palabras, el presupuesto en educación no era expresión de las políticas y necesidades educativas.
- La asignación de recursos por parte del Ministerio de Economía en base al gasto histórico generaba distorsiones en la gestión educativa. El manejo de los recursos estaba abierto a decisiones discrecionales y político-clientelares.
- Lo anterior derivó en una distribución inequitativa per capita alumno por provincia. Existían cantones que recibían 80 veces más recursos por alumnos que otros.
- Falta de oportunidad en los desembolsos por parte del Ministerio de Economía, que provocaron los paros docentes y la ejecución defectuosa de los proyectos.
- A más del desembolso tardío por parte del Ministerio de Economía y Finanzas hubo una falta de capacidad técnica y gerencial del Ministerio de Educación que originó la incapacidad del gasto oportuno. Por ejemplo, en el 2004, hasta septiembre, en algunos programas de calidad educativa la ejecución era de cero. Sin embargo, desde el 2006 hubo un esfuerzo del Ministerio de Educación por cumplir con eficiencia.
- También persistieron problemas de inequidad en la distribución de los recursos humanos <sup>102</sup>, técnicos y financieros. El promedio nacional de inversión por alumno en el país en el 2006 era de 261, 28 dólares, pero hubo provincias como Galápagos que llegaban a 2.444.14 dólares. Sin embargo, el promedio ocultaba mayores niveles de inequidad. Hubo cantones como Logroño en la provincia de Morona Santiago, en la región Amazónica, que tenía una inversión anual de 23.20 dólares o del cantón Libertad de la

---

<sup>102</sup> Hubo cientos de escuelas cerradas en las zonas rurales debido a la pésima distribución de docentes en el país. Además esta mala distribución se agravó por la discrecionalidad de muchos profesores asignados a escuelas rurales que “escapan” de estas zonas hacia las ciudades llevándose consigo las partidas.

provincia del Guayas, que tuvo 28.46 dólares. Quito, la capital de la república, recibió una inversión de 166.1 dólares, también bajo el promedio nacional.

**Tabla 46 Inversión per cápita en educación primaria 2006**

**(En dólares)**

Provincia	Inversión (en Dólares)	Inversión por Beneficiario
AZUAY	\$ 22.586.646,40	\$ 279,31
BOLIVAR	\$ 12.008.647,47	\$ 638,52
CAÑAR	\$ 10.978.367,75	\$ 426,81
CARCHI	\$ 8.424.643,44	\$ 410,76
COTOPAXI	\$ 16.541.859,57	\$ 438,87
CHIMBORAZO	\$ 20.627.210,01	\$ 589,89
EL ORO	\$ 18.993.610,92	\$ 275,89
ESMERALDAS	\$ 19.454.372,52	\$ 335,82
GUAYAS	\$ 59.100.715,31	\$ 146,25
IMBABURA	\$ 13.278.444,69	\$ 384,07
LOJA	\$ 29.086.453,67	\$ 491,06
LOS RÍOS	\$ 20.038.326,42	\$ 226,23
MANABÍ	\$ 43.033.420,88	\$ 259,90
MORONA SANTIAGO	\$ 4.674.810,94	\$ 409,46
NAPO	\$ 4.313.429,63	\$ 807,76
PASTAZA	\$ 3.701.562,69	\$ 666,35
PICHINCHA	\$ 51.024.196,95	\$ 179,25
TUNGURAHUA	\$ 14.336.958,11	\$ 297,19
ZAMORA CHINCHIPE	\$ 5.220.395,96	\$ 449,26
GALAPAGOS	\$ 4.712.370,88	\$ 2.444,18
SUCUMBIOS	\$ 5.052.012,66	\$ 293,72
ORELLANA	\$ 2.846.110,62	\$ 301,14
<b>Promedio Nacional</b>	-	\$ 261,28

Fuente: Cómo va la inversión social en Ecuador. 2006. UNICEF, Grupo Faro. 2007

**Tabla 47 Inversión por persona en educación primaria (seis grados) 2006.  
Cantones de menor inversión respecto a su provincia en el Ecuador**

<b>Provincia</b>	<b>Cantón</b>	<b>Monto en dólares dolares</b>
<b>Guayas</b>	La Libertad	<b>28.46</b>
<b>Azuay</b>	Pucará	<b>143.79</b>
<b>Bolívar</b>	Las Naves	<b>270.89</b>
<b>Cañar</b>	La Troncal	<b>260.42</b>
<b>Carchi</b>	Espejo	<b>303.63</b>
<b>Chimborazo</b>	Chambo	<b>320.61</b>
<b>Cotopaxi</b>	La Maná	<b>295.91</b>
<b>El Oro</b>	Las Lajas	<b>116.48</b>
<b>Esmeraldas</b>	Muisne	<b>120.39</b>
<b>Galápagos</b>	San Cristóbal	<b>1.065.01</b>
<b>Imbabura</b>	Ibarra, Imbabura	<b>321.02</b>
<b>Loja</b>	Catamayo	<b>334.77</b>
<b>Los Ríos</b>	Mocahce	<b>92.84</b>
<b>Manabí</b>	Pedernales	<b>75.04</b>
<b>Morona Santiago</b>	Logroño	<b>23.20</b>
<b>Napo</b>	Quijos	<b>529.44</b>
<b>Pichincha</b>	Quito	<b>166.01</b>
<b>Orellana</b>	La Joya de los Sachas	<b>250.07</b>
<b>Pastaza</b>	Mera	<b>341.45</b>
<b>Sucumbíos</b>	Putumayo	<b>178.36</b>
<b>Tungurahua</b>	Ambato	<b>250.27</b>
<b>Zamora Chinchipe</b>	<b>Chinchipe</b>	<b>379.04</b>

Fuente: Cómo va, la inversión social en Ecuador en el 2006. UNICEF. Grupo Faro. 2007.

Elaboración: Milton Luna

**Tabla 48 Ejecución de programas del Ministerio de Educación**

**Septiembre del 2004**

<i>Partida</i>	Inicial	Codificado	Devengado	%Ejecución
<b>Prog. Vivienda para maestros</b>	<b>0.00</b>	<b>1,000,000.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>Mejoramiento Educación Int.bilin.</b>	<b>0.00</b>	<b>200,000.00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Fonin (Educación Preescolar)</b>	<b>727,010.00</b>	<b>697,010.00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Prog. Educación Básica</b>	<b>200,000.00</b>	<b>200,000.00</b>	<b>0.00</b>	<b>0.00</b>
<b>Desarrollo Educación Básica</b>	<b>720,000.00</b>	<b>720,000.00</b>	<b>28,000.00</b>	<b>3.94</b>
<b>Desarrollo Bachillerato</b>	<b>401,000.00</b>	<b>401,000.00</b>	<b>109,200.00</b>	<b>27.23</b>

Fuente: Ministerio de Economía, elaboración: Milton Luna

- Sistema educativo atomizado, desarticulado y fragmentado con diversas ofertas educativas que tenían poca coordinación, lo que dificultaba compartir metodologías, recursos humanos y técnicos
- Incipientes sistemas de evaluación y rendición de cuentas de todos los integrantes del sistema: administrativos, docentes y directivos.
- Sistemático aumento en gastos corrientes antes que en gastos en inversión y en calidad educativa, lo que llevó a una suerte de “salarización” del presupuesto del Ministerio de Educación. Si en el 2003 se tenía un 11.6% del presupuesto destinado a inversión, en el 2005 este rubro se redujo a 5.6%. Gracias al aumento de la inversión educativa de emergencia proveniente de los fondos petroleros hacia rubros como infraestructura educativa, textos escolares y eliminación de los “25 dólares de contribución voluntaria”, esta tendencia salariente fue atenuada en los últimos años.
- Limitada participación ciudadana en la vigilancia de las políticas.

**Tabla 49 Presupuesto comparado del MEC 2003-2004-2005**

**Gastos corrientes y de inversión**

<b>Años</b>	<b>% Gasto corriente</b>	<b>% Gasto inversión</b>
<b>2003</b>	<b>88,4</b>	<b>11,6</b>
<b>2004</b>	<b>90,7</b>	<b>9,3</b>
<b>2005</b>	<b>94,4</b>	<b>5,6</b>

Fuente: Presupuesto MEC. Elaboración: Contrato Social.

**Gestión del sistema educativo.**

En los años ochenta y noventa el Ecuador vivió un proceso de transición doloroso y peligroso. No murió el viejo Estado ni nació el nuevo. El viejo Ministerio de Educación, expresión de un sistema centralista, pesado, disfuncional, atomizado y desarticulado, siguió viviendo, en mucho, porque su debilidad era funcional a los tradicionales actores del sistema educativo, a las apetencias clientelares de los sucesivos partidos gobernantes del país e incluso a las necesidades de los financistas externos.

Ese Ministerio de Educación sufrió desde los noventa los embates de procesos “modernizadores” sin brújula, que dismantelaron todas las estructuras, eficientes o no, de la antigua maquinaria, sin lograr reemplazar con una nueva. La compra de renuncias<sup>103</sup> aportó en esta dirección: se expulsó a los mejores cuadros. Con préstamos externos, se ensayaron “unidades ejecutoras” creando verdaderos ministerios paralelos, cuya presencia

<sup>103</sup> La “compra de renuncias” fue una política aplicada desde 1992 por sucesivos gobiernos teniendo como objetivo la racionalización del gasto público a través del recorte de personal de las entidades dependientes del aparato estatal por medio del mecanismo denominado “compra de renuncias”.

no hizo sino ayudar a la descomposición técnica y moral del sistema y a la reducción al mínimo de la capacidad de gestión del aparato técnico. Convivieron centralismo, discrecionalidad, clientelismo y descentralización de hecho en los subsecretarías provinciales, que se constituyeron en mini ministerios locales (Terán Najas & Moscoso, 2002).

La inestabilidad política del país, los sucesivos cambios de presidentes y ministros, con un promedio de un ministro por año, no permitió la construcción y sostenibilidad de políticas educativas de Estado. Además, con las excepciones de rigor, algunos ministros/as llegaron a su fugaz mandato con su particular carpeta de ideas en una mano y con el extinguidor de incendios, de paros, en la otra.

Pero el nuevo Estado, que teóricamente aparecería tras las propuestas de descentralización y desconcentración, no se concretó por incapacidad, desconocimiento, falta de voluntad política y resistencia de varios actores internos, particularmente de los municipios y de los gremios.

Ciertamente, según la Constitución Política del Estado aprobada en 1998, nada impedía los procesos de transferencia de competencias educativas a los municipios o gobiernos locales. Sin embargo, desde el 2001 hasta el 2004, de los 217 municipios, solo 13 reclamaron para sí una que otra responsabilidad, algunas de ellas sin mayor importancia.

**Tabla 50 Municipios que solicitaron competencias en el marco de la descentralización 2001-2004**

CANTON	COMPETENCIA
Alausí	Capacitación docente y alfabetización
Cayambe	Seis partidas presupuestaria para la Escuela Otto Scharon
Chunchi	Infraestructura, equipamiento y adecuación y bibliotecas
Gualaceo	Biblioteca, infraestructura, adecuación y equipamiento y bibliotecas
Loja	12 escuelas
Oña	Capacitación docente
Pimampiro	Supervisión. Capacitación Docente
Quito	Régimen escolar municipal
Sigsig	Infraestructura, equipamiento y adecuaciones
Pucará	Educación básica y bachillerato. Supervisión
Jama	Educación básica y bachillerato, capacitación docente, infraestructura, equipamiento, alfabetización, biblioteca, Permisos de funcionamiento de planteles de educación básica.
San Vicente	Educación básica rural, supervisión, capacitación docente.
Cuenca	Patrimonio cultural

Fuente : Asociación de Municipalidades del Ecuador. AME. 2004

En el 2002 se informaba de un “gran logro” político para la descentralización luego de importantes esfuerzos de concertación con los actores locales. El consultor del Consejo de Modernización del Estado (CONAM), Rodolfo Lemez-Phd, el 23 de agosto de 2002 decía: “Como resultados concretos del plan de trabajo y del cronograma de ejecución de traspasos... la transferencia de 159 escuelas urbanas y rurales a cinco municipios (Cayambe, Gualaceo, Jama, Loja, Pucará y San Vicente); así como potestades y atribuciones referidas a alfabetización, infraestructura y equipamiento, capacitación profesional docente y supervisión”<sup>104</sup>. Este “logro” dio cuenta de una situación incierta y precaria de la descentralización educativa, donde lo más dinámico del proceso estaba

<sup>104</sup> Rodolfo Lemez, *Traspaso de competencias en el proceso de descentralización del sector educativo en Ecuador, Informe de consultoría*, Consejo Nacional de Modernización del Estado, Quito, 23 de agosto de 2002. Archivo personal, Milton Luna.

afincado en contados líderes de municipios pequeños, en ONG, en la tecno-burocracia y la consultoría nacional e internacional.

Pero más allá de los trámites formales de descentralización, hubo otros procesos destacables de esos mismos municipios pequeños que asumieron, ejecutaron y comprometieron importantes recursos en proyectos educativos, distribución gratuita de textos escolares, reapertura de escuelas o financiamiento de maestros. En esta dinámica, a más de los pequeños municipios mencionados, se sumaron los grandes de Guayaquil, Quito, Cuenca y las prefecturas de Pichincha, Azuay y Tungurahua, entre otras.

De parte del gobierno central y particularmente del Ministerio de Educación se realizaron esfuerzos técnicos para adaptar la administración del sistema al esquema descentralizador. Hubo estudios y consultorías nacionales e internacionales que elaboraron propuestas sobre gestión financiera descentralizada, traspaso de recursos a los gobiernos locales, sistemas de información y apoyos a los municipios y prefecturas para desarrollar el nuevo esquema de gestión<sup>105</sup>.

El aporte relevante en el 2002 fue la “Propuesta del modelo de gestión descentralizada de servicios educativos. Nivel municipal” elaborada por una unidad del Ministerio de Educación PLANEMEC, en la que se establecieron conceptos, objetivos y procedimientos tanto técnicos como políticos que facilitarían la transferencia racional y progresiva de competencias a los municipios en condiciones adecuadas.

Lo destacable de este modelo es su enfoque que refleja una cierta distancia de la influencia del BID y del Banco Mundial, acercándose más a una visión nacional, con un enfoque de derechos y de participación social. El paradigma del modelo habla de cuatro ejes: “la modernización de la gestión educativa con criterios de descentralización, la visión compartida y articulada de la gestión educativa desde lo local hacia lo nacional, el acceso universal a una educación de calidad y la participación social en el proceso” (CONAM & MEC & PLANEMEC, 2002, p.4). De esta manera aparece como uno de los objetivos

---

<sup>105</sup> Una fuente inspiradora para los temas de descentralización era la experiencia chilena. Consultoría Alberto Valle “Propuesta de un modelo integral de identificación y traspaso de competencias”. Documento adjunto a oficio UD y EE 2002-233, de Diógenes Viteri, Coordinador General de Unidad de Descentralización y Estructuración del Estado, dirigido al Ministro de Educación Juan Cordero, 2 de septiembre del 2002.

centrales de la descentralización “mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles”. La operatividad del proceso se basaría en fluida información a los actores locales, construcción de capacidades, voluntad política, permanente dialogo y activa participación ciudadana. Sin estas condiciones, la descentralización no podría operar.

A pesar del gran esfuerzo político y económico del Estado expresado en consultorías, talleres y propuestas, en la práctica el Ministerio de Educación frenó sus intentos descentralizadores frente a anuncios de paralización de parte del sindicato docente y a la indiferencia de la mayor parte de gobiernos locales y de la ciudadanía en general.

### **Desacuerdo frente a la nueva ley de educación**

La ley de educación dictada en 1983 permaneció como marco normativo durante el periodo estudiado. En estos años se dieron diversos cambios de concepto y de operación de la educación que rebasaron las disposiciones de la norma. La nueva Constitución de 1998 recogió algunos de estos cambios, por lo que se tornó urgente dictar una nueva ley.

En todos estos años el Ecuador no logró ponerse de acuerdo en un proyecto de ley de educación. Intereses corporativos y visiones radicalmente distintas respecto al futuro de la educación arrojaron más de veinte proyectos de ley hasta el 2007, ninguno de ellos inspirados en un proyecto nacional (ya que el país no lo había gestado), menos aún en los conceptos de educación que circulaban en la sociedad, en la visión de la educación como derecho humano o desde la perspectiva del sujeto que aprende: el estudiante. La representación política en el Congreso Nacional no era sensible a los avances realizados en la sociedad.

## Crecimiento del sector privado de la educación

El deterioro de la educación pública incidió en el crecimiento de la oferta privada. Sectores altos y, sobre todo, cada vez más la clase media migraron a la escuela privada. Una de las consecuencias de este hecho fue el aumento de la orfandad política de la educación pública, que cada vez fue vista desde lejos como educación de mala calidad para los pobres. A su vez los movimientos sociales y políticos de los pobres, en los años 2000, además de sufrir fracturas internas, volcaron su preocupación por la política palaciega de coyuntura y no asumieron el tema educativo dentro de su agenda de prioridades.

Por su parte, la mayoría de las élites económicas y sus partidos políticos alcanzaron a visualizar la importancia de la educación para sus negocios, para el incremento de la productividad y de la competitividad. No obstante, la importancia de la educación apareció en la retórica: en el discurso todos decían que “la educación es importante”, pero en la práctica no hubo la suficiente voluntad ni la decisión política de la mayoría de sectores sociales y políticos, desde las izquierdas a las derechas. Se suscribieron acuerdos, se elaboraron proclamas, se redactaron diagnósticos, se elaboraron proyectos. Pero, no hubo en los gobiernos ni en la sociedad la decisión de implementarlos. Lo hicieron a medias o no lo hicieron. Esta, tal vez, era la más importante de las dificultades que enfrentó la educación en el periodo.

El desinterés estatal y social por la educación fue también consecuencia de la falta de un proyecto nacional de desarrollo humano que lograra juntar política, economía y educación. Esto condujo a un divorcio entre educación y objetivos políticos y económicos del Estado, de las élites y de las bases sociales. Como efecto de esto la política en educación salió parcialmente, en estas décadas del Estado, de algunas organizaciones de la sociedad civil, pero no de las cámaras de la producción ni de los partidos políticos. El BID, el Banco Mundial, UNICEF y en menor medida UNESCO fueron los principales generadores de las políticas educativas.

## Sistema Intercultural Bilingüe

El Sistema Intercultural Bilingüe fue la concreción, a fines de los 80 e inicios de los 90, de una larga caminata por conseguir espacios de autonomía, respeto y afirmación cultural de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador.

Desde la colonia hubo diversas experiencias de educación dirigidas al sector indígena. A inicios del siglo XX hubo iniciativas de educación formal cuya propuesta central fue incorporar al indígena a la sociedad nacional. Se priorizó la enseñanza del castellano. La Constitución de 1945 por primera vez garantizó el uso del idioma “vernáculo”, el Kichwa o la lengua aborigen respectiva. Fue el origen de la educación bilingüe. La Alianza Femenina Ecuatoriana y la Federación Ecuatoriana de Indios tuvieron importante papel en este proceso. Se establecieron escuelas en la zona de Cayambe con maestros comuneros, entre los que estaba la líder indígena Dolores Cacuango<sup>106</sup>.

En 1952 el presidente Galo Plaza firmó un acuerdo con el Instituto Lingüístico de Verano para ejecutar un modelo de desarrollo en el campo en una línea de colonización del conocimiento. La experiencia se aplicó en la región amazónica y en algunos pueblos Kichwa. En 1956 se desplegó una propuesta de desarrollo comunitario con un componente educativo en provincias de la sierra centro-norte como Chimborazo, Tungurahua, e Imbabura bajo la responsabilidad de la Misión Andina.

Bajo la iniciativa de Monseñor Leonidas Proaño en 1964 se fundaron las Escuelas Radiofónicas Populares, con fuerte contenido educativo liberador, utilizando la lengua materna de los pueblos originarios. En los años 70 se desplegaron varias iniciativas de Escuelas Radiofónicas en la Amazonía para los pueblos orientales con la participación de la Misión Salesiana, la Federación Interprovincial de Centros Shuar y Achuar y el Ministerio de Educación.

---

<sup>106</sup> Este y los siguientes párrafos son un resumen del libro “Aprender en la Sabiduría y el Buen Vivir” de la Universidad Intercultural Amautay Wasi, 2012, p. 157,158 y 159.

De la mano de algunas organizaciones indígenas en los mismos años 70 se crean diversas experiencias educativas: Escuelas indígenas de Simiatug; Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi; Escuela Bilingüe de la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana.

Desde 1978 la Pontificia Universidad Católica del Ecuador PUCE y su Instituto de Lenguas y Lingüística implementó un programa de alfabetización, unificación de la lengua, formación de líderes indígenas y una licenciatura en Kichwa.

En 1982, en el gobierno de Osvaldo Hurtado, se oficializó la educación bilingüe intercultural. En 1988, en el gobierno de Rodrigo Borja, se institucionalizó la Dirección de Educación Bilingüe Intercultural DINEIB, iniciándose procesos masivos de creación de establecimientos para todos los niveles de estudio.

El proceso de los 70 y 80 fue una compleja combinación de aspiraciones y estrategias políticas, organizativas e identitarias de los pueblos indígenas, siendo la educación parte sustantiva de ellas. La recuperación del idioma, fue factor clave de la reconstitución y autovaloración de lo indio. La formación de líderes e intelectuales indígenas a través de la educación ayudó a generar el poderoso movimiento indígena que irrumpió con una agenda política a inicios de los 90, modificando la correlación de fuerzas sociales y políticas de la coyuntura, removiendo los viejos esquemas de organización del Estado y de la relación entre los ecuatorianos a través de los planteamientos de valorar la diversidad, reconocer la multiculturalidad y la plurinacionalidad del Ecuador.

## **EL CONFLICTO DOCENTE: FACTOR DE ALTA INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EN LA EDUCACIÓN**

Uno de los factores políticos y sociales que incidió de manera gravitante en las políticas públicas educativas de estos años fue la constante movilización y protesta de los docentes a través de su gremio, la Unión Nacional de Educadores UNE.

El gremio estuvo presente en diversos espacios de participación y gestación de propuestas de políticas educativas como las tres Consultas Nacionales Siglo XXI, el acuerdo nacional que creó la Agenda Básica del Contrato Social y otros. Sin embargo, la mayor y permanente expresión de la acción docente fue el paro.

En todos estos años, particularmente desde 1999, el tema salarial fue una de las principales causas de los frecuentes paros<sup>107</sup>. Lo salarial se presentó bajo diversas formas, siendo las más frecuentes el pago a destiempo, el incumplimiento de acuerdos anteriores gobierno-sindicato sobre aumentos salariales y/o simplemente nuevos pedidos de aumento salarial, como respuesta a los altos costos de la vida.

Para los líderes del sindicato<sup>108</sup>, el tema salarial como motivo de los paros encubría un descontento mayor del magisterio, relacionado con las condiciones adversas del trabajo docente, carencias de capacitación y estímulos, deterioradas condiciones de las aulas, falta de material didáctico, etc.

Varias causas de los conflictos eran políticas y estaban relacionadas con la falta de previsión y de visión política de parte de los gobiernos, sobre todo por las difusas e inoportunas políticas salariales y por la persistente desinversión educativa agudizada en los años 90. Según varios analistas, entre los que se cuentan algunos ex ministros de educación,<sup>109</sup> las causas de los constantes paros también deben ser encontradas en la lógica política partidaria, en especial en los intereses específicos del partido político Movimiento Popular Democrático MPD, cuyos militantes dirigían el sindicato docente.

Para la perspectiva señalada, el MPD aprovecharía la ineficiencia de los gobiernos, su vocación por las políticas “fondomonetaristas”, así como las legítimas demandas de los

---

<sup>107</sup> Tanto para los ex ministros de educación consultados por Milton Luna, así como para los dirigentes de la UNE, el núcleo fundamental del conflicto docente giró en torno al tema salarial.

<sup>108</sup> Edgar Isch, dirigente del Movimiento Popular Democrático partido que de manera mayoritaria controlaba la Unión Nacional de Educadores. Entrevista realizada por Milton Luna el 8 de enero del 2004. Archivo personal de Milton Luna

<sup>109</sup> Asertos compartidos por la mayoría de ex ministros de educación consultados por Milton Luna sobre el tema y por una gran mayoría de editorialistas y generadores de opinión pública en el país.

maestros, para canalizarlas a través de varias formas de lucha, entre las que se cuentan las grandes movilizaciones y paros.

En general la lucha docente encabezada por el MPD tuvo éxitos inmediatos, por lo que la dirección política de dicho partido se legitimó en los maestros de base. De esta manera, el conflicto se convirtió en reproductor de un micro poder y de determinadas relaciones de confianza y de clientelismo entre partido, sindicato y bases docentes.

En este juego de mutua ganancia, las bases ganaban y sentían que ganaban con un liderazgo que a través del paro mal o bien siempre conseguía vencer a los gobiernos. Y por otra parte, el partido se visibilizaba, colocaba sus tesis políticas nacionales que iban más allá del tema educativo y también fortificaba una clientela cautiva de electores que cada cierto periodo votaba por los líderes del magisterio que se candidateaban para una u otra dignidad de elección popular de nivel local o nacional. De allí que los detractores del sindicato encontraban cierta coincidencia entre cercanía temporal de los paros con el inicio de cualquier proceso electoral. De esta forma, los paros eran denunciados como una plataforma política para el lanzamiento informal y promoción de candidaturas de los dirigentes de la UNE.

Ante este punto de vista, que más de una vez se convirtió en denuncia pública, los dirigentes del sindicato defendieron su militancia política y la legitimidad de sus posibles candidaturas, negando la utilización de los paros como vehículos de propaganda preelectoral. Para Ernesto Castillo, Presidente Nacional de la UNE y dirigente del MPD, el paro es el “único método para llamar la atención de los gobiernos... nos hemos dado cuenta que solamente a través de los paros somos escuchados. Cuando hay un paro de actividades no es por capricho del gremio, los paros son consecuencia de los incumplimientos de los acuerdos, del irrespeto constitucional y legal”<sup>110</sup>. En efecto, parte de esta afirmación tiene sentido debido a que los gobiernos de manera reiterada se acostumbraron a reaccionar favorablemente hacia los temas sociales, a partir de las medidas de fuerza planteadas por los gremios. De esta manera muchos paros fueron parte de un juego predecible y

---

<sup>110</sup> Castillo, Ernesto, Presidente Nacional de la UNE. Entrevista realizada por Milton Luna el 8 de enero del 2004. Archivo personal de Milton Luna

permanente producto de la ineficiencia política de los gobiernos y de la capacidad de reacción del sindicato, cuyos dirigentes, de paso, catapultaron su popularidad política electoral.

### Reivindicaciones y plataforma de lucha docente.

Desde 1980 hasta el 2003 el paro docente fue un hecho periódico y permanente que influyó en la cotidianidad de la educación, en las políticas educativas y en el ambiente político general del país.

**Tabla 51 Paros de la UNE 1983- 2003**

<b>Año</b>	<b>Duración</b>	<b>Presidente</b>	<b>Ministro</b>	<b>Presidente/a UNE</b>
1983	3 meses	Oswaldo Hurtado	Claudio Malo	Ernesto Álvarez
1985	2 meses	Febres Cordero	Camilo Gallegos	Ramiro Beltrán
1987	Varias semanas	Febres Cordero	Camilo Gallegos	Antonio Cañizares
1990	Varias semanas	Rodrigo Borja	Alfredo Vera	Juan José Castelló
1992		Rodrigo Borja	Raúl Vallejo	Juan José Castello
1994		Sixto Durán	Eduardo Peña	Gustavo Terán
1994		Sixto Durán	Rosalía Arteaga	Gustavo Terán
1995		Sixto Durán	Fausto Segovia	Gustavo Terán
1995		Sixto Durán	Roberto Passailaigue	Carlos Medina
1996		Abdala Bucaram	Sandra Corra	Carlos Medina
1997		Fabián Alarcón	Mario Jaramillo	Stalin Vargas
1999	10 días	Jamil Mahuad	Vladimiro Álvarez	Stalin Vargas
1999	6 semanas	Jamil Mahuad	Rosangela Adoum	Stalin Vargas
2000	6 semanas	Gustavo Noboa	Roberto Hanze	Araceli Moreno
2002	15-16 enero	Gustavo Noboa	Juan Cordero	Ernesto Castillo
2002	20-21 febrero	Gustavo Noboa	Juan Cordero	Ernesto Castillo
2002	4-5 marzo	Gustavo Noboa	Juan Cordero	Ernesto Castillo
2002	24-25 abril	Gustavo Noboa	Juan Cordero	Ernesto Castillo
2002	27 Noviembre	Gustavo Noboa	Juan Cordero	Ernesto Castillo
2003	24-26 febrero	Lucio Gutiérrez	Rosa María Torres	
2003	15 mayo-12 junio	Lucio Gutiérrez	Rosa María Torres	
2003	Nov- Diciembre	Lucio Gutiérrez	Otón Morán	
2003	Diciembre	Lucio Gutiérrez	Roberto Passailaigue	

Fuente: Ministerio de Educación. Comunicación Social. 1999. Archivo Personal Milton Luna.

Indudablemente que la cadena de conflictos fue de la mano con los procesos de crisis y ajuste económico, desinversión educativa y de cambios en las orientaciones de las políticas dentro de la ambigua migración del modelo desarrollista al modelo neoliberal.

En el periodo del 1980-2003 hubo 22 paros docentes de diferente duración e intensidad política. Llama la atención que en 18 años, desde 1980 a 1998 se desarrollaron 11 paralizaciones y que, en el periodo de la crisis económica y social más profunda del siglo XX se multiplicaron las paralizaciones. En efecto, desde 1999 al 2003, en 4 años, hubo 11 paros. En todos los paros realizados, pero de manera particular en el periodo 1999-2003, apareció el tema salarial como el eje central de la reivindicación unionista.

**Tabla 52 El tema salarial en los conflictos docentes 1999-2003**

<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2003</b>
Ministros Vladimiro Álvarez y Rosangela Adoum UNE: Stalin Vargas	Ministro Roberto Hanze UNE: Araceli Moreno	Ministro Juan Cordero UNE: Ernesto Castillo.	Ministra Rosa María Torres	Ministros Ottón Morán y Roberto Passailaigue
Salarios. Cumplir con la ley número 10, del congreso: aumento salarial a cuatro salarios mínimos vitales	Salarios Incremento del Salario Básico de los maestros de 45 a 100 dólares	Alza salarial	Pago impuntual de salarios y subsidios. 80 millones para equiparación salarial.	Cumplimiento de acuerdo aumento salarial.

Elaboración: Milton Luna

En cada paro el aspecto salarial se expresó de diversas formas: cumplimiento de aumento salarial pactado en acuerdos UNE- gobierno fruto de paros anteriores<sup>111</sup>, incremento del salario básico, alza salarial y pago puntual de salarios. A más del salarial aparecieron otros componentes en un menú que abarcaba varios aspectos de política educativa y política general. Hubo los relacionados con la carrera docente y su mejoramiento como el pedido

<sup>111</sup> Este fue el caso de los paros de 1999 y el de noviembre – diciembre del 2003.

para el cumplimiento de la ley de escalafón, el respeto a los derechos de los maestros rurales, capacitación, partidas docentes y reclasificación de personal. También integran los pedidos aspectos que van más allá de la situación docente, como mejoramiento de la infraestructura escolar y material didáctico, mayor presupuesto para educación, financiamiento de escuelas unidocentes y granjas escolares. En algunos casos la reivindicación asumió un discurso más político tomando postura respecto a la ley de educación, a la no privatización del sector educativo, a la oposición a la descentralización - municipalización de la educación y un rechazo a la Carta de Intención firmada con el FMI que contenía alzas de los combustibles, de pasajes y electricidad.

En la agenda de reivindicaciones de los paros el tema salarial siempre asumió formas muy concretas que las llevaban a las mesas de negociación. Los otros puntos siempre asumieron una retórica general de muy difícil concreción y negociación quedando como decorado de la lucha. Esta situación varía en el periodo 1999 – 2003.

En efecto, las demandas no salariales pasaron de enunciados generales y retóricos a fórmulas que se expresaron en pedidos precisos en los que incluso apareció el aspecto de inversión específica traducida en cifras, lo que le dio al discurso docente mayor fuerza política y capacidad de negociación. Así, si en 1999 se pedía “inversión en capacitación docente”, en el 2003 se señalaba la necesidad de invertir 10 millones de dólares en esta actividad. Si en 1999 se reivindicaba la inversión del 30% del presupuesto en educación, en el 2003 la petición asumió una fórmula realista: pasar de una inversión del 12 al 16% del presupuesto nacional. Si en el 99 se hablaba de incremento en partidas docentes en general, en el 2003 se solicitaba 12.000 partidas con una inversión de 17 millones de dólares. Tal cambio pudo ser reflejo de madurez del movimiento docente, mas también pudo evidenciar la eficiente utilización de un entorno político excepcional. En efecto, el pliego de peticiones antes señalado fue expuesto y negociado con el gobierno del Presidente Lucio Gutiérrez en momentos que el MPD, partido cercano a la UNE, ocupaba altos puestos en la administración del gobierno, alguno de ellos de asesoría política directa al despacho presidencial. Fue también un menú de pedidos hecho a una ministra de Educación, Rosa María Torres, con sensibilidad a los reclamos docentes. De allí que la negociación final del

paro, en el mes de junio del 2003, fuera una de las más ventajosas de los últimos veinte años.

### **Efectividad de los paros**

Con excepción del último paro registrado en este periodo (noviembre-diciembre del 2003) realizado en las administraciones de los Ministros de Educación Morán y Passailaigue, en el que visiblemente hubo un fracaso,<sup>112</sup> todos los paros anteriores realizados desde 1999 alcanzaron exitosamente sus objetivos.

En 1999 se pidió el pago de sueldos atrasados y que se cumpliera con un aumento salarial a cuatro salarios mínimos vitales. Se consiguió el pago de sueldos atrasados y el aumento del salario mínimo vital. En el 2000 se pidió el incremento de salario básico de 45 a 100 dólares. Se consiguió el incremento de 30 USD al salario y una elevación del subsidio familiar del 3 al 5% y un bono de 100 USD cada año. En junio del 2003, como se ha señalado, se llevó a cabo el acuerdo más notable: incremento en 20 dólares al sueldo básico (10 a partir de octubre del 2003 y los otros 10 a partir de enero del 2004). A esto se sumaban un bono mensual extraordinario de 10 dólares a pagarse por única vez en los meses de julio, agosto y septiembre del 2003. Además se lograron 12 millones de USD para reclasificación de personal, 2 millones para incentivos por excelencia académica, 3.400.000 USD para desarrollo profesional, 2 millones para vivienda docente, y 10 millones para capacitación. En otros ámbitos, en el 2000 se arrancó el compromiso del gobierno para la no privatización de la educación y en el 2002 la derogatoria del acuerdo ministerial 578 que transfería competencias de la educación a los municipios del país. De

---

<sup>112</sup> Luego de la exitosa negociación del paro de mayo-junio del 2003, pocos meses después, el gobierno ya sin la participación de los aliados “izquierdistas”, Pachakutik y MPD, dio un paso atrás y decidió no cumplir con dicho acuerdo. Este fue el motivo para la realización de un nuevo paro iniciado en el mes de noviembre de 2003. Paro prolongado, realizado en momentos de finalización de año escolar en la costa y con fiestas navideñas a las puertas, que tuvo como corolario un desgaste político para los dos actores, gobierno y UNE, y en medio del cual salió una negociación favorable al gobierno. De todo lo alcanzado en el mes de junio se sostuvo algo del tema salarial. Los otros puntos quedaron en enunciados retóricos.

todas maneras, esta negociación exitosa, sobre todo la de junio del 2003, se topó pocos meses después con el incumplimiento del gobierno, lo que motivó un nuevo paro realizado en condiciones poco propicias, dando como resultado un acuerdo en el que se redujeron notablemente los puntos alcanzados en junio. De aquí el contraste. En junio la mejor negociación de la UNE en años, y en diciembre una derrota de las mismas proporciones.

De cualquier forma, el balance de la efectividad de los paros es positivo para los intereses inmediatos del sindicato y de los maestros. Mas también fueron espacios políticos utilizados para promocionar las tesis (no a la privatización y municipalización de la educación, entre otras) y a los dirigentes del partido político que dirigía el gremio. En esta dimensión el paro cumplió un papel eficiente y útil.

Pero visto desde otro costado, los paros fueron medidas reactivas con incidencia limitada respecto a los problemas estructurales de la educación, con excepción del tema de la descentralización y municipalización, en dónde, debido a la oposición del gremio, se puso freno a estas políticas de corte neoliberal. Entonces, los paros demostraron su efectividad para arrancar o forzar el cumplimiento de compromisos sobre todo en política salarial y en la derogatoria de un acuerdo ministerial sobre la municipalización de la educación, pero más allá de lo retórico, no tuvieron impacto real en otros aspectos de la política educativa y en la política de inversión estatal en el sector.

Observado en el largo plazo, desde los años 80 el sindicato arrancó al Estado beneficios puntuales para solventar la supervivencia de un magisterio cada vez más pobre y desestimulado... y nada más.

Las acciones del sindicato, sobre todo los paros, fueron cada vez más aisladas y desprestigiadas. Reforzaron en la opinión pública la imagen de un sistema educativo público ingobernable, con maestros “belicosos y poco formados” y una educación con grave deterioro de su calidad. Sobre esto último no se desarrolló en su momento un estudio que permitiera observar el impacto en los aprendizajes por la pérdida de clases a consecuencia de los paros, en los ajustes curriculares para “cumplir rápidamente” con programas de estudio luego de la suspensión de la medida de hecho; la actitud de los estudiantes frente al hecho educativo al ser forzados a trabajar en sus días de descanso para

compensar el tiempo perdido por la paralización. En otras palabras, el Ecuador no indagó el impacto en la calidad educativa y en la probable migración de algunos grupos sociales desde las escuelas públicas hacia las privadas.

Por lo señalado, el paro pudo ser una pérdida para el país, ya que adicionalmente reforzó una actitud de indiferencia y de distancia de muchos sectores sociales y políticos respecto de la educación pública y, si bien no fue causa fundamental de la crisis de la educación, contribuyó a su deterioro.

### **Los paros y los actores involucrados**

Tanto los gobiernos cuanto el sindicato hicieron esfuerzos por incorporar aliados a su lucha. Los gobiernos a través de diversos mecanismos, básicamente mediáticos, buscaron debilitar socialmente al sindicato y lograr apoyos. Para esto sobre todo usaron las cadenas nacionales. El sindicato, por su parte, utilizaba a los medios de una manera más limitada (entrevistas, comunicados de prensa), para vender sus tesis a través de la victimización del docente, presentando una imagen lastimera de un magisterio maltratado económica y socialmente, con la finalidad de sensibilizar a la gente y levantar solidaridades.

A pesar de los esfuerzos los dos contendores no recibieron el apoyo social y político suficiente. En el primer caso porque los actores sociales y políticos no deseaban sumarse a los gobiernos para no ser identificados con ellos, debido siempre a su alto nivel de impopularidad. En el segundo caso, como ya se ha mencionado, el conjunto de la población veía con preocupación la situación de los docentes, pero buena parte de ella no comulgaba con la forma de protesta. La indiferencia era la tónica general, a pesar de la alarma y crítica que levantaban los medios de comunicación sobre todo dirigidas a la UNE. El resultado fue un conflicto focalizado en dos contendientes (MEC-UNE), y un mayor aislamiento de la educación pública de la preocupación nacional.

## Los paros y sus consecuencias en el Estado

La mayoría de gobiernos provocaron los paros a través del incumplimiento de ofrecimientos y de acuerdos, o del pago impuntual de los salarios, pero también los paros fueron promovidos por el sindicato por diversas razones de tipo político o gremial.

Los gobiernos se sintieron acosados y particularmente los ministros y ministras de educación sufrieron las consecuencias. Por lo general un paro era visto como la mejor manera de quemar políticamente a estos altos funcionarios. Y así sucedió. Muchos de ellos luego de un paro salieron de sus puestos.

Los gobiernos ingresaron con fuerza a enfrentar los paros y por lo general se ablandaron en el camino. En algunos casos, al inicio de la confrontación recurrieron a métodos represivos: desde amenazas de sanciones hasta encarcelamiento de los dirigentes, pero a medida que la resistencia del magisterio se tornaba más fuerte los gobiernos más débiles apelaban a la negociación.

El deterioro político de los ministros de educación fue un reflejo también del persistente debilitamiento del Estado. La aplicación “a medias”, durante los noventa, de las políticas neoliberales, junto a la reiterada crisis política y de gobernabilidad, a la carencia de políticas serias sobre el rol del Estado y al eclipsamiento de las fórmulas de descentralización y “modernización” precipitó la crisis del Estado y de sus instituciones, entre ellas, por supuesto, el ministerio de educación. Según el ex ministro Passailaigue:

La gobernabilidad del sistema era muy reducida, y tanto los establecimientos públicos como particulares, pretendían actuar en forma individual y por su cuenta. El gremio de la UNE estaba muy fuerte y paralizaban el sistema cuando querían presionar a los gobierno. En el Ministerio, y sus dependencias como las Direcciones Provinciales de Educación existía un gran número de simpatizantes de la UNE y del partido político que la cobijaba, que era el MPD.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Passailaigue Roberto, ex Ministro de Educación. Entrevista realizada por Milton Luna 2013. Archivo Personal de Milton Luna

El resultado final fue un Estado enfermo, frágil y desprestigiado cada vez con menos recursos económicos, políticos y técnicos, enfrentado a una demanda por servicios cada vez más grande y desesperada, entre la que se encontraba la de los maestros.

### **El paro, el sindicato docente y los maestros de base**

En los 80 y 90 la UNE experimentó un importante proceso de fortalecimiento. Hacia inicios de los años 2000, de alrededor de 112.000 maestros públicos, más de 95.000 pertenecían al sindicato. Era el sindicato más grande y poderoso del Ecuador. Pero el fortalecimiento no solo era del sindicato sino del partido MPD dentro de la UNE.<sup>114</sup> Así, desde los ochenta, de manera frecuente este partido controló la dirigencia nacional del sindicato, como también las provinciales<sup>115</sup>.

Esto se explicaba porque los maestros se sentían representados por la dirigencia sindical y por sus métodos de lucha, entre los que se contaba el paro, medida que daba resultados exitosos en el plano salarial.

Si en lo macro el paro fue el arma de defensa utilizada por el sindicato, en lo micro tenía fuerte incidencia en la defensa de los maestros en las cotidianidad a través de las comisiones provinciales de estímulos y sanciones dentro de la estructura del Ministerio de Educación, lo que posibilitaba estabilidad laboral, cambios y protección a los agremiados frente a cualquier denuncia.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> El MPD es la figura pública del Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador.

<sup>115</sup> En el 2004 de las 22 direcciones provinciales de la UNE, 16 eran controladas por militantes del MPD.

<sup>116</sup> En las mentadas comisiones el sindicato tenía un delegado por mandato de la ley de escalafón. Según quejas de varios ex ministros de educación, en estas comisiones se presentaban altas dosis de corrupción por encubrimiento de delitos, entre los que se destacan, abusos y maltratos de maestros a alumnos y alumnas. En estos espacios también hubo casos, según los ex ministros, de cobros indebidos por los pases de partidas de maestros. Sin embargo, en los años 2000, hubo un cambio de política del sindicato: comenzó a denunciar actos de corrupción de determinados funcionarios del sistema educativo.

A más del paro y de la defensa de los agremiados en lo local, el sindicato trazaba políticas de fortalecimiento de su presencia vía otros beneficios: fondo de cesantía, capacitación, programas de vivienda, financiamiento para compra de computadoras, etc.

Salarios, defensa de la estabilidad laboral, y otros puntos menores fueron la bandera de los dirigentes que encajaban con las necesidades de una parte del magisterio que aparentemente no se involucraba con procesos de cambio del sistema.<sup>117</sup> En otras palabras, la reivindicación sindical no rebasó la frontera del tema “economicista”, lo que en el largo plazo llevó a configurar una acción política conservadora, aunque en las plataformas de lucha se incorporaron temas de cambio y calidad educativa, pero que en la práctica quedaron en segundo plano y en lo discursivo.

### **La sociedad civil y los paros**

En los ochenta y noventa frente a un Estado cada vez más débil se encontraba una ciudadanía en crecimiento, pero dispersa en sus demandas. El movimiento indígena hizo su ingreso en 1990 replanteando el concepto de Estado y las relaciones sociales vigentes. El tema de la educación intercultural bilingüe fue una de sus banderas. Otros movimientos ciudadanos menores colocaban los temas de las mujeres, del ambiente, de los DDHH y de los niños. En el tema educativo en los 80 y 90 no hubo una expresión social organizada de la sociedad civil, con excepción del movimiento indígena. Ella apareció en el 2002.

Frente al conflicto docente la sociedad no tuvo mayor participación. Los padres de familia y los estudiantes de la educación pública, que pertenecen a los sectores más pobres de la sociedad, miraron impotentes el enfrentamiento entre los tradicionales actores MEC y

---

<sup>117</sup> Estudios sobre la situación docente en América Latina de estos años revelaban la poca predisposición de buena parte de los docentes a las innovaciones en el aula y a la implementación de cambios en los procesos de aprendizaje. Ejemplo: a fines de la década de los noventa en un estudio del uso de textos escolares en Ecuador, se identificó que los textos más usados por los maestros fiscales eran los más viejos y tradicionales en su difusión y en sus contenidos. Textos en los que con seguridad ellos cuando niños estudiaron. Conclusión: con estos textos ya no era necesario realizar esfuerzos para la preparación de las clases (Ayala Mora, Terán & Luna, 1999, p. 34).

UNE. Sin embargo, los medios de comunicación asumieron una postura crítica hacia el paro y hacia los contendientes. Apareció preocupación por la educación de los niños y jóvenes.

Para la clase media y alta, con sus hijos en las escuelas privadas, y las clases populares atravesadas por fracturas y otras preocupaciones políticas de coyuntura, la educación pública y sus conflictos no fueron parte de su agenda.

Desde el 2002 esta situación tuvo una ligera modificación. Voces ciudadanas de varios sectores sociales y regionales del país, inspiradas en los derechos de los niños y niñas y promotoras de acuerdos nacionales y del cumplimiento de metas educativas de calidad, como el Movimiento Ciudadano Contrato Social por la Educación, aparecieron señalando una postura diferente a la de los contendientes, demandando compromisos que fueran más allá de la coyuntura, de los salarios, hacia soluciones estructurales y de largo aliento.

Esta experiencia de acción ciudadana fue bien vista por importantes sectores de la población y de la opinión pública, pero ocasionó preocupación de los viejos actores que vieron invadido su territorio.

### **Los límites de la paralización.**

En estos años el paro docente fue una expresión de la crisis y conflictividad del sistema educativo, de la desatención estatal y social del sector, de las necesidades de manifestación política del sindicato y también, de las imprevisiones, necesidades y lógicas oficiales.

El paro se constituyó en un poderoso instrumento político para canalizar las reivindicaciones de los maestros, sobre todo porque demostró su eficacia para la consecución de determinados intereses inmediatos de los docentes.

Pero el paro, instrumento político excesivamente abusado por el sindicato, no fue utilizado con seriedad para remover y enfrentar problemas estructurales ni forzó la construcción de políticas educativas sostenidas y transformadoras. Más bien, visto en el largo plazo,

contribuyó a la crisis de la educación pública. Sin duda los prolongados recesos de los estudios deterioraron la calidad de la educación pública y los aprendizajes de los estudiantes. Así mismo tuvo consecuencias en el desmoronamiento de la ya resquebrajada institucionalidad y en el desprestigio político y aislamiento de la educación pública.

## **PARTICIPACIÓN Y MOVILIZACION SOCIAL POR LA EDUCACIÓN 1980-2007**

En los 80 y 90 los principales generadores de política educativa fueron los tradicionales actores. Por un lado el Estado representado por los diferentes gobiernos y junto a él la cooperación internacional de Naciones Unidas (UNESCO y UNICEF), y de manera cada vez más enérgica el BID y el Banco Mundial. Y por otra, incidiendo o forzando decisiones, los docentes y su gremio, la Unión Nacional de Educadores UNE, a través de su intervención en espacios públicos, pero sobre todo por medio del paro. También hubo la influencia política de la Iglesia y de las instituciones educativas católicas con sus federaciones y congregaciones, así como las organizaciones de la educación privada y laica.

El movimiento estudiantil desde los 80 dejó paulatinamente el escenario público. En los 80 el gran representante de la sociedad fue el movimiento obrero, sin embargo la educación estuvo fuera de su agenda. Al contrario, el movimiento indígena, de manera discreta pero altamente efectiva, colocó a la educación en el centro de sus prioridades políticas, gestando a fines de la década el Sistema Intercultural Bilingüe. Desde los 90 los indígenas reemplazaron a los obreros en el liderazgo de los movimientos sociales. La educación siempre estuvo presente en su bitácora.

Los padres y madres de familia, los medios de comunicación y las empresas no participaron. Las ONG desde mediados de los 90 hicieron su irrupción, aunque fue leve su influencia en las políticas educativas.

A inicios de los 2000 se produjo un cambio significativo. La sociedad civil se autoconvocó y convocó al Estado a construir y suscribir un acuerdo nacional por la educación, teniendo como base un documento elaborado por la propia ciudadanía.

Entre 1980 y el 2007 hubo tres hitos importantes en la historia de la participación social en la política educativa: a) el Debate pedagógico ecuatoriano (1980), b) la primera Consulta Nacional siglo XXI, y, c) el Acuerdo Nacional Contrato Social por la Educación del 2002. Los dos primeros impulsados por el Estado y el tercero por la sociedad civil.

### **Debate Pedagógico Ecuatoriano**

Destellos de participación en políticas educativas aparecieron a inicios de los 80 en el gobierno de Jaime Roldós Aguilera. El Estado representado por el Ministerio de Educación dirigido por el doctor Galo García Feraud, convocó para el 25-29 de febrero de 1980 a un “Debate Pedagógico Ecuatoriano” con la finalidad de establecer “Bases preliminares para la reestructuración del sistema ecuatoriano de educación”. El concepto que estuvo tras este evento fue el de “planificación participativa”. Hubo 175 participantes, la mayoría de ellos docentes.

Hubo una representación diversa con una abrumadora mayoría ligada al sistema educativo. Estuvieron presentes funcionarios del MEC de todo el país, decanos de las facultades de ciencias de la educación, directores de escuelas, rectores de colegios, directores de institutos de formación docente, la UNE, rectores de algunas universidades, dirigentes estudiantiles, la Casa de la Cultura Ecuatoriana, la confederación de colegios privados, la Federación Shuar, confederación de colegios laicos, la FEUE, una ONG educativa y un partido político.

## Consulta Nacional Siglo XXI

Fue una iniciativa del Ministerio de Educación dirigido por Raúl Vallejo. Se creó un grupo convocante integrado por el Ministerio de Educación y Cultura MEC, Asociación de Facultades Estatales y Escuelas de Filosofía y Ciencia de la Educación AFEFSE; Asociación Nacional de Rectores de Colegios e Institutos Superiores del Ecuador ARECISE; Casa de la Cultura Ecuatoriana; Confederación Ecuatoriana de Establecimientos de Educación Católica CONFEDEC; Confederación de Establecimientos Particulares Laicos CONFEDEPAL; Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas CONUEP; Unión Nacional de Educadores UNE; UNESCO y UNICEF. A más de estos participaron en las deliberaciones la Dirección de la Educación Intercultural Bilingüe, el movimiento de mujeres, la FESE y el Partido Conservador.

En esta Consulta, que derivó en una Conferencia y en una declaratoria de Acuerdo Nacional, hubo la participación abrumadora y mayoritaria de actores y sectores ligados a la educación pública y privada. Llama la atención que solo un grupo de mujeres y el Partido Conservador, actores fuera del medio educativo, participaron como deliberantes en la Conferencia.

Los suscriptores del Acuerdo Nacional fueron los convocantes de la Consulta. A más de ellos se sumaron más entidades y organizaciones: la Unión Nacional de Periodistas, la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, la Confederación de Trabajadores del Ecuador CTE, el Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina CIESPAL, federaciones indígenas, partidos políticos, Cámara de Agricultura, y las Fuerzas Armadas.

La Consulta Nacional Siglo XXI no solo fue un proceso de participación, sino que recogió ideas sobre la participación en educación. Sobre este tema las miles de personas de los diferentes establecimientos consultados<sup>118</sup>, señalaron de manera positiva la necesidad de

---

<sup>118</sup> Se recibieron 4977 cuestionarios, pero se procesaron 2392. Consulta Nacional Siglo XXI, Informa preliminar, 1992, p. 1

impulsar la intervención de la sociedad en el mejoramiento de las condiciones materiales de los establecimientos y en la exigencia social en el cumplimiento de las leyes. Hablaron de la posibilidad que las empresas crearan y sostuvieran planteles educativos y que abrieran sus puertas para pasantías. Se refirieron a la necesidad de ampliar la representación en el Consejo Nacional de Educación y la mejor articulación de la UNE. Apareció la idea de la comunidad educativa asumiendo compromisos en el cambio educativo. Se estableció que uno de los caminos más adecuados de participación era la descentralización, la autonomía de los establecimientos elaborando proyectos y el impulso a la adecuación de las realidades locales en los programas de estudios. Hubo una categórica negativa a cualquier proceso de privatización de la educación (MEC, CONUEP & Otros, 1992, p.23).

Años más tarde en sus dos administraciones el ministro de educación Roberto Passailaigue impulsó dos procesos de contacto con actores educativos y acuerdo denominados II y III Consulta Nacional Siglo XXI.

### **El Contrato Social por la Educación (CSE)**

En el 2002 todavía se sentían con fuerza las consecuencias sociales, económicas y políticas de la crisis integral que arrancó en 1999. El impacto no sólo se dio en la profundización de la pobreza, sino en la inestabilidad política, en la mayor fragmentación social y en la desmoralización de la gente. En efecto, cayó el gobierno de Jamil Mahuad, los problemas étnicos y regionalistas se profundizaron y la desesperanza visitó los hogares de cientos de miles de familias.

Una de las medidas de política pública para enfrentar la crisis en el ámbito educativo fue el programa integral de mejoramiento de las escuelas unidocentes, centros educativos con un solo maestro para todos los grados, la mayoría ubicados en el sector rural que recibían a los niños y niñas de los sectores sociales pobres del Ecuador.

El diseño y ejecución de este programa informó de una enorme potencia política de la educación como factor convocante de voluntades diferentes. El programa de mejoramiento de las escuelas unidocentes, bajo el liderazgo del Ministerio de Educación, despertó y promovió alianzas amplias de las más diversas instituciones y personas del sector público, cooperación internacional, organizaciones indígenas, federaciones obreras y estudiantiles, ONG y empresa privada. Demostró que bajo la crisis aparecía una importante necesidad nacional de unión, de recuperar la esperanza, de salir de la crisis. El cumplimiento del derecho de los niños fue la inspiración esencial y el tema educativo fue la argamasa política y el terreno del acuerdo<sup>119</sup>.

En base a la lectura de esta experiencia y de la realidad nacional, a inicios del 2002 diversas personalidades de la ciudadanía<sup>120</sup> aprovechando la campaña electoral presidencial convocaron a un gran acuerdo nacional por la educación, que adoptaría el nombre de Contrato Social por la Educación.

El grupo promotor del acuerdo estuvo integrado por 20 personas a título individual, eran líderes de los más diversos sectores sociales, empresariales, de las Iglesias, políticos, indígenas y prensa de varias regiones del país<sup>121</sup>. La idea fundamental giraba en torno a “abrir la cancha” en el tema educativo, a romper la lógica cerrada de Ministerio de Educación – Gremio como principio y fin de los problemas y soluciones del sector; a involucrar a los más amplios sectores sociales en la temática. Por esto se apostó por la

---

<sup>119</sup> El programa adoptó el nombre de Contrato Social por las Escuelas Unidocentes.

<sup>120</sup> La motivación inicial fue hecha desde UNICEF, encabezada por su representante Yoriko Yasukawua. Se sumó con entusiasmo al proceso el Ministro de Educación Juan Cordero.

<sup>121</sup> El Comité Promotor original estuvo integrado por: Jaime Astudillo Romero, Presidente, Rector de la Universidad de Cuenca y presidente de la Asamblea Nacional de Universidades del Ecuador; Anunziatta Valdez, legisladora y activista de organizaciones de mujeres y niñez; Abelardo Pachano, banquero, ex presidente de la Junta Monetaria; César Montúfar, académico y columnista del Diario *El Comercio* de Quito; Eugenio Arrellano, Obispo de Esmeraldas; Ernesto Castillo, presidente de la UNE; Fernando Navarro, ex presidente de la Cámara de Comercio de Quito; Jorge Vivanco, periodista, subdirector de Diario *El Expreso*; Joaquín Zevallos, presidente de la Federación de Cámaras de Comercio; Juan Cordero, Ministro de Educación; Marcia Gilbert, Rectora de la Universidad Casa Grande de Guayaquil, concejala del Municipio de Guayaquil; Marena Briones, columnista de Diario *Hoy* de Quito; Mario Jaramillo, Ex Ministro de Educación y Rector de la Universidad del Azuay; Nelson Guim, empresario; Yoriko Yasukawa, representante de UNICEF, Nila Velásquez, educadora, columnista de Diario *El Universo* de Guayaquil; Nina Pacari, dirigente del Movimiento indígena; Pablo Lucio Paredes, académico, columnista de Diario *El Universo*; Raúl Baca Carbo, Ex Ministro de Estado y ex Presidente del Congreso Nacional, ex candidato a la Presidencia de la República.

pluralidad ideológica y al peso ético de los convocados. Por supuesto, en este grupo en calidad de ciudadanos participaron el ministro de educación Juan Cordero y el presidente del gremio de los docentes UNE, Ernesto Castillo.

El Grupo Promotor construyó una Agenda Básica con mínimos y metas fundamentales en materia educativa<sup>122</sup>, como estrategia para movilizar al país a favor de un acuerdo nacional que tuviera por finalidad colocar a la educación como primera prioridad de las políticas públicas. La idea fue construir colectivamente esta agenda y proponerla a todo país para su suscripción y apoyo.

Desde agosto hasta el 13 de noviembre de 2002 se desarrolló una intensa campaña de adhesiones a la Agenda Básica. La campaña mediática que tuvo la adhesión de las asociaciones de prensa, radio y TV de todo el país tuvo la siguiente consigna: “Sólo la educación Cambia al Ecuador. Si tu candidato no sabe cómo cambiar la educación, cambia de candidato”. Personas, organizaciones sociales y empresariales, docentes, periodistas, candidatos a la presidencia de la república suscribieron el compromiso<sup>123</sup>.

Una de las principales preocupaciones de diversos sectores ciudadanos respecto al proceso de movilización y firma de la Agenda Básica fue cómo garantizar que la firma no se quede en el papel y en “ofrecimientos de campaña”. Una de las salidas propuestas fue prolongar y expandir la actividad el Grupo Promotor más allá de las personas inicialmente convocadas y más allá del momento electoral. En tal sentido se decidió la transformación de una

---

<sup>122</sup> La Agenda Básica fue transcrita en páginas anteriores de este capítulo

<sup>123</sup> Firmaron la Agenda Básica: candidatos a la Presidencia de la República: Lucio Gutiérrez, Alvaro Noboa, Rodrigo Borja Cevallos, Osvaldo Hurtado Larrea, Xavier Neira, Jacinto Velázquez, León Roldós, Ivonne Baki; Ministerio de Educación; Foro de ex Ministros/as de Educación; Paco Moncayo, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito; Ramiro González, Gobierno de la Provincia de Pichincha; Fernando Cordero Municipio de Cuenca; Federación Nacional de Cámaras de Comercio; Cámara de Comercio de Quito; Federaciones indígenas: CONAIE, FENOCIN, ECUARUNARI, FEINE; Organizaciones de trabajadores: Frente Unitario de Trabajadores FUT, CEDOCCUT; Coordinadora Política de Mujeres, CNA AFROECUATORIANA, CONFEUNASSC, SISTEMA DE NACIONES UNIDAS, Asociación de Mujeres Municipalistas, Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, Colegio de Periodistas de Pichincha, Unión Nacional de Periodistas, CIESPAL, editorialistas y comunicadores sociales de radio, prensa y TV, ONGs, Compañía de Jesús, organizaciones de Padres y Madres de familia y gobiernos estudiantiles. Cabe señalar que Lucio Gutiérrez firmó como candidato a la presidencia y ratificó públicamente su adhesión a la Agenda Básica luego de ser electo Presidente de la República.

iniciativa ciudadana que impulsara un acuerdo, a un movimiento ciudadano que tuviera entre otras finalidades dar continuidad a la iniciativa de colocar a la educación en la agenda estatal y social y promover, impulsar y vigilar el cumplimiento por parte de los firmantes, sobre todo de los representantes estatales, de la Agenda Básica. El movimiento se definió como ciudadano, independiente, amplio, diverso y pluralista.<sup>124</sup> Para un mayor logro de la independencia, la participación en el Grupo Promotor de los titulares del Ministerio de Educación y del gremio fue paulatinamente desapareciendo durante el 2003. Esto le dio a la organización mayor capacidad de acción y mayor presencia política y ética en la sociedad ecuatoriana.

Durante los siguientes años el movimiento se nutrió de organizaciones y personas de distintos sectores sociales, regionales, étnicos, educativos, estudiantiles, de maestros, madres y padres de familia de todo el Ecuador<sup>125</sup>. En diversos momentos participaron activamente en sus iniciativas la Asociación de Municipalidades (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales y las Juntas Parroquiales. También dieron soporte al Contrato Social UNICEF y ONG como Plan Internacional, Ayuda en Acción, Care, Save the Children U.K., Terre Des Home, KNH, Visión Mundial, CCF.

Desde el 2003 las relaciones con el gremio de los profesores y con el Ministerio de Educación fueron de respeto, pero con frecuentes momentos de tensión debido a la presencia crítica del movimiento en diferentes situaciones, sobre todo en los de conflicto o de incumplimiento de políticas educativas. El CSE al asumir como bandera el principio del derecho a la educación, asumió de hecho la defensa de los educandos, particularmente de los niños y jóvenes, lo que claramente le colocó en una posición frente al Estado y al gremio.

Algunos de los logros del movimiento hasta el 2006 fueron los siguientes:

- Aumento de la conciencia en la sociedad ecuatoriana de que la educación era un tema clave para el país. Tal logro se consiguió mediante sistemáticas

---

<sup>124</sup> Se ratificó a Jaime Astudillo como presidente y se nombró a Milton Luna como coordinador nacional.

<sup>125</sup> En su momento de mayor fuerza el CSE estuvo integrado por más de 100 organizaciones.

campañas mediáticas y movilizaciones sociales, muchas de ellas llevadas a cabo en los procesos electorales.

- Contribuyó a que más actores sociales que los educativos tradicionales (Ministerio, gremio docente, Iglesia, sector privado de la educación) se involucraran en las políticas educativas. Sobre todo aportó a que la ecuación ministerio – sindicato docente paulatinamente se debilitara y diera paso a otras voces, ante todo ciudadanas independientes para que comentaran, aportaran y se involucraran en la solución de los problemas educativos. En estos años el CSE logró “abrir la cancha” de la educación a más actores y sectores no solo de la sociedad, sino del Estado, caso del Ministerio de Economía, Congreso, municipios, prefecturas y juntas parroquiales.
- Aportó a que el debate y las políticas sobre educación no se autoreferenciaran, esto es, a que se deje de pensar la educación por y para la educación. El CSE promovió la relación de la educación con el desarrollo humano, con la economía y el crecimiento económico, con el desarrollo local, con el fortalecimiento de la democracia y la construcción de ciudadanía. Colocó en la sociedad la idea de que la educación es un bien público y estratégico de singular importancia en la vida de las personas, de la sociedad y del Estado. Identificó a la educación como un instrumento fundamental para configurar un proyecto de país.
- Construyó y colocó en el Estado y en la sociedad una agenda educativa con políticas y metas prioritarias. Algunas se convirtieron en políticas de Estado y formaron parte sustantiva del Plan Decenal de Educación (2006- 2015): universalización de la educación básica, particularmente del primer año; distribución universal y gratuita de textos escolares; eliminación de 25 dólares de “contribución voluntaria” de los padres de familia al momento de la matrícula; nuevos modelos de gestión, calidad educativa, evaluación y rendición de cuentas, mayor inversión educativa, calidad del gasto.
- Resultado de la incidencia: aumento de presupuesto en educación; 94% de acceso a la primaria (300.000 niños y niñas que estaban fuera del sistema accedieron a la escuela). La sensibilidad de varias autoridades a alto nivel

facilitó la concreción de esta agenda. Otras, en cambio, por su actitud de poca apertura, recibieron la presión del movimiento ciudadano y de la opinión pública a través de los medios de comunicación.

- Regularización del pago a los docentes y creación de un ambiente de gobernabilidad. Ayudó a la creación de instancias en el Ministerio de Economía para el seguimiento del pago puntual a los profesores, hecho que aportó a relajar las tradicionales relaciones tensas entre gobierno y sindicato docente.
- Mayor participación de gobiernos locales en el tema educativo. Se destaca la política de elaboración y distribución de textos escolares por parte de las Prefecturas, así como la creación de mesas locales por la educación, contratos sociales locales u otras iniciativas colectivas y concertadas por diversos actores en varios cantones del país, con la efectiva participación de alcaldes, prefectos y juntas parroquiales.

La experiencia del Contrato Social demostró que en un país desinstitucionalizado y con alta inestabilidad política la acción la ciudadanía ayudaba a la construcción y sostenimiento de políticas públicas. En un Estado con gobernabilidad inestable como el que tuvo el Ecuador hasta el 2007, el movimiento ciudadano asumió el rol de reservorio de memoria de políticas frente a múltiples ministros de distintos y cambiantes gobiernos. En estas circunstancias el rol propositivo y el espacio de encuentro y debate se activó. Algunas políticas educativas lograron mantenerse de un ministro a otro, de un gobierno a otro debido a la presión y a la acción de “recuerdo” del movimiento ciudadano.

El movimiento ciudadano tiene la capacidad de incidir tanto en el Estado cuanto en la sociedad. Dentro del Estado el CSE en sus albores incidió en el Ministerio de Educación, pasando luego a influir en el de Economía, en el Congreso, en los municipios y prefecturas. A través de las ONG que lo integraron incidió en los espacios sociales de su cobertura. Independientemente de las ONG, el CSE generó alianzas directas con organizaciones de trabajadores, indígenas, mujeres, niños y jóvenes. A través de los medios incidió en públicos más amplios.

En entornos de escaso desarrollo democrático la acción ciudadana incomoda a los gobiernos. La limitada cultura democrática del país fue el sustento de una actitud poco tolerante y abierta de los representantes del Estado frente a la acción ciudadana. La experiencia del CSE demuestra que el poder prefiere gobernar con una ciudadanía impávida, desmovilizada o cooptada. Toda acción de vigilancia efectiva desde los ciudadanos puede ser considerada como atentatoria a la gobernabilidad. En un Estado débil la incidencia ciudadana puede crecer. En un Estado fuerte y centralista la acción ciudadana puede ser neutralizada, “controlada” o suprimida.

La independencia del movimiento ciudadano de los gobiernos y de los partidos políticos fue un elemento clave para el incremento de su credibilidad, de su consistencia política y de su capacidad de generar confianza en todo tipo de interlocutores.

## **SINTESIS**

En los 80 y gran parte de los 90 la economía del país experimentó un menoscabo por efectos del deterioro de los términos de intercambio internacional, particularmente de los precios del petróleo. El momento culminante llegó a fines de 1999. Los sucesivos gobiernos respondieron con endeudamiento externo. Los prestamistas impusieron condicionamientos y ajustes que impactaron en el presupuesto del sector social, entre los que estaba educación. De hecho el BID y el Banco Mundial, de manera paulatina, incrementaron su poder de incidencia en las políticas generales y educativas del Estado ecuatoriano.

En los 80 y 90 los principales generadores de política educativa fueron los tradicionales actores. Por un lado el Estado representado por los diferentes gobiernos y junto a él la cooperación internacional de Naciones Unidas (UNESCO y UNICEF), y de manera cada vez más enérgica el BID y el Banco Mundial. Y por otra, incidiendo o forzando decisiones, los docentes y su gremio, la Unión Nacional de Educadores UNE, a través de su intervención en espacios públicos, pero sobre todo por medio del paro. También hubo la

influencia política de la Iglesia y de las instituciones educativas católicas con sus federaciones y congregaciones, así como las organizaciones de la educación privada y laica.

La inversión educativa en todo el periodo bajó de forma dramática. Uno de los principales afectados fue el docente, que reaccionó con frecuentes medidas de hecho, con el paro, que se convirtió en el instrumento de incidencia política más utilizado por el gremio desde 1980 al 2003.

La crisis permanente abrió las puertas a decisiones de política cada vez más inspiradas en el neoliberalismo. El Ecuador vivió una etapa de ambiguo tránsito del estatismo desarrollista al modelo de mercado. De hecho el viejo modelo no murió ni el nuevo terminó de nacer.

Producto de la presión de los bancos, de los paros y de la inestabilidad política, el Estado sufrió un profundo deterioro. El ministerio de educación perdió capacidad de organización y gestión del sistema. En paralelo, la sociedad liderada primero por el movimiento obrero en los 80 y por el movimiento indígena en los 90 tuvo capacidad de movilización, aunque las propuestas educativas que empezaron a emerger no tuvieron ni la consistencia suficiente ni el liderazgo para involucrar al conjunto de la sociedad en una reforma educativa que quedó en el papel. Sin embargo, en coherencia con su capacidad de movilización y presencia política el proyecto educativo indígena pudo imponerse en el sistema.

El proceso de los 70 y 80 fue una compleja combinación de aspiraciones y estrategias políticas, organizativas e identitarias de los pueblos indígenas, siendo la educación parte sustantiva de ellas. La recuperación del idioma, fue factor clave de la reconstitución y autovaloración de lo indio. La formación de líderes e intelectuales indígenas a través de la educación ayudó a generar el poderoso movimiento indígena que irrumpió con una agenda política a inicios de los 90, modificando la correlación de fuerzas sociales y políticas de la coyuntura, removiendo los viejos esquemas de organización del Estado y de la relación entre los ecuatorianos a través de los planteamientos de valorar la diversidad, reconocer la multiculturalidad y la plurinacionalidad del Ecuador.

Las otras propuestas innovadoras no permearon la vieja estructura de la educación pública que vivió un proceso de estancamiento en los 90 en indicadores de acceso y de derrumbe en momentos de la crisis de 1999. Sin embargo los temas de derechos humanos, derechos de la niñez, los enfoques ambientalista y de género tuvieron oportunidad de introducirse en el debate social y educativo.

Sería en los años 2000, en respuesta a la crisis y frente al deterioro de los instrumentos de representación política que la sociedad civil elaboró con éxito una agenda educativa que logró ser consensuada e integrada a las políticas del Estado, rivalizando con el BID y el Banco Mundial, que a la fecha, junto con la UNE, influían fuertemente en todas las efímeras y fugaces administraciones de ministros y ministras de educación que en promedio no llegaban a un año en sus funciones.

La calidad educativa tuvo diversos conceptos que convivieron en las propuestas de distintos actores. En la práctica el discurso del derecho a la educación, la integralidad de la formación, la pedagogía conceptual, el constructivismo y la interculturalidad compartían agenda, recursos y tiempo de los funcionarios y departamentos del ministerio con temas de descentralización, medición de logros, eficiencia y gerencia educativa.

A inicios de los 2000 hubo un viraje en la construcción de la política. La sociedad civil “abrió la cancha” de las políticas educativas. Se pasó de una visión pedagogista a una visión política. La educación para todos debía ser construida por todos. El Ministerio de Educación, el sindicato docente, bancos y la cooperación de Naciones Unidas, encontraron en la mesa a nuevos actores: periodistas, universidades, padres y madres de familia, ONG, académicos, políticos e incluso algunos empresarios. Apareció con fuerza la necesidad de una mirada intersectorial y de construir un proyecto educativo ligado a un proyecto nacional. Fue el momento para reposicionar al Estado junto a la sociedad civil. Sin embargo, la vocación estatista lograría imponerse frente a un visible decaimiento de las organizaciones sociales, a propósito del arranque de una crisis del movimiento indígena desde el 2002 en adelante.

Los niños y niñas comenzaron a ir más a las escuelas. Pero iban a las mismas escuelas tradicionales de siempre, dirigidas por los mismos docentes desmotivados, mal formados y

mal pagados. Hubo más inversión y un mejor momento para el desarrollo de los nuevos discursos educativos, solo de discursos. La vieja cultura escolar seguiría intacta.

## CAPITULO III

### POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL ECUADOR 2007-2012

#### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se realiza una descripción y análisis de las principales políticas educativas desarrolladas en el Ecuador en el periodo 2007-2012, correspondiente al gobierno del presidente Rafael Correa.

Toma como base el Plan Decenal de Educación aprobado mediante referendo el 26 de noviembre del 2006 y adoptado por el gobierno del presidente Correa desde enero del 2007.

Debido al alcance, amplitud y complejidad del Plan Decenal, sin perder una mirada integral se realiza una inmersión en las principales políticas implementadas en estos años intentando establecer su sentido e impacto: La distribución universal y gratuita de textos escolares, el mejoramiento de la infraestructura, la política docente, las escuelas del Milenio, las reformas de educación básica, bachillerato y los estándares de calidad.

Desde una mirada del contexto, se examina el tema del fortalecimiento del Estado y el debilitamiento de la sociedad civil en este periodo. En este ámbito ubica la comprensión del fortalecimiento del Ministerio de Educación bajo el paraguas del discurso de la rectoría y de la soberanía.

El análisis permite descubrir los principales avances, las dificultades y los desafíos de la educación ecuatoriana en este periodo. De manera extensa se explica el principal logro: el acceso a educación básica y bachillerato de niños, niñas y adolescentes. Con similar profundidad pasa revista sobre problemas estructurales como el abandono escolar, el trabajo infantil, el rezago educativo, el presupuesto educativo y los temas de equidad y calidad educativa.

Se destaca finalmente las contradicciones de plan educativo que sufre una transición de enfoque, desde una mirada de los derechos humanos a un retorno del neoliberalismo, a través de una gestión de políticas marcadas por el eficientismo, el ritmo y la lógica de la política clientelar.

## EL RETORNO DEL PROTAGONISMO DEL ESTADO. EL CONTEXTO

El 15 de Enero del 2007 Rafael Correa, en medio de grandes expectativas de cambio, asumió la presidencia de la república. La propuesta del nuevo mandatario fue “cambiar el rumbo de la historia y así volver a tener Patria” a través de una “Revolución ciudadana”.

En los tres primeros años la acción política del nuevo gobierno transitó en dos escenarios interconectados. El uno en el ámbito de la reforma estructural del Estado a través de la convocatoria y trabajo de la Asamblea Constituyente que tuvo como propósito la redacción y aprobación de una nueva Constitución (2008) y el otro en el plano de la realización de políticas de gobierno en el territorio a través de los diversos ministerios.

La nueva Carta Constitucional nutrida por la sabiduría de los pueblos y nacionalidades indígenas, por los principios humanistas, de los derechos humanos y visiones ecologistas, bajo el concepto del Sumak Kawsay<sup>126</sup> o Buen Vivir, colocó en el centro de las políticas al ser humano y a la naturaleza, con lo que se erigió en uno de los instrumentos normativos más avanzados del mundo respecto al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y de la naturaleza. También destacó la rectoría del Estado y la garantía de la participación ciudadana en la esfera pública y en la toma de decisiones.

---

<sup>126</sup> Sumak Kawsay es la denominación en Kichwa, idioma de uno de los pueblos originarios del Ecuador, que en castellano se traduce como Buen Vivir. El Sumak Kawsay tiene como uno de sus principios básicos la relación armónica entre los seres humanos y, a su vez, la relación armónica con la naturaleza. Los seres humanos somos parte de la naturaleza, Pachamama y establecemos entre nosotros relaciones de reciprocidad, complementariedad, aspectos básicos de la noción andina de la vida de raíces ancestrales.

En la gestión gubernamental se subrayó el cambio de enfoque de las políticas públicas. Estas tuvieron en lo discursivo una reorientación hacia la centralidad del ser humano y de naturaleza. Se retomó el tema de la planificación como un aspecto decisivo para que el Estado asuma un rol protagónico en la gobernabilidad del país<sup>127</sup>. Por tal circunstancia el gobierno estableció un Plan Nacional de Desarrollo<sup>128</sup>, el que a su vez teóricamente se nutrió de planes sectoriales elaborados con antelación.

Resultado de esta óptica en las áreas sociales, salud y educación, hubo en estos años una gran inversión y avances importantes en términos de acceso a los servicios. Un indicador relevante fue la mayor matriculación a todos los niveles de la educación formal, fruto de la persistencia de políticas que vinieron desde el 2004 impulsadas por la ciudadanía y los gobiernos seccionales y fortalecidas por el gobierno: entrega gratuita de textos escolares, eliminación de los USD 25 de ‘contribución voluntaria’, universalización de la educación básica. El pago puntual a los profesores y una elevación sostenida a sus salarios contribuyeron a extender un clima de relativa paz en el sector. A pesar de estos avances, algunos temas cruciales fueron abordados sin mayor fuerza hasta el 2010: la deserción escolar y la calidad educativa<sup>129</sup>. Entre algunos signos preocupantes estuvo el retiro paulatino de los gobiernos seccionales en el sector educativo.

En otro ámbito social, según informes oficiales se redujo la pobreza (medida por ingresos) 9 puntos entre el 2006 y el 2011 (28.6%).<sup>130</sup> En el 2007 el Ministerio de Inclusión Económica y Social benefició a 1.269.742 personas con el incremento del Bono de Desarrollo Humano a 30 dólares mensuales. En el 2009 dicho bono aumentó su cobertura: benefició a 1 650.000 personas. Este crecimiento representó un 29.7% en cobertura y un aumento en 51% en desembolsos de parte del Estado. En el 2013 el bono cubrió a 1 900.000 personas y subió a 50 dólares.

---

<sup>127</sup> Para tal efecto se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

<sup>128</sup> En primer término se elaboró el denominado Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2010. A partir del mandato de la Constitución del 2008 se elaboró una nueva hoja de ruta que se la denominó Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.

<sup>129</sup> Sobre todo en lo que se refiere al tema de calidad educativa. Desde este año, 2020, el Ministerio de Educación despliega más iniciativas respecto a este punto.

<sup>130</sup> <http://www.eluniverso.com/2012/04/30/1/1356/pobreza-ecuador-periodo-2006-2011-segun-estudio-inec.html>

Los programas de salud (renovación y mantenimiento de hospitales públicos, contratación de personal especializado, atención a salud primaria), créditos para vivienda también beneficiaron a amplios sectores pobres de la población. Sin embargo la propuesta social no superó el enfoque asistencial precedente basado en los subsidios, que en el 2008 bordearían los 5.000 millones de dólares.

El gobierno mantuvo la dolarización y presionó al sector financiero ecuatoriano para que reduzca las tasas de interés, así como apoyó programas de crédito para la microempresa y la vivienda. De otra parte en estos años, 2007-2010, impulsó una reforma tributaria con conceptos más equitativos, apuntando a incentivar la producción: bajó los aranceles para la importación de bienes de capital y elevó los impuestos para importación de bienes suntuarios, de todas maneras el Ecuador, con mayores ingresos per cápita, fortaleció una fiebre consumista.

Para canalizar la inversión pública el gobierno utilizó la figura de las emergencias. Sin embargo, la mayor dificultad encontrada fue la poca capacidad de gasto.

En este periodo el país recibió más dólares por aumento de los precios internacionales de algunos de sus productos de exportación, particularmente del petróleo que bordeó en el 2008 los 130 USD el barril. El resultado fue un aumento en la reserva monetaria. Este hecho se dio también debido al aumento de las recaudaciones del Servicio de Rentas Internas, SRI.

En estos años el presupuesto nacional dependió más del petróleo. Los ingresos petroleros del presupuesto del Estado pasaron del 19% en el 2007 al 45% en el 2009<sup>131</sup>

El cumplimiento de algunos ofrecimientos de campaña, la presión a la banca para la baja de intereses, la expansiva política de subsidios, la gran inversión en infraestructura pública (particularmente en carreteras, readecuación de escuelas); la mano fuerte contra algunos paros, la intensa publicidad oficial, la permanente confrontación gubernamental contra los

---

<sup>131</sup> <http://www.cig.org.ec/archivos/documentos/ analisis de la evolucion del presupuesto.pdf>

“enemigos del cambio”<sup>132</sup>, la atomización y la falta de iniciativa política de la oposición, entre otros factores, le dotaron al gobierno, pero particularmente al presidente Correa, de una alta credibilidad y respaldo popular durante todo este periodo reflejados en las urnas. En tal sentido, el Presidente se erigió como el único y gran actor de la escena política nacional.

Efectivamente en estos años se produjo un fuerte posicionamiento del gobierno, y simultáneamente un debilitamiento de la sociedad civil. En los siguientes hubo un redireccionamiento del discurso y acción gubernamental hacia una suerte de derechización. En el plano económico fortaleció una línea extractivista pro minera que se alejó de la inicial visión ecologista. Acentuó un enfoque neokeinesiano y neocepalino de industrialización por sustitución de importaciones. En lo social expandió la política de subsidios de corte clientelar y aplicó moldes neoliberales a la reforma educativa. En lo político apostó por la concentración de poder en la función ejecutiva y, en particular en el Presidente, en medio de una acelerada restricción de las libertades y deterioro de la democracia.

### **La rectoría del ejecutivo, el retiro de los gobiernos autónomos descentralizados**

Como se ha indicado, una de las principales consignas de Revolución Ciudadana fue la recuperación del protagonismo del Estado. Al mismo tiempo, la misma Revolución proclamó la mayor participación de la sociedad civil en el diseño y sostenimiento de las políticas públicas.

La concreción de esta visión de Estado y Sociedad se dio en la Constitución del 2008. El resultado fue una norma que lleva en su interior la contradicción y disputa de dos entidades con amplios poderes y facultades: centralismo estatal y participación social.

---

<sup>132</sup> Bajo este calificativo fueron identificados varios actores: la banca, la oposición política de la denominada “partidocracia” y sectores de la prensa también señalada como “corrupta”. Tales referencias se encuentran ampliamente referidas en la prensa y otros medios

Por un lado se fortaleció la presencia y capacidad decisoria del Estado central, particularmente del ejecutivo, en una línea de concentración del poder en el presidente, en una suerte de hiperpresidencialismo<sup>133</sup>. En el ámbito social y educativo este enfoque se evidenció en el artículo 261 de la Constitución: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: Inciso 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda.”<sup>134</sup>

En lo que respecta a los gobiernos autónomos descentralizados, caso de Prefecturas y Juntas parroquiales se quedaron sin ningún rol. Y los municipios redujeron su actividad al tema de infraestructura: Art. 264: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas”: Inciso 7: “Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación...” (Constitución, 2008)

Para darle mayor consistencia a esta definición de exclusividad en el Art. 344 de la misma Constitución se define el tema de la rectoría: “El Estado ejercerá la rectoría del sistema a través de la autoridad educativa nacional, que formulará la política nacional de educación; así mismo regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema”.

Esta exclusividad choca con una nutrida presencia de artículos que hablan y garantizan la participación de la ciudadanía en la construcción, fiscalización, control social, planificación e incluso gestión de las políticas públicas:

Art. 61: “Los ecuatorianos y ecuatorianas gozan de los siguientes derechos: ... 2. Participa en los asuntos de interés público...4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público...”

Art. 85. “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.”

---

<sup>133</sup> Hiperpresidencialismo, es un concepto acuñado por varios sectores académicos críticos al gobierno y por la oposición política para referirse a los amplios poderes que concentra el Estado Central. Es un concepto debatido en los medios y es objeto de estudio de varios politólogos como Granda (2012).

<sup>134</sup> Constitución del Ecuador, 2008

Art. 95. “Las ciudadanas y ciudadanos , en forma individual y colectiva , participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano...”

Art. 100: “En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

- Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
- Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
- Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
- Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social” (Constitución, 2008)

La tensión y contradicción entre el exclusivismo del ejecutivo y la participación social presente en la Constitución, se resuelve en la ley LOEI (Ley Orgánica de Educación Intercultural) y en forma más clara en el Reglamento de la Ley<sup>135</sup>. Allí definitivamente aparece con fuerza la poderosa presencia de la “rectoría” de la autoridad educativa central y se debilita la participación social. Esta es reducida al ámbito más local y al hecho educativo en el espacio de las instituciones educativas.<sup>136</sup>

La limitación que la norma impone a la acción en políticas educativas de prefecturas y municipios, ha conducido a un paulatino desmantelamiento institucional de espacios locales que desde hace más de una década venían contribuyendo al gobierno central en la

---

<sup>135</sup> Este fue dictado en julio del 2012

<sup>136</sup> Hasta julio del 2014 no fue convocado ni constituido el Consejo Nacional de Educación, instancia de participación nacional que creó la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI. El Reglamento a la LOEI dispone medidas para desarrollar sobre todo la participación micro, en las instituciones.

realización del derecho a la educación.<sup>137</sup> Este hecho es un retroceso de la política educativa del Ecuador que todavía no ha sido estudiado ni evaluado a profundidad.

### **La desconcentración: zonas, circuitos y distritos.**

El eje de la reforma de la gestión del Ministerio de Educación es la desconcentración en zonas, distritos y circuitos. Teóricamente esta democratización del poder central tendría impacto no solo como una administración más eficiente y ágil, sino también en el mejoramiento de la calidad de la educación.<sup>138</sup>

El proyecto de desconcentración apuntaba a eliminar las 48 direcciones provinciales de educación “hispanas” e interculturales bilingües. En su reemplazo se fundarían a escala nacional 130 direcciones distritales y 1200 circuitos<sup>139</sup>.

En una línea más ambiciosa el proyecto de distritos y circuitos no solo abordaría el tema educativo sino también otros ligados a salud y desarrollo.

El Ecuador desde los años setenta del siglo anterior apostó por fórmulas de desconcentración y descentralización similares, las que por diversas razones fracasaron.<sup>140</sup>

En concordancia con la creación de los circuitos y distritos, el MinEduc, pretendería realizar una reorganización total del sistema a través de la reducción de establecimientos

---

<sup>137</sup> Durante todos estos años en municipios y prefecturas que incursionaron con iniciativas educativas los departamentos de educación fueron desmantelados y el personal reasignado a otras áreas. Las políticas educativas fueron suprimidas, caso del apoyo y pago a docentes, reparto de textos escolares. Solo en ciudades grandes, como Quito y Guayaquil, la iniciativa en políticas educativas se ha mantenido. Sin embargo la cobertura de su acción ha sido cada vez más reducida y complicada. En Quito, hasta el 2011, se limita a la administración de su subsistema que influye en el 4% de la población estudiantil del territorio.

<sup>138</sup> La calidad de la educación estaría viabilizada por un acompañamiento de una nueva supervisión escolar que se encargaría de concretar una asesoría en temas pedagógicos y administrativos a la escuela.

<sup>139</sup> Cada circuito educativo ofertará Educación inicial, básica y bachillerato. En el 2010 el Ministerio de Educación validó 323 circuitos y se disponía a conformar 224. En este año se georeferenciaron 15 674 instituciones educativas de cara a la conformación de los circuitos. Ministerio de Educación, Rendición de Cuentas del 2010.

<sup>140</sup> En los años 70 y 80 se discutía en el país propuestas como la de la nuclearización que debía acercar las escuelas (rurales) al territorio. Como se vio en el capítulo anterior, en los 90 con los recursos de los préstamos del BID y del Banco Mundial se impulsó varios proyectos que trataron de desarrollar la descentralización educativa.

educativos públicos de 17.000 a 5.500, con lo que particularmente en zonas urbanas se cerrarían miles de escuelas unidocentes, incompletas y completas con consecuencias impredecibles para las comunidades rurales e indígenas que tradicionalmente se han desarrollado alrededor de las escuelas.

## **PLAN DECENAL: LA HOJA DE RUTA EDUCATIVA EN EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA**

El gobierno de Rafael Correa asumió el Plan Decenal de Educación elaborado y aprobado en referendo de noviembre del 2006 por el gobierno de su antecesor, el presidente Alfredo Palacio. Incluso su Ministro de Educación Raúl Vallejo fue reconfirmado por el gobierno de Alianza País AP<sup>141</sup>.

Las políticas trazadas en este instrumento por el equipo del Ministro Raúl Vallejo permearon a todo el sistema educativo y a la sociedad. Sin embargo, el país sumergido en procesos políticos intensos reflejados en el trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente dotó de nuevos marcos conceptuales, sentidos y objetivos a corto, mediano y largo plazo. La Constitución aprobada a fines del 2008 fue una suerte de proyecto nacional que establecía otras reglas de juego, entre las que se inscribía la creación de una nueva institucionalidad del Estado y una distinta forma de organización de la sociedad. En medio de esto la educación adquirió roles específicos.

La institucionalidad remozada se definió en la Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI<sup>142</sup> y en su Reglamento<sup>143</sup>, de la misma manera los planes y programas educativos tendrían que adecuarse al nuevo momento y dar cuenta de los mandatos constitucionales. En todo caso, este cambio o afinamiento inminente devendría en ajustes a los programas y

---

<sup>141</sup> Alianza País (Patria Libre y Soberana) es el movimiento político del presidente Rafael Correa.

<sup>142</sup> Fue aprobada por la Asamblea Nacional en enero del 2011. Se publicó en el registro oficial en marzo del mismo año.

<sup>143</sup> El Reglamento a la LOEI fue publicado en el Registro Oficial 754 del 26 de julio del 2012.

proyectos que integraban el Plan Decenal.<sup>144</sup> Sin embargo, el gran desafío era adecuar la planificación a los paradigmas planteados por la Constitución y la Ley. Uno de ellos el denominado “Buen Vivir”.

### **El Plan Decenal de Educación**

El Plan Decenal de Educación fue aprobado mediante referendo el 26 de noviembre del 2006 y contempla ocho políticas: 1. Universalización de la educación inicial de 0 a 5 años.; 2. Universalización de la Educación General Básica de primero a décimo.; 3. Incremento de la población estudiantil del Bachillerato hasta alcanzar al menos el 75% de los jóvenes en la edad correspondiente; 4 Erradicación del analfabetismo y fortalecimiento de la educación de adultos; 5. Mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las instituciones educativas; 6. Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación e implementación de un sistema nacional de evaluación y rendición social de cuentas del sistema educativo; 7. Revalorización de la profesión docente y mejoramiento de la formación inicial, capacitación permanente, condiciones de trabajo y calidad de vida; 8. Aumento del 0.5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6% del PIB.

Bajo el paraguas establecido por estas metas y con un apoyo muy fuerte desde la presidencia de la república y en medio de una línea política de recuperación del protagonismo del Estado amparado por una excepcional situación económica producto de ingresos nunca antes vistos por el precio del petróleo, la educación recibió un gran impulso desde el 2007. Varios de los resultados y énfasis de la acción gubernamental se presentan a continuación.

---

<sup>144</sup> En enero del 2010 fue presentado al país un documento de actualización de la reforma curricular. Este fue el avance más significativo en términos de calidad educativa hasta esa fecha, sin embargo temas como el Buen Vivir no constaban en esta propuesta. Lo mismo sucedía con los textos escolares que tuvieron que adecuar algunos contenidos de manera apresurada.

## POLÍTICAS MÁS DESTACADAS QUE SE IMPULSARON PARA CUMPLIR CON LAS METAS DEL PLAN DECENAL

En todos estos años el Ministerio de Educación desplegó un abanico cada vez más amplio y complejo de políticas, programas, estrategias y acciones con la finalidad de llevar a la práctica el Plan Decenal. Un acercamiento como el que se realiza en estas páginas no pretende seguir con exhaustividad todas esas iniciativas, sino escoger algunas de las más relevantes con el propósito de establecer un campo de análisis adecuado para apreciar con mayor objetividad y valorar la sustancia de lo acontecido en la ejecución de las políticas educativas aplicadas en este periodo.

### Textos escolares gratuitos

No fue sino desde el 2002 que, al calor de la motivación ciudadana expresada por el Movimiento Ciudadano Contrato Social por la Educación y apoyada por organismos de la cooperación de Naciones Unidas como UNICEF, las entidades públicas asumieron paulatinamente la responsabilidad de empujar la prioridad de la inversión social en educación. Una de las políticas adoptadas para abatir las trabas económicas al ingreso de los niños y niñas al sistema educativo y al mismo tiempo impulsar la calidad de la educación fue la distribución gratuita de textos escolares. Esta iniciativa fue desarrollada en primera instancia por gobiernos provinciales y locales y luego pasó a formar parte del paquete de políticas del Ministerio de Educación a partir del 2006.

Fue el Consejo Provincial de Pichincha que desde el 2004 elaboró y distribuyó un conjunto de textos escolares para varios años de la educación básica. La distribución se dio en escuelas públicas rurales. Este paquete de libros formaron parte del proyecto denominado “Silabas” (Sí, a la Educación Básica).<sup>145</sup> Desde ese año hasta el primer semestre del 2007 se continuó con esta experiencia. Desde el segundo semestre arrancó la distribución de los

---

<sup>145</sup> Este proyecto de mejora de la calidad educativa tuvo otros componentes: capacitación docente, entrega Kits escolares y vacunas para los alumnos.

textos elaborados por el gobierno central. Lo destacable de esta iniciativa fue que paulatinamente fuera asumida por varias provincias hasta llegar a unas 10 de las 22 que hasta inicios del 2007 existían en el Ecuador.<sup>146</sup>

Otra experiencia destacada fue la llevada a cabo por la alcaldía de la ciudad de Guayaquil que desde el 2005 elaboró y distribuyó gratuitamente textos escolares a los niños y niñas de las escuelas públicas de la ciudad. El proceso se denominó “Más libros” y fue acompañado del respectivo seguimiento y capacitación a los docentes. Desde el 2008 el proyecto se extendió al bachillerato y benefició a 66 mil alumnos de este nivel.<sup>147</sup>

Desde el 2006, el Ministerio de Educación integró a sus políticas la experiencia surgida desde los gobiernos provinciales y locales, para lo cual estableció alianza con los proyectos “Silabas” y “Más libros”. Los costos del nuevo proceso fueron asumidos en un 80% por el Ministerio y en un 20% por los gobiernos seccionales.

En el mismo 2006 el Ministerio de Educación junto a Plan Internacional y Visión Mundial contribuyeron a la elaboración y edición de una serie de textos escolares para la Educación Intercultural Bilingüe denominados “kukayus pedagógicos”. Estos textos se distribuyeron en nueve provincias de la sierra y de la costa (ME, 2007, p.8).

En el 2007 el Ministerio de Educación ME estableció un nuevo proceso denominado “Vitrinas pedagógicas” que, mediante un concurso de oferta de la empresa privada o de iniciativas particulares, a través de filtros técnicos se seleccionaron 35 títulos para los 10 años de educación básica en todas las materias del currículo vigente. (ME, 2007, p.9). Para este proceso estableció una alianza con los Consejos Provinciales del país, debido a lo cual el proyecto “Silabas” quedó insubsistente, no así el proyecto “Más libros” de la ciudad de Guayaquil.<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> En el 2006 “Silabas”, impulsado por el Consejo Provincial de Pichincha, entregó cerca de 300.000 textos en su provincia. En las otras, “Sílabas” con la participación de otros Gobiernos Provinciales entregó cerca de 1’200.000 ejemplares.

<sup>147</sup> Desde el 2008 las escuelas públicas de Guayaquil recibieron textos escolares de parte del gobierno central. El municipio de esta ciudad desplazó su estrategia de entrega a los colegios y a escuelas privadas pobres, fiscomisionales y municipales. El número de niños a los que llegó en el 2010 fue de 988.428 niñas y niños de educación básica. En el 2012 benefició a 127.830 estudiantes, con un total de 351.850 textos. Fue el octavo año consecutivo que operó el Programa Más Libros.

<sup>148</sup> Guayaquil es la ciudad más poblada del Ecuador. Al 2013 la población alcanza los 2 700.000 habitantes.

En el 2007 se entregaron para el sistema “hispano” del régimen costa 4’266.343 textos para 1’197.905 alumnos de básica. En el régimen sierra se distribuyeron 3’767.274 a 1’063.781 estudiantes. Para el subsistema intercultural bilingüe se repartieron 365.351 textos para 86.741 alumnos. Además el Ministerio informó la distribución de 117.000 ejemplares del primer módulo para educación de adultos, un programa impulsado por el ministerio desde ese año en el marco del Plan Decenal (ME, 2007, p.9). El reparto de textos fue acompañado por procesos de capacitación docente bajo el sistema de “cascada”.<sup>149</sup>

En el 2008 continuó la entrega de los textos. Para el régimen Costa se imprimieron 5.551.295 para el uso de 1.609.354 estudiantes con un costo para el Ministerio de Educación de 7.963.207 dólares y para los Consejos Provinciales de 1.200.128. Para el régimen Sierra se imprimieron 5.008.653 para 1.387.045 estudiantes. El costo fue para el ministerio de 8.162.426 y de 1.409.308 para los Consejos Provinciales (ME, 2009, p.19).

En el 2009 se invirtieron 18.720 422 dólares beneficiando a 2.600.000 estudiantes de todo el país. En los años subsiguientes se amplió la inversión y la cobertura de entrega.

Esta política tuvo positivos impactos en el acceso a la educación, pero también tuvo efectos poco evaluados en la calidad de la educación. El brusco cambio de propuestas pedagógicas y contenidos entre los textos de los gobiernos seccionales y la “vitrina pedagógica” del Ministerio no se evaluó a la luz de su impacto en la calidad de los aprendizajes de los alumnos y en la respuesta dada por los maestros. De la misma manera, no se evaluaron los procesos de capacitación docente, su grado de aceptación y uso de los textos. No se realizaron estudios sobre los costos políticos, educativos y culturales para el país del funcionamiento de dos procesos de elaboración y uso de textos: uno nacional y otro de la ciudad de Guayaquil.

---

<sup>149</sup> Este sistema fue suspendido desde el 2010. Fue reemplazado por capacitación en la Actualización de la reforma curricular.

## Política docente

En los años anteriores al gobierno de Rafael Correa el Ecuador miró al tema docente como el aspecto más relevante de la situación educativa. Fueron los frecuentes paros organizados y dirigidos por el sindicato de maestros llevados a cabo hasta fines del 2003 los que lograron sacar a la luz el tema y colocarlo como punto central dentro de la agenda de problemas del sistema educativo. Dentro del tema docente se destacó al aspecto salarial como el fundamental. De allí que, los paros colocaron a las medidas salariales como uno de los puntos prioritarios de la agenda educativa. Debido a esto los permanentes aumentos del presupuesto de la educación fueron absorbidos por los salarios de los profesores, llevando a una cierta tendencia a la salarización del presupuesto de educación. El cumplimiento de los acuerdos gobiernos – UNE (Unión Nacional de Educadores) luego de los paros del 2003 generaron un ambiente de “paz” en el sistema educativo hasta el 2009 colaborando a la gobernabilidad del sistema.<sup>150</sup>

El gobierno del presidente Rafael Correa desarrolló diversas iniciativas para atender la problemática docente:

### *Incremento de partidas docentes*

Por disposición presidencial, desde el 2008 se incrementaron paulatinamente 12.000 nuevas partidas a la planta docente del país. Esta política inédita en la última década descongeló el proceso de ingreso de nuevos maestros en un número significativo al sistema educativo. Estos profesores debieron asignarse en primera instancia a las zonas rurales y urbanas marginales garantizando que las partidas pertenezcan a los establecimientos educativos. Hasta finales del 2009 ingresaron al magisterio 5.084 profesores para llenar las partidas docentes ofrecidas.

---

<sup>150</sup> Los mayores recursos del Estado provenientes de la exportación petrolera dieron capacidad de respuesta al gobierno para atender de manera puntual el pago de los salarios al sector público y a los profesores, así como emprender en una política de aumento salarial.

La asignación de las partidas supuso un largo proceso de calificación a los postulantes, realizado a través de concursos de méritos<sup>151</sup> y oposición. Las pruebas se realizaron en los ámbitos de razonamiento lógico – verbal, conocimientos pedagógicos y específicos y una clase demostrativa calificada por la comunidad.<sup>152</sup> Concursos similares se realizaron para la designación de autoridades de los centros educativos. Bajo este sistema hasta fines del 2008 se entregaron 421 nombramientos.

Por la complejidad del proceso de selección de docentes, las nuevas partidas no pudieron ser asignadas con la rapidez que demandaba la realidad. Para cubrir esta situación en el 2009 el Ministerio contrató 39.037 profesores, siendo algunos de ellos docentes previamente contratados por los municipios. (ME, 2010, p.38)

#### *Jubilación voluntaria de docentes.*

Esta fue una estrategia para renovar el personal docente y ampliar el número de partidas para atender la universalización de la educación básica. La estrategia consistía en un estímulo económico para que docentes de avanzada edad se jubilen. Con esta partida, el Ministerio procedió a desdoblarse obteniendo dos nuevas partida (ME, 2007, p. 42). En este proceso el Ministerio contó con la alianza del Fondo de Cesantía del Magisterio perteneciente al gremio docente (UNE). Hasta el 2009 se jubilaron 7.824 docentes (ME, 2010, p.38).

En la Asamblea Constituyente del 2008 el gremio docente logró colocar en la Constitución un mandato por el que se establecía un mecanismo permanente de jubilación que de manera significativa aumentaba la jubilación de los profesores.<sup>153</sup> Así, la transitoria Vigésima Primera señala: “El Estado estimulará la jubilación de las docentes y de los docentes del sector público mediante el pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio. El monto máximo será de ciento cincuenta salarios básicos unificados del

---

<sup>151</sup> Títulos, cursos, publicaciones, etc.

<sup>152</sup> Los resultados de estas pruebas dieron como resultado el bajo nivel de formación de los profesores ecuatorianos.

<sup>153</sup> Esta fue una medida justa pero polémica ya que los montos para jubilación podrían comprometer sensiblemente el presupuesto educativo.

trabajador privado, y de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por año de servicios. La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo” (Constitución, 2008).

Durante el año 2011 el Ministerio de Educación procedió a jubilar a 1.091 docentes para lo que invirtió 40.533.900,00 de USD. También jubiló a 331 administrativos con una inversión de 12.369.060,00. La particularidad de este proceso fue que se lo financió con deuda externa.<sup>154</sup>

### *Aumento de salarios.*

El gobierno de Rafael Correa tuvo una permanente preocupación sobre el tema salarial de los docentes. Ya en el 2007 hubo un aumento de 5 dólares a partir de enero, 2 dólares a partir de julio retroactivo desde enero y ocho a partir de octubre. En el 2008 se realizó un aumento de 10 dólares al componente básico del salario del maestro. En el 2009 y sobre todo en el 2010 se incrementaron los reclamos del sindicato por aumento salarial. En ese año fue explícito el pedido de aumento de 20 dólares al sueldo básico.

Más adelante el tema salarial fue abordado de una manera estructural desde la LOEI. En la disposición transitoria quinta de la ley se estableció la homologación salarial de los docentes con los servidores públicos. Se constituyó un sueldo unificado y un salario mínimo de 500 dólares para el profesor que iniciaba la carrera. En este sentido se trazó una carrera docente con el respectivo sueldo para cada categoría.

Estas medidas fueron bien recibidas por el segmento de profesores jóvenes. En cambio, los docentes que con más años de servicio, quienes dijeron que no vieron incrementar sus remuneraciones, plantearon su resistencia e inconformidad a la homologación y a las disposiciones de la LOEI.

---

<sup>154</sup> Gran parte de estos recursos provinieron de Deuda Externa. Se realizó un pago de 31 304.470 USD a favor de 867 docentes con recursos del BID. (ME, 2012).

De todas maneras, a partir de la aprobación de la LOEI este viejo foco de conflicto se clausuró temporalmente, por lo que no fue causa de movilizaciones ni de paros, que años antes se realizaban frecuentemente por este motivo.

### ***Apoyo al Fondo de Cesantía y Plan de Vivienda del Magisterio.***

Otra medida favorable para los maestros fue el apoyo del gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación y Vivienda con un bono de 3.600 dólares para que el docente construya su vivienda en complemento con el Fondo de Cesantía del magisterio perteneciente al gremio.

### ***El Sistema Integral de Desarrollo Profesional Educativo, SíProfe.***

Se comenzó a implementar desde el último trimestre del 2008. Fue una propuesta que combinaba diversos tipos de intervención para mejorar la formación de docentes, directivos, especialistas educativos y educadores no profesionalizados. La principal estrategia era la capacitación masiva realizada a través de las universidades.<sup>155</sup> En el 2009 hubo 100.000 inscripciones para cursos en Lectura Crítica, Inclusión Educativa, Didáctica del Pensamiento Crítico en aula, Didáctica de las Matemáticas y Orientación y acogida (para Educación Inicial).<sup>156</sup> En el 2010 se amplió de manera significativa la oferta llegando a 283.735 docentes de todo el país. En el 2011 se redujo a 105.736.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Las universidades más grandes con mayor prestigio no fueron convocadas o apoyaron de manera poco significativa al proceso. (Fabara, 2013, p. 54)

<sup>156</sup> ME (2009). La Revolución Educativa para el Buen Vivir (2010, p. 15). Los cursos para el 2010 fueron los siguientes: Orientación y acogida a docentes nuevos; Formación a tutores de Teleducación; Didáctica de las Matemáticas; Lectura Crítica; Introducción a la actualización y fortalecimiento curricular en Estudios Sociales, Lengua y Literatura, Primero de básica; Actualización y fortalecimiento curricular de Matemáticas; Tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a la educación; Didáctica de la Lengua (6° a 10°); Actualización y fortalecimiento curricular para 1° de Básica, Actualización y fortalecimiento curricular para Estudios Sociales; Educación Inicial; Eliminación del acoso y abuso sexual en la educación; Pedagogía y didáctica; Actualización y fortalecimiento curricular para Lenguaje, Actualización y fortalecimiento curricular para Ciencias Naturales, Fomento del Buen Vivir en la educación, Liderazgo educativo (para directivos de establecimientos), Didáctica de Estudios Sociales, Iniciación a la lecto-escritura (1° a 5°); Evaluación y aprendizaje; Adaptaciones curriculares para niños y jóvenes con necesidades educativas especiales; La interculturalidad

La iniciativa de capacitar a los docentes fue felicitada por amplios sectores del país por constituirse en la salida más “conocida” a la crisis de la formación de los docentes, sin embargo, la estrategia adoptada, según expertos, no apuntó a solucionar el problema. Según estas voces: “la capacitación debe ser fruto de una evaluación, y orientada hacia la consecución de un perfil del docente que queremos y necesitamos. No puede ser uniforme hay que considerar los niveles educativos, y creo que también la diversidad cultural y geográfica. Debe planificarse con un proceso de seguimiento”<sup>158</sup>.

Algunas de las conclusiones sobre esta estrategia de formación continua elaboradas por un taller llevado a cabo en la Universidad Andina Simón Bolívar en noviembre del 2011 señalaban lo siguiente:

- No hay formación continua porque se dan cursos aislados, no es de calidad, hay desorganización.
- Los facilitadores no son capacitados, hay mucha improvisación.
- Algunas universidades ofrecen cursos de calidad.
- Los cursos ofrecen únicamente contenidos y no hay un proceso dialogante.
- No responde a las necesidades del país. Son descontextualizados.
- No existe evaluación ni seguimiento.
- Los cursos son normativos para cumplir requisitos.
- Es insuficiente y en ocasiones irrelevante. (Fabara, 2013)

---

en la educación; Didáctica: Ciencias Naturales; Asertividad y escucha en la educación, Lectura Crítica en línea; Apoyo y seguimiento en el aula para docentes.

<sup>157</sup> La mayoría de estos cursos se ofertan vía internet, lo que ha generado múltiples problemas para el acceso de los profesores de las zonas rurales, quienes se quejan de no haber tenido oportunidad de participar en ellos por llegar tarde a las convocatorias debido al mecanismo utilizado .

<sup>158</sup> Para la Doctora Miriam Aguirre, decana de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (2012): “1.- Para capacitar se suponía que esperarían los resultados de la evaluación, pues ello permitiría detectar falencias, y áreas concretas que ameriten su mejoramiento en base a la capacitación, pero se ejecutó simultáneamente.

2.-Deberíamos tener un perfil del docente que queremos o necesitamos, dicho perfil debe ser construido con todos los actores educativos, incluyendo autoridades, padres de familia y enmarcados en políticas de estado que identifiquen el ecuatoriano que necesitamos educar, cuyo perfil también hay que elaborarlo con el concurso de los actores sociales.

3.- No se puede capacitar con el mismo programa a todos los profesores del Magisterio Nacional porque no todos tienen las mismas necesidades, además de que hay gran diferencia entre los niveles, no puede ser igual para profesores de pre-escolar que de bachillerato.

4.- Para que una capacitación sea efectiva debe contemplar el proceso de seguimiento a fin de poder evaluar el impacto en la práctica docentes”. Entrevista a Miriam Aguirre (2012), realizada por Milton Luna . Archivo personal de Milton Luna.

La inversión del gobierno nacional fue muy alta en esta estrategia de formación en servicio de los docentes. Hasta el 2014 sus resultados e impactos en la calidad de la educación no han sido evaluados.

De todas maneras, hasta el 2012, una estrategia integral que asumiera la formación inicial y la formación continua no se presentaba al país. Sólo estuvieron presentes los cursos masivos y la idea de una Universidad Pedagógica cuya propuesta no fue suficientemente discutida. De hecho la formación docente era un sector en crisis desde hace varias décadas cuyos rasgos más descollantes eran los siguientes:

- Divorcio y competencia entre las Facultades de Ciencias de la Educación de las universidades y los Institutos Pedagógicos.
- Desconexión de los currículos de formación docente de las Facultades de educación de la mayoría de universidades y de los Institutos Pedagógicos con las necesidades del país y con alguna propuesta de proyecto educativo.
- Desfase de la formación docente con las propuestas de la Constitución y de la LOEI.
- 28 de los 29 Institutos Pedagógicos ISPEDS evaluados estaban en categoría B por las instancias de evaluación de las universidades.
- Sobrecarga en la formación pedagógica en detrimento de la científica en los ISPEDS.
- Deficiencia en la formación de los profesores de los ISPEDS
- Carencia de planificación en la oferta de universidades para pre grado y post grado en educación.
- Carencia de programas planificados de becas y estímulos para incentivar estudios en educación.
- Ausencia de investigación educativa y social sobre el tema docente. (Fabara, 2013)

### *Reducción del poder del sindicato*

Una de las políticas que gozó de respaldo de ciertos sectores de la sociedad fue la frontal decisión del Presidente Correa<sup>159</sup> y del Ministerio de Educación de reducir el poder de injerencia del gremio docente en la vida del sistema educativo nacional. Estas medidas se reflejaron en acuerdos ministeriales y decretos presidenciales en los que se colocaron varias reformas al reglamento y a la Ley del Escalafón del Magisterio en las que se restringía la participación de la dirigencia gremial en las comisiones de calificación para el ingreso nuevos docentes al magisterio; se limitaba las comisiones de servicio para la dirigencia del sindicato; la prohibición y sanción a quienes propiciaren el paro de las actividades escolares; el establecimiento de procesos de evaluación permanente a los docentes en servicio; la alternabilidad en la función de cargos directivos en las escuelas y colegios; la restricción al cobro de por parte del ministerio de educación de las cuotas para el sindicato, etc.<sup>160</sup> Por obvias razones, estas medidas del gobierno rompieron el clima de paz en el sistema educativo. Estas acciones junto al tema de evaluación docente condujeron a la organización y realización de un paro nacional de maestros en septiembre del 2009. Medida de hecho tomada por el sindicato luego de seis años, ya que el último paro se realizó en diciembre del 2003.

En el 2010 las relaciones se tensaron aún más. A mediados de año el sindicato levantó una agenda de pedidos al Ministerio de Educación evidenciando una acumulación de demandas. Los puntos de reivindicación planteados en carta de la presidenta de la UNE, Mery Zamora a la Ministra de Educación fueron los siguientes:

- Incremento salarial de 20 dólares al salario básico.
- Aprobación de la Ley de educación en la que conste:
  - Gratuidad

---

<sup>159</sup> Esta decisión la adoptó el gobierno a los dos años de su mandato, luego de la ruptura política con el Movimiento Popular Democrático, partido político que agrupaba a la mayoría de los dirigentes de la Unión Nacional de Educadores UNE. Hasta esa fecha las relaciones entre Ministerio y sindicato de desarrollaban de manera fluida y cordial.

<sup>160</sup> Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República, Decreto N. 708, 5 de noviembre del 2007; Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, Ley Reformativa a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, mayo, 2009.

- Salario básico para los docentes de 776 USD y bonos.
- Circuitos educativos con participación de docentes.
- Autonomía del Instituto de Evaluación.
- Autonomía del Sistema Intercultural Bilingüe.
- Carrera docente.
- Jubilación digna.
- Respeto a derechos sindicales.
- Solución a problemas educativos:
  - Insuficientes cupos para matrículas.
  - Entrega oportuna a las escuelas de recursos educativos: textos, colación escolar.
- Participación del magisterio en el análisis y proceso de la reforma curricular.
- Jubilación digna.
- Evaluación integral del sistema educativo: transparencia en los resultados de la evaluación.
- Entrega de partidas docentes a ganadores de los concursos.
- Contratación de maestros.
- Capacitación, actualización y profesionalización docente: denuncia de ineficiencia del sistema de cupos por internet para las capacitaciones de los docentes.
- Pago de bono de frontera.
- Reconocimiento a educadores populares.
- Rechazo a sanciones por participación en Huelga Nacional.<sup>161</sup>

Desde el 2009 en adelante las relaciones entre el Ministerio de Educación y el Sindicato progresivamente se resquebrajaron de manera notable. El dialogo se rompió completamente. Tal situación se agravó años posteriores<sup>162</sup> en el marco de mayores tensiones del gobierno con el conjunto de movimientos sociales, particularmente con el indígena. Apareció la figura de la “criminalización de la lucha social”, denunciada por

---

<sup>161</sup> Carta de Mery Zamora, Presidenta de la UNE a la Ministra Gloria Vidal, 9 de julio del 2010.

<sup>162</sup> Hacia el 2013 el clima de ruptura entre UNE y MinEduc se evidenció en el boletín de prensa de la UNE de 10 de junio del 2013: “Partidarios siempre del diálogo, por cultura, respeto y calidad de lo que somos, profesionales de la educación, hemos solicitado audiencia y conversación con las autoridades nacionales y provinciales de educación, además con el Gobierno Nacional, escrita así nuestra historia también nos hemos encontrado con la tozudez, falta de voluntad y compromiso con la educación ecuatoriana. Autoridades que ante los ojos del pueblo ecuatoriano se evidencian que en realidad NO trabajan por el BIEN COMÚN o el BUEN VIVIR.”

sindicalistas de la UNE<sup>163</sup>, por dirigentes indígenas y líderes de opinión. De todas maneras el sindicato experimentó una baja sensible en su capacidad de respuesta política y de movilización.

### *Evaluación docente.*

Este proceso se empezó implementar en el 2009 con altos niveles de resistencia de parte del sindicato y de una mayoría del magisterio nacional. El gobierno vendió al país a la evaluación como una medida clave para propiciar el cambio educativo. Ante tal ofrecimiento la población ecuatoriana se volcó mayoritariamente a apoyar esta resolución. Ante tal situación el gremio quedó aislado políticamente y los maestros vieron reducir su prestigio y autoestima frente a la opinión pública nacional.

La Unión Nacional de Educadores con el afán de frenar el proceso de evaluación declaró un paro indefinido en septiembre del 2009. No tuvo la fuerza y el respaldo esperado. Se acercaba un fracaso total. Sin embargo el gremio estableció un acuerdo político con el movimiento indígena, quien aprovechó las circunstancias para declarar una movilización nacional por una agenda propia. La conjunción de estos dos movimientos cercó al gobierno que se vio obligado a sentarse a negociar. El resultado fue un empate. El gremio no fue derrotado de manera apabullante ya que tuvo una salida sin mayores heridas, y el gobierno obtuvo la aceptación por parte de los maestros de la evaluación docente. En otras palabras se institucionalizó el proceso.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> La dirigencia de la UNE denunció las iniciativas del gobierno de auspiciar la formación de organizaciones paralelas al sindicato en el seno del magisterio nacional. El junio del 2013 la ex presidenta de la UNE fue condenada a ocho años de prisión por terrorismo y sabotaje. Esta decisión fue producto de un juicio seguido por el Ministerio de Educación a la dirigente por su participación en una movilización estudiantil el 30 de septiembre de 2010.

<sup>164</sup> Acuerdo entre el Gobierno Nacional y la Unión Nacional de Educadores, Quito, 7 de octubre del 2009. Firmantes: Lenin Moreno, Vicepresidente de la República en ejercicio de la Presidencia, Raúl Vallejo, Ministro de Educación, Gustavo Jalkh, Ministro de Gobierno, Mery Zamora, Presidenta de la UNE, Francisco Rojas, Vicepresidente de la UNE.

### *El tema docente en la ley de educación LOEI*

En concordancia con el posicionamiento político que durante décadas tuvo el tema docente en la política educativa y en la política nacional, la nueva ley de educación (LOEI) le concedió en sus páginas gran importancia a este asunto. Sin duda es uno de los puntos más desarrollados, incluso concediéndole características de reglamento. Una de las novedades más destacadas es la introducción de todo el tema de carrera docente y escalafón de los profesores fiscales.<sup>165</sup> Es una ley que establece pautas para el desarrollo profesional, las funciones, promociones, estímulos y remuneraciones. El espíritu general de esta norma es propiciar la mayor profesionalización de la carrera en relación a la calidad. En tal sentido los profesores, por ejemplo, son objeto de estímulos y promociones por: “Publicar el resultado de experiencias exitosas e innovadoras en el ámbito de su función, previa calificación de la Autoridad Educativa Nacional y Publicar una investigación en el ámbito de su función.” (LOEI, Art. 125). Es decir la innovación y la investigación son premiadas. De igual manera en el ámbito de las remuneraciones este tema está presente: “Art. 115.- Remuneraciones.- La remuneración de las y los profesionales de la educación pública será justa y equitativa con relación a sus funciones, para lo que valorará su profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”. (LOEI, 2011)

Otro aspecto importante es la referencia que hace esta norma a los docentes de instituciones particulares. Serán sometidos al sistema de evaluación nacional, percibirán “una remuneración no menor al salario básico unificado establecido en el código de trabajo y demás beneficios de Ley” (LOEI, Art. 127) y, en cuanto a su desarrollo profesional podrán participar de los procesos de formación continua que impulsa la Autoridad Educativa Nacional.

Pero el punto clave que habla del sentido de la política de las remuneraciones está consignada en el Art. 116. Allí la remuneración se vincula con la eficiencia y con las calificaciones obtenidas en las evaluaciones: “La remuneración variable estará vinculada al

---

<sup>165</sup> Este punto fue visto por el sindicato como un atentado a sus logros, ya que en la década de los noventa luego de sus múltiples jornadas de lucha el sindicato consiguió se dicte la Ley de Carrera Docente y Escalafón, que quedaría anulada por la nueva ley de educación que se tramitaba en la Asamblea Nacional.

resultado que haya obtenido la o el docente en la carrera pública en la evaluación aplicada por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. La remuneración variable por eficiencia se concederá a las y los profesionales de la carrera educativa pública en los siguientes casos: a) aquellos que hayan obtenido altas calificaciones en las pruebas aplicadas por el Instituto de Evaluación Educativa. B) Aquellos cuyas instituciones tengan altas calificaciones en las pruebas aplicadas por el Instituto Nacional de evaluación.” (LOEI, Art.116). Con esto se configura el modelo meritocrático y de evaluación en el ámbito de la carrera docente.

A pesar de los esfuerzos realizados, el gobierno hasta el 2012 no logró cuajar una política integral docente, siendo el mayor problema el de la formación. Los institutos de formación inicial y las universidades fueron los principales responsables de este tema, mas su acción es desconocida por la sociedad y poco coordinada con los organismos rectores de la educación del país<sup>166</sup>.

La política docente, según sectores ciudadanos que expresaban su voz en el 2012 (CSE, 2012), debía topar aspectos como el reclutamiento a esta profesión de los jóvenes más capaces y con vocación que salen de los colegios y una política salarial de largo aliento ligada al desempeño y sistemas de estímulo, actualización y evaluación constructiva, unidas a un proyecto educativo y de país, entre otras tantas medidas de revalorización social del maestro ecuatoriano necesarias para apuntalar la calidad educativa.

### **Unidades Educativas del Milenio**

La propuesta más genuina de la administración del Ministro Raúl Vallejo en torno a la calidad de la educación e impulsada con decisión por el gobierno del presidente Rafael Correa es la denominada “Unidades Educativas del Milenio” concebida como “referente de la nueva educación fiscal en la República del Ecuador, en aplicación de los derechos y garantías constitucionales, los compromisos internacionales, las políticas de estado, el Plan

---

<sup>166</sup> Este aspecto fue topado de una manera más amplia en tema de formación docente y de la política Si profe.

Decenal de Educación y los objetivos y planes trazados por el gobierno ecuatoriano”<sup>167</sup>. Según el Ministerio de Educación estas unidades educativas serían instituciones educativas fiscales de carácter experimental en las operarían conceptos técnicos, administrativos, pedagógicos y arquitectónicos innovadores y modernos. Tendrían como objetivos: brindar una educación de “calidad y calidez”, mejorar las condiciones de escolaridad, el acceso y la cobertura de la educación en sus zonas de influencia y desarrollar un modelo educativo que responda a necesidades locales y nacionales. En tal sentido se convertirían en espacios de desarrollo local. Las escuelas como tales podrían convertirse en centros comunitarios. Para su sostenibilidad se pensaba en la coparticipación del sector público y privado. Hasta fines del 2009 se construyeron 6 escuelas del milenio, en el 2010 eran 10 y en el 2011 llegaron a 12. El costo promedio era de 2 millones por unidad. Varias de ellas se ubicaron en zonas rurales y urbano marginales.

Lo más promocionado de estas unidades educativas es la incorporación de elementos didácticos basados en las tecnologías de información y comunicación.

La propuesta de Escuelas del Milenio EDM fue recibida con simpatía por diversos sectores de la ciudadanía. El discurso oficial puso el acento en la comparación de estas escuelas que “nada tienen que envidiar” a las escuelas de los ricos.

Sin embargo, en el país también se levantaron voces críticas. Su principal objeción tiene que ver con los conceptos de equidad y pertinencia. Las EDM aparecen como verdaderos enclaves inequitativos en las zonas rurales donde generarían situaciones de exclusión para quienes no tendrían la oportunidad de acceder a ellas. Mientras hay 6.800 escuelas unidocentes en lamentables condiciones que acogen a decenas de miles de niños y niñas del campo, se construyen gigantes altamente equipadas que puede receptor a contados miles de niños.

El ex director de la Dirección Nacional de la Educación Bilingüe del Ecuador, Mariano Morocho, sobre este tema señalaba que: “¿Qué significa Escuelas del Milenio para los pueblos y nacionalidades?, significa un sueño inalcanzable. Todos los establecimientos

---

<sup>167</sup> [www.educacion.gob.ec](http://www.educacion.gob.ec)

deberían llamarse Escuelas del Milenio, a fin de favorecer a todos y a todas como dice el slogan del Gobierno” (Morocho, 2009).

Frente a la alta promoción mediática que han tenido estas escuelas por parte del gobierno, así como de cara a la crítica que desvaloriza la presencia de estas grandes unidades educativas, se alzaron terceras posiciones que llamaron a aprovechar del impulso de las Unidades Educativas del Milenio para establecer un proceso de desarrollo territorial: “vincular la educación al desarrollo local” (Astorga, 2012), integrar activamente a las escuelas anexas al proyecto, a los padres y madres de familia, a los gobiernos autónomos descentralizados. Pero obviamente, esto pasaba por realizar serios ajustes como era la necesaria “construcción social de un modelo educativo que tome posición sobre la calidad y supere su reducción a la evaluaciones”. Se requería de un marco de calidad que “permita dotar de unidad y de proyección a las reformas que hoy se realizan en forma fragmentada y sin ruta estratégica.” (Astorga, 2012, p. 76)

### **Infraestructura educativa**

En el gobierno del presidente Rafael Correa, la inversión en infraestructura escolar, realizada de manera particular en la reparación y adecuación de escuelas y colegios, aumentó de una manera espectacular. En el 2007 se invirtieron 116 millones de dólares, en el 2008 aumentó a 182 millones y en el 2009, seguramente por problemas de restricción presupuestaria por efecto de la crisis mundial se redujo a 27 millones. En el 2010 ascendió la inversión a 81 millones. En todo caso en los cuatro años, desde el 2007 al 2010 lo invertido sumaba 384 millones, lo que contrastaba con los 118 millones invertidos desde 1999 hasta el 2006.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup> Desde el 2007 hasta el 2009 se repararon 3.936 escuelas y colegios de todo el Ecuador.

**Tabla 53 Inversión en infraestructura escolar 1999 – 2006**

**En dólares**

Año	Inversión en dólares
1999	650.299
2000	858.269
2001	25'511.928
2002	7'585.635
2004	6'985.376
2005	3'402.447
<b>2006</b>	<b>73'505.845</b>

Fuente: Ministerio de Educación

**Tabla 54 Inversión del Gobierno de Rafael Correa en infraestructura**

**Millones de dólares 2007-2010**

2007	116'230.845
<b>2008</b>	182'267.412
<b>2009</b>	27'662.133
<b>2010</b>	81 610.081
<b>TOTAL</b>	384 391.639

Fuente: Ministerio de Educación

Según sectores especializados y voces oficiales se requeriría cerca de mil millones de dólares para disponer de la infraestructura adecuada para una educación de calidad. Sin embargo, a pesar del esfuerzo realizado, se cubrió hasta el 2010 un tercio de las necesidades.

## LOGROS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS 2007-2012

### Aumento de la cobertura escolar.

Sin duda hasta el 2012 el mayor logro de las políticas educativas del gobierno de Rafael Correa fue el incremento de la matrícula en todos los niveles.

**Tabla 55 Tasa neta de asistencia a Educación General Básica**

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Urbana</b>	93,6%	94,8%	95,2%	96,4%	96,5%	96,6%
<b>Rural</b>	87,7%	90,4%	90,6%	92,2%	93,6%	94,0%
<b>Nacional</b>	91,4%	93,1%	93,5%	94,8%	95,4%	95,6%

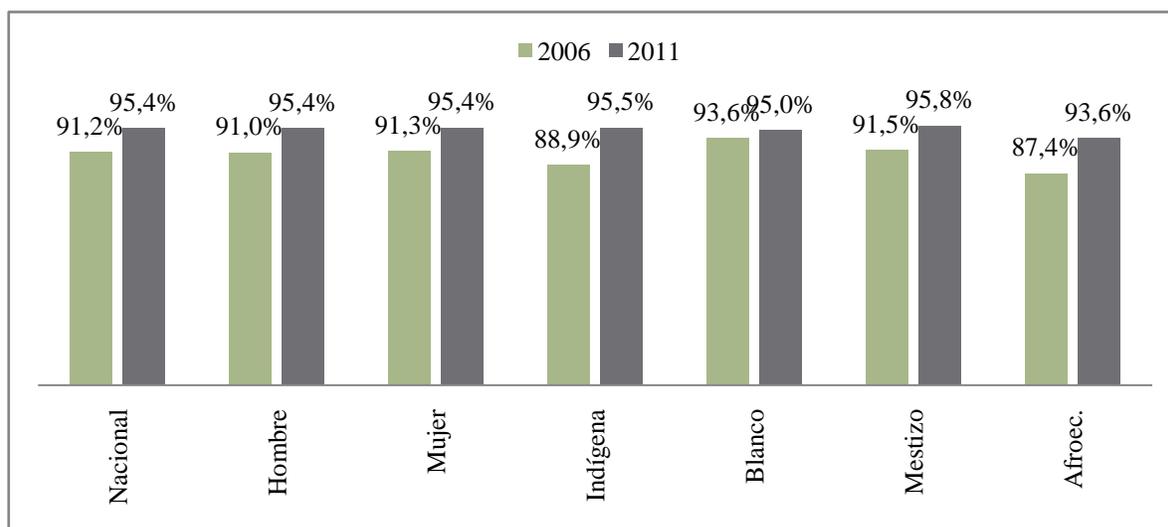
**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (varios años)

**Elaboración:** Dirección de Análisis e Información Educativa - Ministerio de Educación

En la Educación General Básica (EGB) la matrícula en promedio nacional pasó del 91,4% en el 2007 al 95,6% en el 2012. Aumentó cuatro puntos. Con lo que se podría hablar de cifras cercanas a la universalización. En la zona urbana esto se expresó en un incremento del 93,6% en el 2007 al 96,6% en el 2012. El esfuerzo más significativo fue en las zonas rurales. Se transitó del 87,7% en el 2007 al 94,0% en el 2012.

En lo que respecta a una mirada desde el género y lo étnico se puede apreciar una cierta regularidad, aunque el esfuerzo más significativo apareció en el sector indígena

Gráfico 1 Asistencia a Educación General Básica Personas de 5 a 14 años<sup>169</sup>



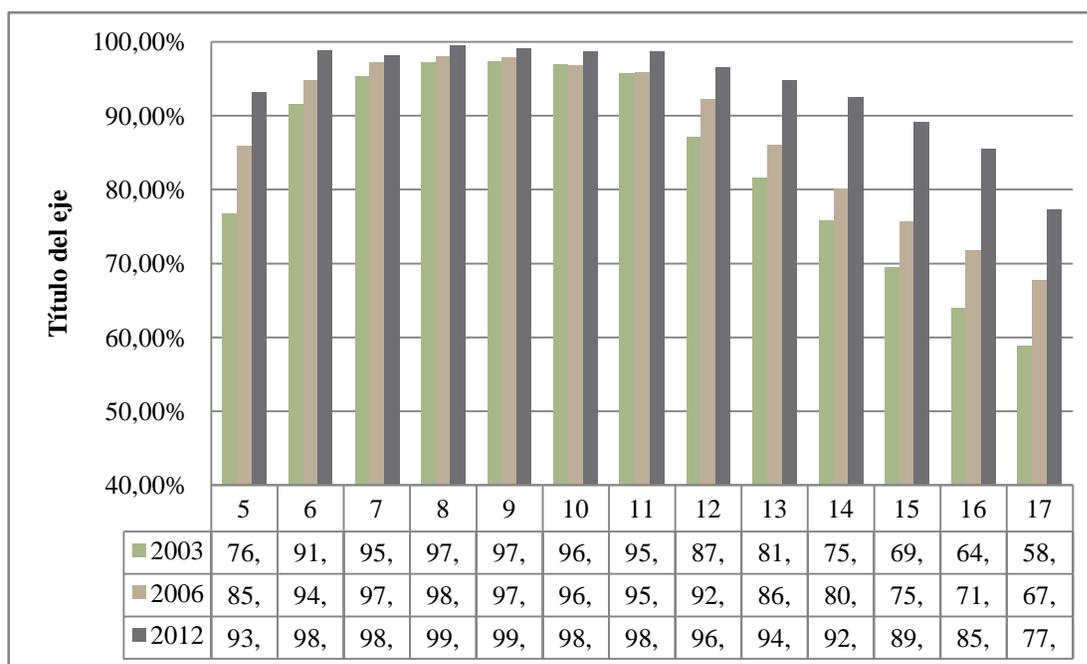
**FUENTE:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) - Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)

Como se puede apreciar el aumento de matrícula por género y etnia llegó al 95%, con excepción del grupo afroecuatoriano que alcanzó el 93,6%. El salto más significativo se presentó en el sector indígena, que pasó del 88,9% en el 2006 al 95,5% en el 2011. Aunque también fue importante el caso afroecuatoriano que pasó del 87,4% en el 2006 al 93,6% en el 2011.

En los otros niveles se presentó un fenómeno similar. Hubo un incremento de la matrícula para el bachillerato.

<sup>169</sup> Gráfico tomado de Ministerio de Educación: Ecuador, 2007-2012, Una transformación educativa, Power Point, 2013.

Gráfico 2 Tasa de asistencia por edad 2003-2006-2012



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (varios años)

**Elaboración:** Dirección de Análisis e Información Educativa - Ministerio de Educación

El Gráfico 2 revela una tendencia persistente en toda una década al aumento del ingreso al sistema educativo en todas las edades. Si en el 2003 el 76,7% de niños y niñas de 5 años iban a la escuela, en el 2012 asistían el 93,2%. De igual forma en el 2003 el 87,1% de niños y niñas de 12 años asistían a un establecimiento educativo, en el 2012 la cifra se amplió a 96,5%. En el mismo periodo el número de jóvenes de 17 años que asistían a clases pasó del 58,8% en el 2003 al 77,3% en el 2012.

El mismo fenómeno visto desde la perspectiva urbano - rural revela que el crecimiento de la matrícula fue extraordinario en las zonas rurales.

**Tabla 56 Tasa de asistencia de 14 a 17 años de edad según zona**

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Urbana</b>	84,67%	85,47%	84,94%	89,52%	88,64%	90,58%
<b>Rural</b>	61,03%	64,77%	68,47%	73,21%	74,92%	78,88%
<b>Nacional</b>	76,08%	77,76%	78,81%	83,35%	83,68%	86,07%

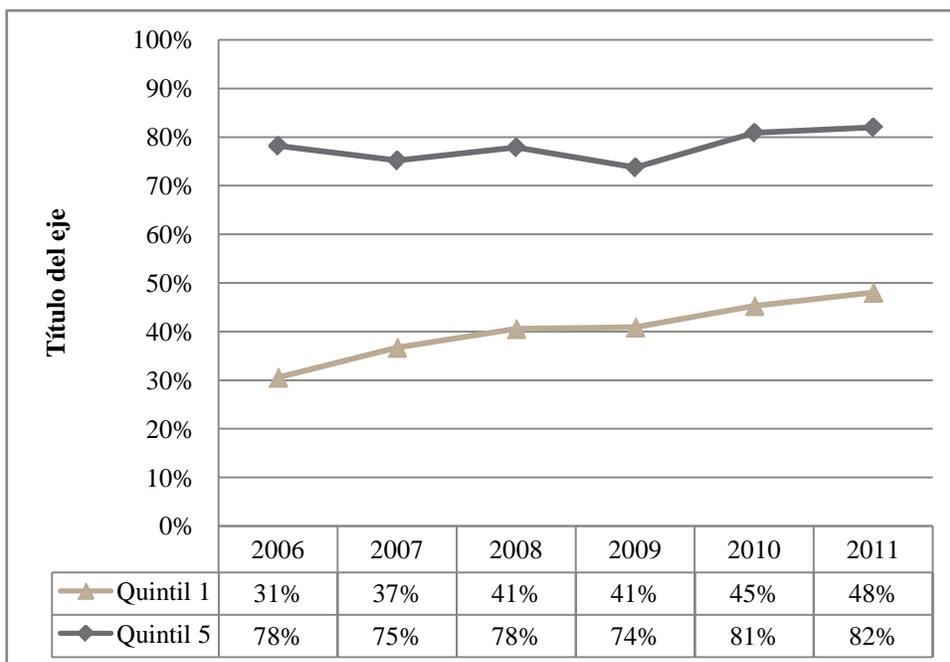
**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (varios años)

**Elaboración:** Dirección de Análisis e Información Educativa - Ministerio de Educación

Tal cual señala la tabla 56 hubo un incremento de 17,85 puntos de la asistencia a los establecimientos educativos en las zonas rurales de los adolescentes de 14 a 17 años entre el 2007 y el 2012. De 61,03% pasó a 78%. En las áreas urbanas la ampliación fue moderada. Si en el 2007 fue del 84,67%, en el 2012 fue del 90,58. El crecimiento fue de 5,91 puntos.

Desde el ángulo de los quintiles también el fenómeno se presenta relevante en cuanto al incremento de la matrícula para los quintiles más pobres.

**Gráfico 3 Tasa neta de asistencia al bachillerato según quintiles**



Fuente: INEC, ENEMDU<sup>170</sup>

Según el Gráfico 3 los sectores sociales ubicados en el quintil 1 experimentaron los más altos niveles de incremento en la matrícula en bachillerato. Pasaron del 31% en el 2006 al 48% en el 2011. Hubo un crecimiento de 17 puntos.

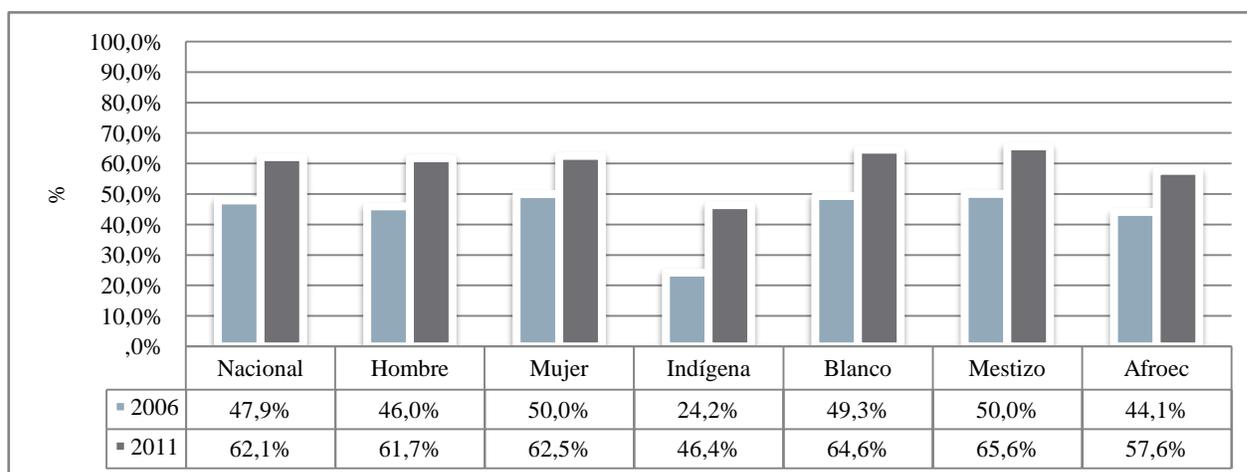
No sucedió lo mismo con los adolescentes del quintil 5. Aquí el incremento de asistencia fue de 4 puntos. Pasó del 78% en el 2006 al 82% en el 2011.

De esta manera, según los datos del Ministerio de Educación, los sectores sociales más pobres y ubicados en las zonas rurales fueron los que vivieron procesos más agresivos de incorporación al bachillerato.

El aumento de la matrícula al bachillerato respecto a una mirada de género y étnica destaca la ligera ventaja de la presencia femenina en las aulas. Aunque la tendencia fue de recuperación de la matrícula de los hombres en estos años.

<sup>170</sup> Gráfico tomado de Ministerio de Educación, Ecuador, 2007-2012, Una transformación educativa. Power Point.

**Gráfico 4 Tasa neta asistencia al bachillerato: género y etnia 2006-2011 (15 a 17 años)<sup>171</sup>**



Fuente: INEC, ENEMDU

Ciertamente del 2006 al 2011 la matrícula al bachillerato de los muchachos de 15 a 17 años pasó de 46,0% al 61,7%, un aumento de 15,7 puntos. Las chicas pasaron de 50,0% en el 2006 al 62,5% en el mismo periodo, con un incremento del 12,5%.

La matrícula indígena fue la que más aumentó. Tuvo un crecimiento de 22,2 puntos. Pasó del 24,2 % en el 2006 al 46,4% en el 2011. Los otros grupos también tuvieron un incremento relevante: 15,6% el mestizo, 15,3% el blanco y el 13,5 el afro.

### Mejoramiento de la infraestructura escolar

Es otro ámbito resaltado por el discurso oficial como uno de los logros de la política pública en el periodo 2007- 2012.

<sup>171</sup> Gráfico tomado de Ministerio de Educación, Ecuador, 2007-2012, *Una transformación educativa*. Power Point.

En efecto, los usuarios de las escuelas y colegios nuevos o mejorados sintieron una mejoría en la infraestructura. Hubo de esta manera un reconocimiento a la acción del Ministerio de Educación de estudiantes, padres y madres de familia y docentes. La población valoró con entusiasmo la visible nueva presencia física de las instituciones educativas intervenidas.

El aspecto más resaltado en esta intervención fue el monto elevado de la inversión.

**Tabla 57 Monto de la inversión en infraestructura escolar 1999-2011**

<b>Período</b>	<b>Inversión</b>	<b>Establecimientos</b>
<b>1999-2005</b>	<b>USD 51.849.148</b>	<b>1.996</b>
<b>2007-2011</b>	<b>USD 460.607.200</b>	<b>5.107</b>

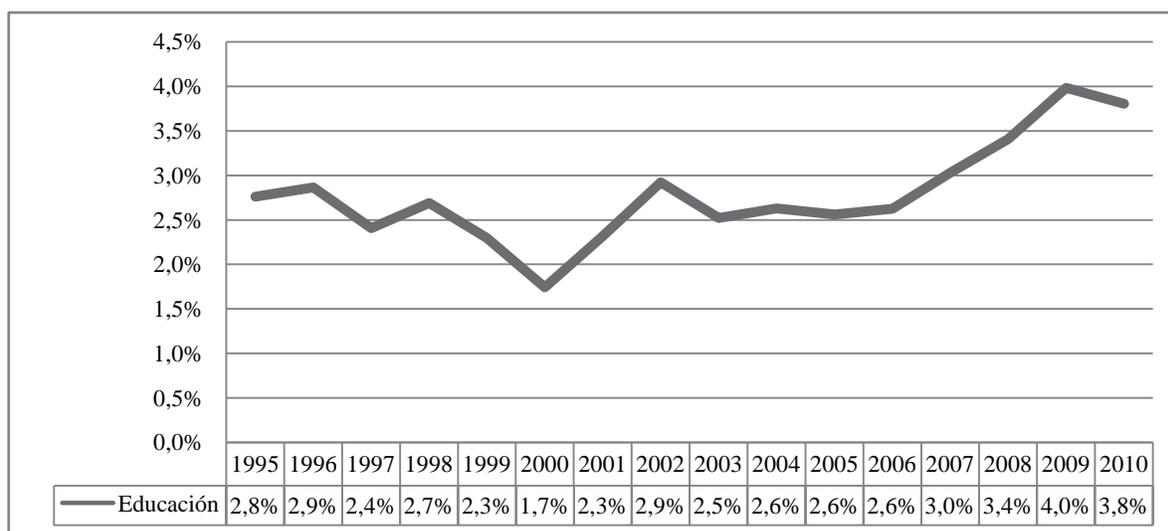
Fuente: Ministerio de Educación.

En comparación, Tabla 57, con el periodo 1999-2005 cuya inversión fue de 51,8 millones de dólares para 1996 establecimientos, se destacan los 460 millones invertidos en 5.107 en el periodo 2007-2011.

#### **Mejoramiento de la inversión educativa.**

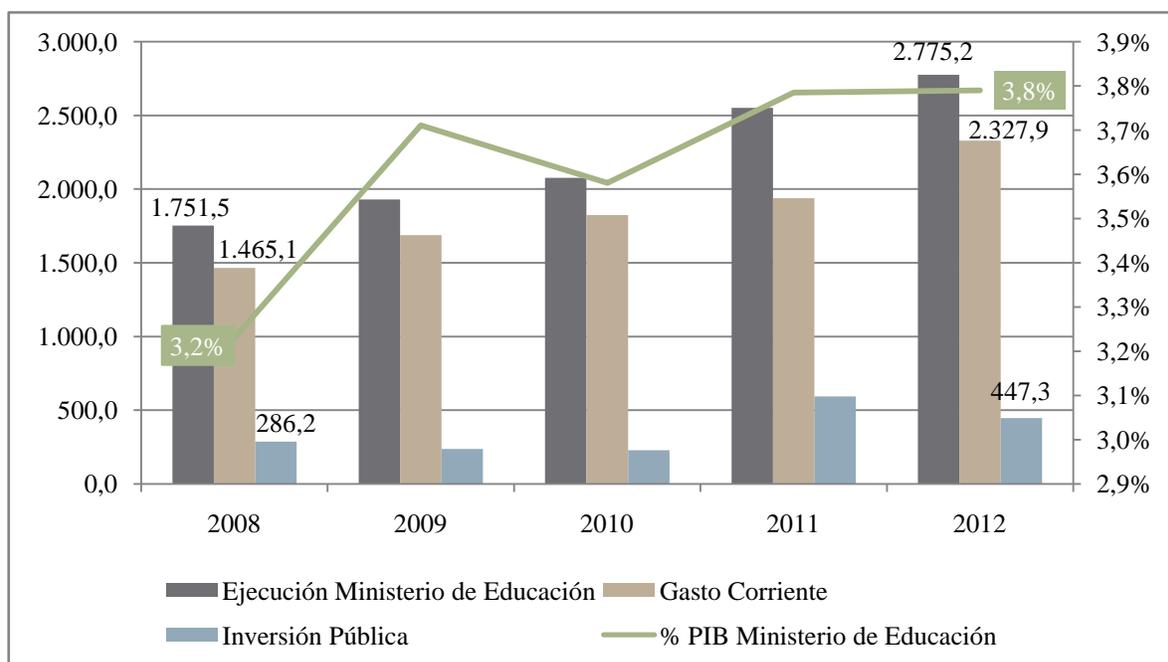
La prioridad política establecida desde el más alto nivel del gobierno para la educación se evidenció en los montos de la inversión y en el ascendente presupuesto educativo.

**Gráfico 5 Evolución del presupuesto educativo en relación al PIB 1995-2010**



Elaborado: Contrato Social por la Educación

**Gráfico 6 Presupuesto Educación (Ministerio de Educación) Millones de dólares y PIB**



**Nota:** El monto del PIB corresponde a cifras proporcionadas por el BCE para fines de Proformas.

**Fuente:** Ministerio de Finanzas. Elaboración: Ministerio de Educación<sup>172</sup>

<sup>172</sup> Respuesta Oficial del Ministerio de Educación a la Agenda Ciudadana por la Educación 2012- 2021 elaborada por Contrato Social por la Educación, Ministerio de Educación 2013. Documento interno e inédito.

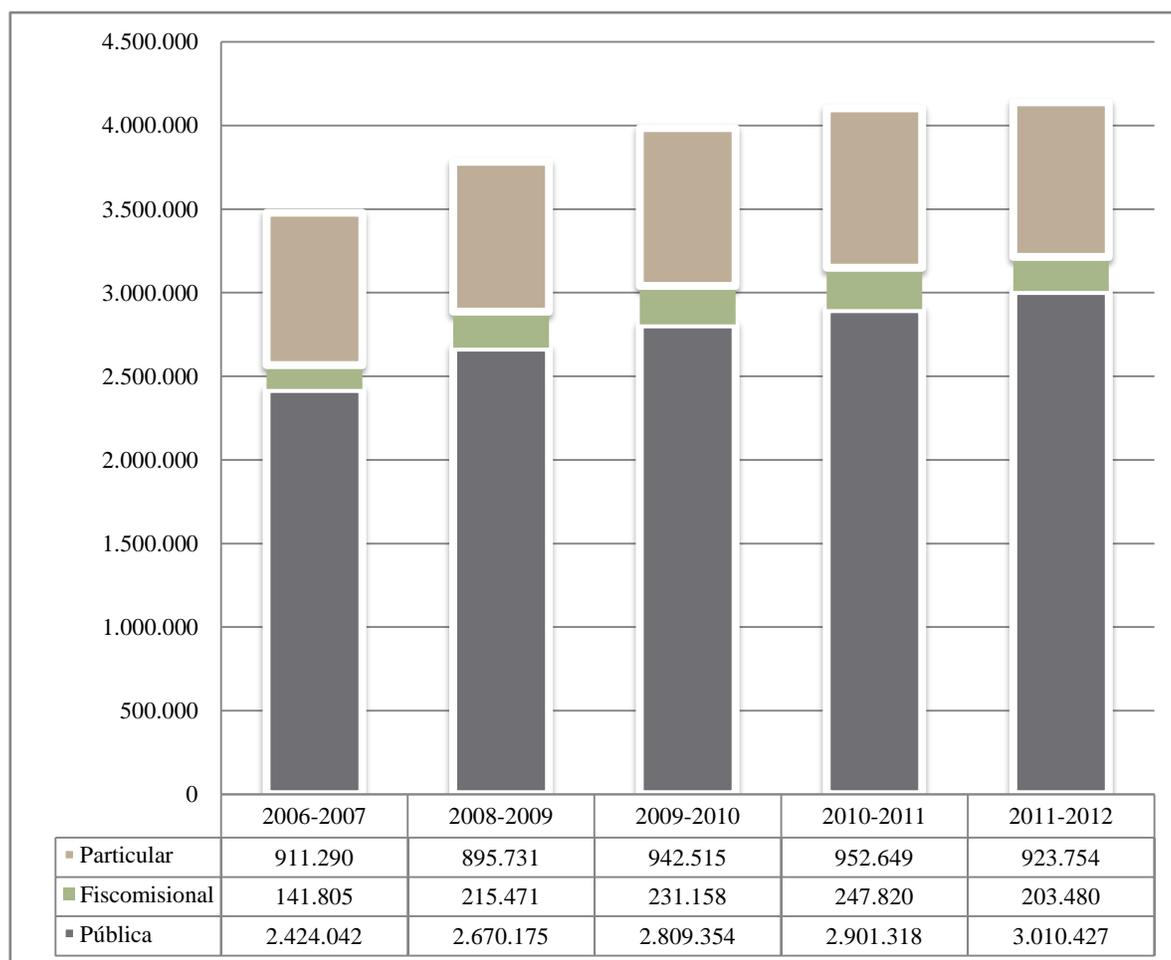
La inversión educativa en relación al PIB tuvo una línea de crecimiento sostenida pero moderada durante los últimos veinte años, según la tabla 10, con declive en el 2000 el año más agudo de la crisis económica nacional en el que llegó la inversión a 1.7% del PIB. En los demás años giró al rededor del 3% del PIB. Así 1995 el Estado ecuatoriano invertía el 2,8% de PIB, llegando al 2012 al 3.8%. En dos décadas hubo un aumento de 1 punto.

Sin embargo si esto se mira en cifras corrientes, Gráfico 6, desde el 2007 aparece visible un aumento importante de los presupuestos destinados a educación. Desde el 2007 se duplica la inversión en millones de dólares. En el 2008 se invirtió 1.751 millones de dólares llegando el 2012 a 2.775 millones. Mil millones más.

Tal dedicación de recursos a educación es un dato que revela la prioridad de este sector en las políticas públicas.

### **Fortalecimiento de la educación pública**

Durante la década de los noventa la educación pública sufrió un sensible deterioro en beneficio de la oferta privada. Desde el 2007 de manera visible la educación pública experimentó un crecimiento en número de alumnos lo que evidenciaba la recuperación de la imagen y confianza ciudadana en la escuela controlada por el Estado.

**Gráfico 7 Matrícula Educación inicial, básica y bachillerato 2006-2012**

**Fuente:** MINEDUC, SINEC 2006-2007; AMIE 2011-2012.

El robustecimiento de la educación pública se evidencia en las cifras de la tabla 12. Si en el periodo escolar 2006-2007 hubo 2.424.042 personas dentro de la oferta educativa estatal de los niveles inicial, básico y bachillerato, para el periodo escolar 2011-2012 aumentó a 3.010.427.

De similar manera se fortaleció la presencia de la educación fisco misional que en el mismo periodo incrementó significativamente el número de alumnos. En el periodo escolar 2006-2007 hubo 141.805 estudiantes. En el 2010-2011 llegó a 247.820. Sin

embargo en el periodo 2011-2012 tuvo una baja a 203. 480 matriculados. En todo caso el aumento es un hecho que se destaca.

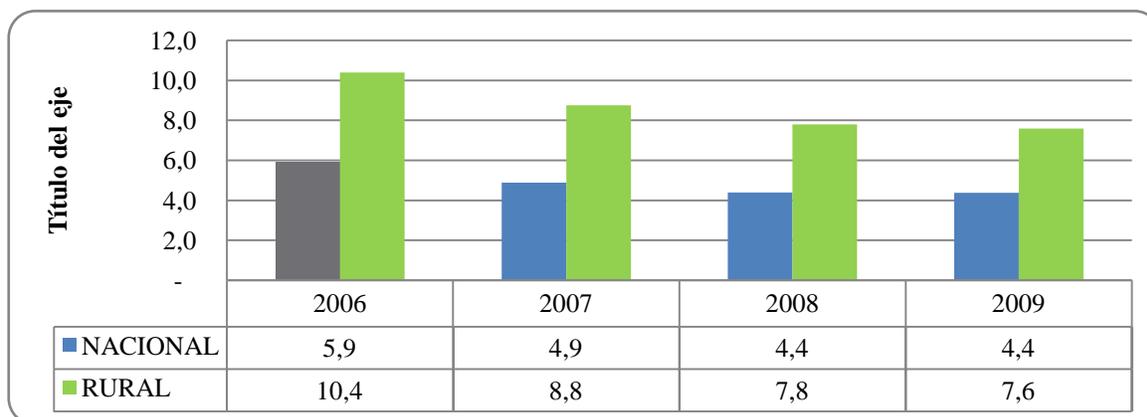
Lo mismo no sucedió con la educación particular cuya matrícula se estancó. En el periodo 2006-2007 hubo 911.290 matriculados. En el 2011-2012 hubo 923. 754.

A la luz de estos datos se puede inferir que la educación pública creció en detrimento de la escuela privada en estos años. Sin embargo, al menos en ciudades grandes como Quito, el incremento de la demanda hizo una presión adicional sobre la escuela pública cuyas que no estuvieron preparadas para tal fenómeno. El resultado fue, en no pocos casos, el hacinamiento, el aumento del número de estudiantes por aula, con consecuencias en la calidad educativa: crecimiento de trabajo para el docente, incomodidad y elevamiento de tensiones entre estudiantes en las aulas.

#### **Reducción del trabajo infantil.**

Uno de los probables impactos positivos del mayor acceso a la escuela fue la reducción del trabajo infantil. Se evidenciaría este hecho en los gráficos 8 y 9.

**Gráfico 8 Niños y Adolescentes trabajan y no estudian 2006-2009**



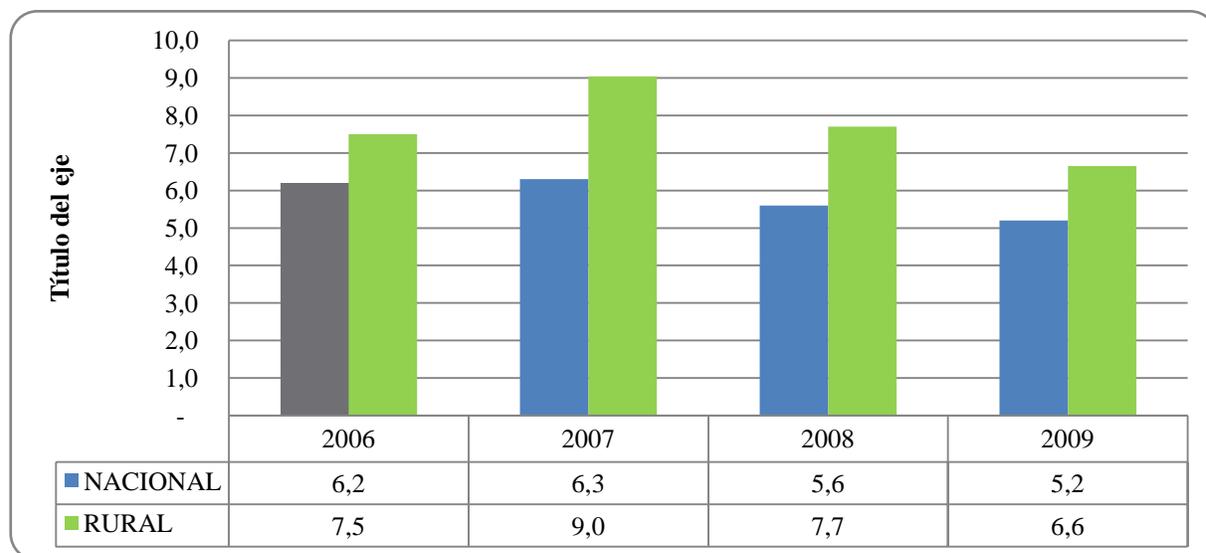
AÑO	LIMITE INFERIOR	INDICADOR	LIMITE SUPERIOR	COEF.VARIACION
2006	5,5%	5,9%	6,3%	3,2%
2007	4,6%	4,9%	5,2%	3,5%
2008	4,1%	4,4%	4,7%	3,7%
2009	4,1%	4,4%	4,7%	3,5%

FUENTE: INEC - ENEMDU Diciembre 2009 y serie 2006-2009

ELABORACION: MCDS - SIISE

POBLACION DE REFERENCIA: 5 a 17 años

Gráfico 9 Niños y adolescentes no trabajan y no estudian 2006-2009



AÑO	LIMITE INFERIOR	INDICADOR	LIMITE SUPERIOR	COEF.VARIACION
2006	5,8%	6,2%	6,8%	4,1%
2007	5,8%	6,3%	6,8%	3,8%
2008	5,2%	5,6%	6,0%	3,8%
2009	4,9%	5,2%	5,6%	3,7%

FUENTE: INEC - ENEMDU Diciembre 2009 y serie 2006-2009

ELABORACION: MCDS - SIISE

POBLACION DE REFERENCIA: 5 a 17 años

En efecto, si a escala nacional en el 2006 hubo un 5.9% de niños y adolescentes que trabajaban y no estudiaban, en el 2009 este grupo se redujo al 4.4%. Lo mismo sucedió con el segmento de niños y jóvenes que no trabajaban y no estudiaban: en el 2006 eran un

6.2% mientras que en el 2009 llegaron a un 5.2%. En el sector rural en el 2006 los niños, niñas y adolescentes que trabajaban y no estudiaban eran el 10,4%. En el 2009 este grupo se redujo al 7,6%. En la misma zona rural en el 2006, los niños, niñas y adolescentes que no trabajaban y no estudiaban eran el 7.5%, en el 2009 bajaron al 6,6%

Esta disminución se atribuyó a varias medidas educativas, algunas impulsadas por ONG, el Ministerio de Relaciones Laborales y a las acciones del Ministerio de Educación.

### **Nuevo marco legal con referencia al derecho a la educación.**

El andamiaje conceptual sobre educación que fue colocado en la Constitución Política del 2008, así como los objetivos y principios sobre educación insertados en la Ley Orgánica de Educación intercultural LOEI, que hacen referencia al derecho humano a la educación, al ejercicio de los DDHH en las aulas, al reconocimiento de la centralidad del sujeto que aprende como eje del sistema y de los aprendizajes, el tema de la interculturalidad, el enfoque de género, la definición de la educación como un instrumento de cambio, el reconocimiento del interés superior de los niños y niñas en el sistema educativo, la participación de los actores educativos y sociales en la construcción y sostenimiento de las políticas educativas, entre otros aspectos, fueron logros de la sociedad civil que aportaron a la construcción de un sentido democrático de la educación en el Ecuador.

### **Consolidación de la evaluación educativa.**

Desde el 2009 el proceso de evaluación educativa fue impuesto de manera firme por parte de la autoridad educativa. Hubo una seria resistencia del gremio docente. Al 2012 luego de enfrentamientos y en medio de una progresiva consolidación política del gobierno, la evaluación no solo fue aceptada por los grupos más contradictores de los maestros y

maestras, sino que el esquema meritocrático y de evaluaciones se consolidó en la sociedad con apoyo de la misma. Este fue uno de los logros que los reivindicaba el gobierno y el Ministerio de Educación.

#### **Ministerio de Educación fortalecido.**

La gestión del equipo directivo del Ministerio de Educación tuvo cuatro factores favorables poco presentes en la experiencia política de las últimas décadas: a) apoyo de la presidencia de la república en un régimen con un ejecutivo de alto perfil, b) reducción al mínimo de la conflictividad en el sector (hubo un solo paro docente en seis años) c) abundantes recursos económicos y estabilidad del mismo equipo en 7 años de gestión<sup>173</sup>, en un ministerio que en los veinte años anteriores tuvo como promedio un ministro por año.

---

<sup>173</sup> Desde el 2006 al 2013 hubo dos ministros de Educación: Raúl Vallejo y Gloria Vidal. Los dos fueron parte del mismo equipo en todos estos años. Raúl Vallejo, Ministro de Educación desde el 2006 al 2010, tuvo como su Viceministra a Gloria Vidal, quien le sucedió en el Despacho desde el 2010 hasta el 2013

## ACCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS QUE EXPLICAN EL AUMENTO DE LA COBERTURA

### La participación y movilización ciudadana.

El aumento de la cobertura educativa es un esfuerzo colectivo de diversos actores ciudadanos y estatales que por más de una década trabajaron alrededor de metas comunes como la de la universalización de la educación básica.

En el año 2002, como se relató en el capítulo anterior, en medio de la campaña presidencial, un grupo de ciudadanos de diverso origen político, social y regional, plantearon al Ecuador un “acuerdo nacional por la educación”, que recibió un amplio respaldo de la ciudadanía, de los partidos políticos y de los candidatos ganadores a la presidencia de la República.<sup>174</sup> El acuerdo tuvo como centro una base programática denominada “Agenda Básica por la Educación” que colocó como meta central a la universalización de los 10 años de educación básica de calidad hasta el 2015.

Esta meta se constituyó en el eje de la demanda ciudadana, agrupada en el Contrato Social por la Educación, que en los años siguientes presionó de manera persistente para su cumplimiento de parte de los sucesivos gobiernos y ministros (as) de educación. La primera concreción fue la puesta en acción a través de una medida más específica: la universalización del primer año de educación básica, así como de otras estrategias como la entrega universal de textos escolares y la eliminación de las barreras económicas para el ingreso de los niños y niñas a clases a partir de la supresión de los denominados 25 dólares de la mal llamada “contribución voluntaria” que los padres de familia tenían que cancelar al momento de la matrícula.

La universalización del primer año comenzó a operar bajo la conducción del Ministerio de Educación desde el 2005, la entrega gratuita de textos desde el 2004 por iniciativa del

---

<sup>174</sup> En la construcción y seguimiento inicial de la realización de esta Agenda también participó el sindicato docente, la Unión Nacional de Educadores, UNE.

Consejo Provincial de Pichincha y la eliminación de los 25 dólares de “contribución voluntaria” desde el 2006 ejecutada por el Ministerio de Educación. Estas acciones con limitado apoyo político las llevaba a cabo el Ministerio hasta el 2005, mas desde el 2006 en la gestión del ministro Raúl Vallejo se potenciaron e incluso formaron parte esencial del denominado Plan Decenal que hasta el 2012 fue la agenda educativa del gobierno del Presidente Correa.

### **La política de universalización del primer año de educación básica**

¿Cómo llegar al 2015 con la universalización de la educación básica de calidad? Fue la pregunta que se hizo el Contrato Social por la Educación en el 2004. La respuesta fue estableciendo metas intermedias que puedan concentrar esfuerzos y medir los resultados en tiempos más cortos. Por tanto, una de esas medidas fue impulsar la universalización del primer año de educación básica como un punto concreto de arranque para el proceso señalado.

Cerca de 100.000 niños y niñas estaban fuera del primero de básica, por lo que se debía impulsar su integración al sistema educativo desde el 2005 y lograr su integración completa al 2007. Fue necesario para ello montar un programa integral que iría desde la elaboración de una propuesta pedagógica de calidad adecuada para el nivel, un nuevo modelo de gestión y financiamiento, hasta la contratación de docentes y la construcción de la infraestructura necesaria.

Luego de la presión realizada por la sociedad, el programa arrancó, sin mucho aliento, el 2005, teniendo un impulso mayor el 2006. Los primeros resultados positivos para el 2006 señalaban que 56.461 niños y niñas de 5 años habían accedido al primero de básica,<sup>175</sup> quedando un tramo del 40% por cubrir en los años venideros. Según datos de las encuestas del INEC ENEMDU presentados en la tabla 58, la matrícula del primer año de educación

---

<sup>175</sup> El Ministerio para beneficio del programa entregó el 2006 los nombramientos para 1.226 parvularias, (ME, 2007, p.8-11)

básica aumentó del 77,8% en el 2005 al 88,9% en el 2009, teniendo una variación positiva del 11%. Si se compara en términos de acceso y matriculación con el segundo año de educación básica, según la cual en el 2005 hubo una matriculación del 92,4% llegando al 2009 al 96,7%, la variación fue de 4,3%.

**Tabla 58 Matriculación primer y segundo años de educación básica**

(En porcentaje)

AÑO	2005	2006	2007	2008	2009	VARIACION
<b>Primer</b>	77.8	85.9	83.2	88.1	89.0	11
<b>Segundo</b>	92.4	94.8	94.3	95.8	96.7	4.3

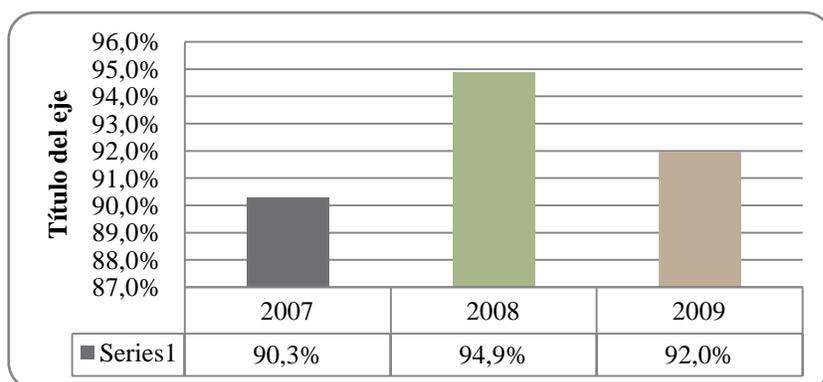
Fuente: INEC ENEMDU

Siendo así la política educativa más exitosa de la última década impulsada por la incidencia ciudadana y aplicada por el gobierno de Rafael Correa fue la de acceso al primer año de EGB. Este programa abrió las puertas para que la estrategia de universalización universal de la EGB pueda posicionarse en las políticas públicas desde el 2005 en adelante.

### **Entrega gratuita y universal de textos escolares catapultó la matrícula.**

La entrega gratuita de textos escolares fue uno de los incentivos para que los padres y madres de familia enviaran a sus hijos a la escuela. El costo de los útiles escolares era una de las barreras económicas que impedía que los padres de familia matricularan a sus hijos e hijas. Un padre de familia en el 2005 gastaba un promedio de 80 dólares en útiles escolares por cada hijo que estudiaba. Uno de los rubros más altos era el gasto en libros de texto, de allí que esta política de entrega gratuita de textos motivó de manera abierta la matriculación en los colegios y escuelas del sector público.

**Gráfico 10 Beneficiarios Textos escolares 2006 - 2009 (6-12 años)**



AÑO	LIMITE INFERIOR	INDICADOR	LIMITE SUPERIOR	COEF.VARIACION
2007	88,2%	90,3%	90,2%	1,9%
2008	93,2%	94,9%	94,7%	1,9%
2009	90,2%	92,0%	91,8%	1,8%

FUENTE: INEC - ENEMDU Diciembre 2009 y serie 2006-2009

ELABORACION: MCDS - SIISE

POBLACION DE REFERENCIA: personas de 6 a 12 años

Este fue un programa que en el 2007, según se aprecia en el Gráfico 10, tuvo una cobertura del 90.3% en los niños de 6 a 12 años, en el 2008 hubo un incremento importante al 94. 9% y el 2009 experimentó una reducción a 92%. Hasta el 2012 prácticamente se había universalizado. En todo caso, esta entrega gratuita de textos alivió al presupuesto familiar con lo que el padre o madre de familia matriculó a sus hijos en las escuelas.

Una investigación realizada por el CSE en el 2010 en varias escuelas de la costa ecuatoriana que recogió la opinión de los representantes de los estudiantes en torno a la política de textos, señalaba lo siguiente:

Se valora la política de entrega de textos considerando la reducción de los gastos que tienen que hacer al inicio de cada año lectivo y también valorando la presentación y el gusto que ponen de manifiesto sus representados cuando reciben los textos.

En el caso de Guayaquil, las personas entrevistadas recuerdan que anteriormente entregaba los textos el Municipio de Guayaquil y conoce que ahora lo hace el Gobierno central; frente a esta situación refieren: “No importa quién entregue los textos, a nosotros nos ayuda mucho y lo importante es que no dejen de hacerlo”,<sup>176</sup>

De la misma manera estudiantes y docentes estaban contentos con los textos. Tal estado de ánimo no tomó en cuenta los contenidos sino la presencia física de los libros.<sup>177</sup>

De cualquier manera, la política fue altamente popular y de gran impacto en acceso a la educación. Sin embargo, se detectó focos de descontento sobre la aplicación de la política, en forma particular, el tema de la impuntualidad en la llegada de los materiales al inicio de clases y la distribución poco precisa que dejó a algunos estudiantes sin estos materiales, creando problemas en las escuelas y en los hogares.<sup>178</sup>

### **Eliminación de los 25 dólares de “contribución voluntaria”**

Otra de las barreras económicas, que impidieron que los padres enviaran a sus hijos a las escuelas, era el pago que tenían que realizar de 25 o más dólares, a los establecimientos públicos al momento de la matrícula. Con esto las escuelas y colegios financiaban su subsistencia y operación. Pago de luz, agua, teléfono, tizas, pizarrones, reparación de pupitres o contratación a profesores de inglés, computación o educación física. Estos mismos recursos que no se auditaban por ninguna instancia de control, en algunos casos,

---

<sup>176</sup> Madre de familia entrevistada en la ciudad de Guayaquil – Guayas. Patricio Cajas (2010) *Informe de veeduría sobre utilización de textos escolares repartidos por gobierno de Rafael Correa*. Contrato Social por la Educación

<sup>177</sup> Este aspecto es altamente preocupante, ya que evidenciaría la falta de criterio de un buen porcentaje de docentes respecto a los materiales que utiliza en sus clases.

<sup>178</sup> Patricio Cajas (2010). También los informes de Alerta Temprana (Educativa) del CSE (2010, 2011, 2012) evidenciaron los problemas de impuntualidad en la llegada de los textos a inicios de clases. Escuelas los recibieron 15 días, un mes, dos o tres meses después. Estas investigaciones fueron presentadas al Ministerio de Educación, lo que le permitió tomar los correctivos necesarios.

fueron objeto de denuncia por organizaciones y padres de familia por originar casos de corrupción.

El asunto fue que los padres y madres de familia paulatinamente se hicieron cargo del funcionamiento de las escuelas, desarrollándose una suerte de privatización de hecho de la escuela pública.

Por esta razón el Contrato Social propuso la política de eliminación del cobro de los 25 dólares, acogida por el Ministerio de Educación en el 2006. En ese año el Ministerio transfirió a las escuelas la suma de 9.000.000 de dólares para que con esos recursos invirtieran en sus necesidades. En el 2007 la autoridad pública aumentó la cifra a 24'451.155 llegando a la mayoría de escuelas del país, (ME, 2007, p.9-10) más no a los colegios que siguieron cobrando esta "contribución". En el 2008 se transfirió a escuelas y colegios la suma de 40.487.789 y el 2009 una cantidad de 44.053.965 (26.7 para escuelas y 17.4 para colegios) (ME, 2010, p.33).

Estas acciones impulsaron a los padres y madres a matricular a sus hijos en las escuelas, sin embargo, debido a problemas operativos la inversión realizada por el Estado, en casos no determinados con precisión estadística, en la mayoría de estos años no llegaba o llegaba parcialmente a algunas escuelas, generando problemas en la operación.<sup>179</sup>

### **Aumento de cobertura de alimentación escolar**

En el 2007 el Programa de Alimentación Escolar atendió a escala nacional a 1.314.258 niños, niñas y adolescentes de jardines y escuelas fiscales, fiscomisionales, municipales y especiales más pobres del país en edades comprendidas entre los 5 a los 14 años. En el 2009 aumentó la cobertura a 1.578.348. Hubo también un aumento del número de días de atención, pasó de 80 a 120 días.

---

<sup>179</sup> Esta situación fue denunciada por los directores de las escuelas entrevistados por la encuesta Alerta Educativa realizada por el Contrato Social por la Educación.

Según se mira en la tabla 59, para soportar esta ampliación el gobierno incrementó la inversión de 37 millones de dólares en el 2007 a 55.420.528 en el 2009. En total en estos tres años la inversión en Alimentación Escolar llegó a 146.739.489 de dólares.

**Tabla 59 Programa de Alimentación Escolar. Cobertura e inversión 2007-2009**

AÑO	COBERTURA	INVERSION
<b>2007</b>	1.314.258	37.000.000
<b>2008</b>	1.378.225	54.318.961
<b>2009</b>	1.578.348	55.420.528
<b>TOTAL</b>	4.270.831	146.739.489

Fuente: Ministerio de Educación, Rendición de Cuentas 2009, Quito, 2010.

Este programa se convirtió en un gran incentivo para el acceso y retención de los niños en la escuela. Además, en su funcionamiento, intentó integrar una importante de participación social de madres y padres de familia apuntando, sin mayor éxito, respetar las tradiciones alimentarias de la gente<sup>180</sup>.

Sin embargo, en el 2010 se produjo la decisión política: acotar el programa. El almuerzo escolar fue eliminado y al mismo tiempo se amplió la cobertura del desayuno<sup>181</sup>. En el 2011 la inversión en desayuno escolar fue de 70 969.489,100 para una cobertura de 1 778.414 niños y niñas de Educación General Básica de sierra y costa.

<sup>180</sup> El movimiento indígena, a través del Informe de Alerta Educativa de la Zona Cayamby (2012), levantó la exigencia al Ministerio de Educación para que el programa de Alimentación Escolar respete la cultura de los pueblos originarios, ya que hasta ese año la alimentación entregada, particularmente el desayuno escolar, era homogénea para todos los niños y niñas del país, sin respetar las diferencias étnicas y regionales.

<sup>181</sup> Según el informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de Educación del 2010 la cobertura del desayuno aumentó a 1. 615. 520 niños y niñas. La inversión ascendió a 64 .000.000 de dólares.

La eliminación del almuerzo fue recibido con desaliento por parte de las familias beneficiarias. El impacto fue negativo en los estudiantes provenientes de hogares en los cuales padre y madre tenían jornadas prolongadas de trabajo y estaban ausentes desde la mañana.

### Entrega de uniformes escolares.

Este programa surgió como una iniciativa interinstitucional entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Coordinación de lo Social mediante el cual desde el 2007, de manera sistemática, se entregó uniformes escolares a niños de las escuelas rurales.

**Tabla 60 Cobertura uniformes escolares gratuitos**

AÑO	COBERTURA	INVERSION
2007	82.997	2.183.471
2008	725.579	20.921.905
2009	810.354	14.320.689
2010	941.554	21.731.066
2011	1 012.032	26.313.204,23

Fuente: Ministerio de Educación. Rendición de Cuentas 2009, 2010,2011

Como se observa en la tabla 60, en el 2007 hubo una cobertura de 82.997 niños atendidos. En el 2009 ascendió a 810.354. La inversión pasó de 2.183.471 de dólares en el 2007 a 14.320.689 en el 2009. En el 2010 la inversión se incrementó a 21.731.066 beneficiando a 941.554 niños y niñas. En el 2011 llegó a 26.313.204 de dólares favoreciendo a 1.012.032 niños y niñas de EGB de las zonas rurales, como también de las urbanas de las provincias amazónicas, así como los estudiantes de las Escuelas del Milenio.

Un aspecto colateral relevante fue que en varias zonas el programa contrató a artesanos locales para que elaboren los uniformes, convirtiéndose en un incentivo al desarrollo local.

De hecho, la entrega de uniformes motivó la matriculación y el acceso a la escuela, sin embargo, la queja de las organizaciones indígenas fue que el vestido donado no tenía pertinencia cultural, con lo cual se convirtió en un factor de afectación a la reproducción de la cultura originaria.

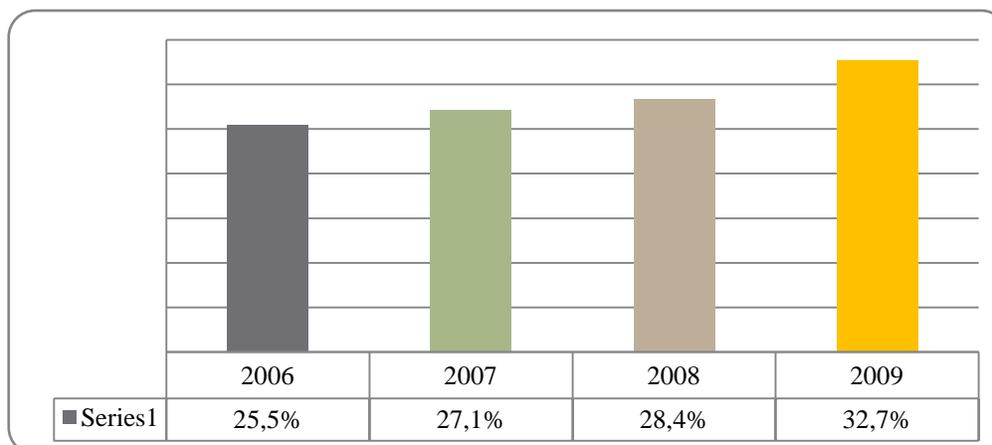
### **Aumento del bono de desarrollo humano**

En 1999 – 2000 frente a la aguda crisis económica y social el gobierno del presidente Jamil Mahuad estableció el Programa Social de Emergencia y un programa de protección social para proteger las condiciones de vida de amplios sectores de la población. Una de las medidas fue la implementación de un proyecto de transferencia monetaria directa en efectivo a los grupos más vulnerables. De esta manera se creó el bono de desarrollo humano que consistió en transferir una cantidad de recursos a las madres de familia de los quintiles 1 y 2 a cambio que ellas envíen a sus hijos a la escuela y les hagan los controles de salud respectivos.

Luego de varios años de funcionamiento los resultados de las primeras evaluaciones señalaban que el bono impactó positivamente (en más 7%) en la matriculación de los niños en edad escolar y en una reducción del trabajo infantil. (Altamirano, s.f.)

En el 2007 el presidente Rafael Correa duplicó el monto del bono a 30 dólares mensuales y amplió su cobertura a cerca de 1.300.000 beneficiarios.

Gráfico 11 Beneficiarios BDH 2006 – 2009



AÑO	LIMITE INFERIOR	INDICADOR	LIMITE SUPERIOR	COEF.VARIACION
2006	24,4%	25,5%	26,6%	2,2%
2007	26,1%	27,1%	28,1%	1,9%
2008	27,4%	28,4%	29,5%	1,9%
2009	31,5%	32,7%	33,8%	1,8%

FUENTE: INEC - ENEMDU Diciembre 2009 y serie 2006-2009

ELABORACION: MCDS - SIISE

POBLACION DE REFERENCIA: Hogares

En todos estos años del gobierno de Rafael Correa el número de beneficiarios del Bono creció hasta tener una cobertura en el 2010 de 1.664,724 personas. Al 2013 la cobertura del bono aumentó a 1. 900.000 personas y el monto llegó a 50.00 dólares mensuales.

## DIFICULTADES Y DESAFÍOS DE LA EDUCACION Y DE LAS POLÍTICAS 2007-2012

### Cobertura limitada de educación inicial.

Aunque el argumento del Ministerio de Educación señalaba que “la cobertura de programas de Desarrollo Infantil del MIES<sup>182</sup> alcanzó a más de 266 mil niños menores de 5 años, según el Censo 2010”<sup>183</sup>, no es menos cierto que la educación inicial (3 a 4 años) promovida por el sistema educativo nacional tenía una cobertura baja.

**Tabla 61 Cobertura programas de Educación Inicial para niños de 3 y 4 años de edad**

PERÍODO	SOSTENIMIENTO				TOTAL			
	FISCAL	FISCOMISIONA	MUNICIPA	PARTICULA		NÚMERO	Población de 3 a 4 años estimada	% Atendida en el sistema educativo
	NÚMERO	NÚMERO	NÚMERO	NÚMERO				
2009-2010	60.946	4.264	2.598	52.230	120.038	672.178	17,9	
2010-2011	80.911	5.157	3.055	56.253	145.376	675.657	21,5	
2011-2012	91.311	5.725	3.119	55.576	155.731	677.625	23,0	

**Fuente:** Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE)

Elaboración: MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa

<sup>182</sup> Ministerio de Inclusión Social, MIES.

<sup>183</sup> Respuesta Oficial del Ministerio de Educación a la Agenda Ciudadana por la Educación 2012- 2021 elaborada por Contrato Social por la Educación, Ministerio de Educación, 2013.

En contraste con los otros niveles educativos en los que fue evidente un aumento importante de la cobertura resultado de la decisión política traducida en la aplicación de varias medidas, lo mismo no sucedió para los niños y niñas más pequeños. Según la tabla 61 entre el 2009 y el 2012 hubo un ligero aumento de la cobertura en educación inicial. Pasó del 17,9 al 23%. La atención a este sector se levantó como un serio desafío para las políticas públicas en educación.

### Persistencia del abandono escolar

Si bien más niños, niñas y adolescentes se matriculaban en las escuelas y colegios, un número significativo no culminaba sus estudios, abandonaba las aulas. La denominada deserción era todavía un problema.

**Tabla 62 Promoción y abandono escolar**

Descomposición de matrícula en el año lectivo	EGB			Bachillerato		
	2009-2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2009-2010	2010 - 2011	2011 - 2012
<b>Promovidos</b>	92,70%	93,70%	93,70%	88,40%	90,40%	91,00%
<b>No Promovidos</b>	3,50%	2,30%	1,50%	6,20%	4,10%	3,10%
<b>Abandonos</b>	3,90%	4,10%	4,80%	5,50%	5,60%	5,90%
<b>Total</b>	<b>3.225.377</b>	<b>3.258.345</b>	<b>3.295.654</b>	<b>640.034</b>	<b>647.956</b>	<b>672.530</b>

**Fuente:** Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE)

**Elaboración:** MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa

Según la tabla 62, el incremento de la matrícula es visible, así como la reducción de los no promovidos, sin embargo desde el 2009 al 2012 creció el abandono escolar en todos los niveles. En lo que respecta a la Educación General Básica EGB, si en el periodo escolar 2009-2010 hubo un 3.90% de abandono, este pasó al 4.80% en el 2011-2012. De la misma manera sucedió en el bachillerato. En el periodo 2009-2010 el porcentaje de abandono fue del 5.50% pasando al 5.90% en el periodo 2011-2012.

De manera coincidente con los datos del Ministerio de Educación, los movimientos ciudadanos como el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia y el Contrato Social por la Educación señalaban que en los últimos años el Ecuador experimentó avances en el acceso al primer año de educación básica y a la ex primaria, pero que a pesar de los esfuerzos, el acceso a la ex educación secundaria seguía siendo un problema. Así, denunciaban que en el 2007 1 de cada 2 adolescentes abandonaba los estudios al terminar la primaria y que en ese año no asistieron a la secundaria 22% (173.365) de los y las adolescentes serranos, el 17% (16.941) de los amazónicos y el 20% de los costeños y que 6 de cada 10 adolescentes urbanos comprendidos entre 12 y 17 años se encontraba estudiando, mientras que 4 de cada 10 lo hacía en lo rural.<sup>184</sup>

Este problema continuaba en el 2009: no culminación de los estudios, abandono de la escuela, particularmente de los niños de los quintiles más pobres.

---

<sup>184</sup> Contrato Social por la Educación CSE y Observatorio de las Niñez y Adolescencia ODNA, El estado de situación de la niñez y adolescencia en el inicio de clases del régimen Costa, Abril, 2007, Power Point, documento interno; CSE, ODNA, Boletín de Prensa, Inicio de Clases en la sierra, 29 agosto, 2007.

**Tabla 63** Proporciones de personas que asistían a la escuela, por grupos grandes de auto-identificación. 2009

		Blanco o	Afroecuatoriano	
Edad	Indígena	Mestizo	Mulato	Total
6	0.94	0.97	0.92	0.97
7	0.98	0.98	0.99	0.98
8	0.97	0.98	1.00	0.98
9	1.00	0.98	0.95	0.98
10	1.00	0.99	1.00	0.99
11	0.97	0.98	0.94	0.98
12	0.98	0.96	0.95	0.96
13	0.83	0.91	0.95	0.91
14	0.78	0.86	0.83	0.86
15	0.74	0.83	0.85	0.82
16	0.67	0.79	0.70	0.78
17	0.65	0.70	0.70	0.70
18	0.50	0.54	0.48	0.54
19	0.39	0.51	0.34	0.49
20	0.30	0.45	0.34	0.43
21	0.26	0.43	0.36	0.41
22	0.31	0.34	0.13	0.33
23	0.24	0.31	0.19	0.31
24	0.17	0.23	0.10	0.22
25	0.08	0.16	0.10	0.15

**Tabla 64** Proporciones de personas que asistían a la escuela, por idioma de los padres, 2009.

edad	Padres No hablan Idioma Indígena	Padres Si hablan Idioma Indígena	Total
6	0.97	0.93	0.97
7	0.98	0.98	0.98
8	0.98	0.96	0.98
9	0.98	0.99	0.98
10	0.99	1.00	0.99
11	0.98	0.95	0.98
12	0.96	0.95	0.96
13	0.91	0.85	0.91
14	0.86	0.82	0.86
15	0.83	0.76	0.82
16	0.79	0.68	0.78
17	0.70	0.64	0.70
18	0.54	0.49	0.53
19	0.50	0.38	0.49
20	0.44	0.32	0.43
21	0.43	0.20	0.41
22	0.33	0.32	0.33
23	0.31	0.24	0.31
24	0.22	0.12	0.22
25	0.16	0.11	0.15

**Tabla 65 Proporciones de personas que asisten a la escuela, por quintiles de ingreso de los padres, 2009.**

edad	Más pobre	2	3	4	Más rico	Total
6	0.98	0.95	0.92	0.97	0.99	0.96
7	1.00	0.95	0.98	0.97	1.00	0.98
8	0.98	0.95	0.98	0.99	0.99	0.98
9	0.98	0.97	0.97	1.00	1.00	0.98
10	0.98	0.99	0.99	0.99	1.00	0.99
11	0.98	0.98	0.97	0.97	1.00	0.98
12	0.94	0.95	0.94	0.96	0.99	0.96
13	0.91	0.87	0.86	0.89	0.98	0.91
14	0.81	0.79	0.83	0.90	0.97	0.87
15	0.76	0.76	0.83	0.90	0.95	0.85
16	0.69	0.77	0.75	0.85	0.96	0.81
17	0.66	0.55	0.70	0.79	0.88	0.73
18	0.47	0.46	0.55	0.60	0.75	0.58

Fuente: Encuestas de empleo. INEC. 2009

Elaboración: David Post

Según datos de las Encuestas de Empleo realizadas por el INEC en el 2009 presentadas por los Tablas 63, 64 y 65, la caída de la matrícula se presentó de una manera visible y sostenida desde los doce y trece años de edad en adelante, esto es, en el tránsito del séptimo al octavo de básica (ex sexto de primaria al primer curso de secundaria), como también en el paso del décimo de básica al primero de bachillerato. Es claro que la baja se presentaba en todos los sectores sociales, pero particularmente en los pobres, y de manera especial en los indígenas. Entre los 12 y 13 años de edad en los blancos y mestizos cayó del 0.96 al 0.91, en los afroecuatorianos y mulatos se mantuvo en el 0.95 y en los indígenas se redujo del 0.98 al 0.83. En el paso de los 15 a los 16 años en los blanco mestizos la matrícula

disminuyó de 0.83 a 0.79, entre los afroecuatorianos y mulatos del 0.85 al 0.78 y entre los indígenas del 0.74 al 0.67.

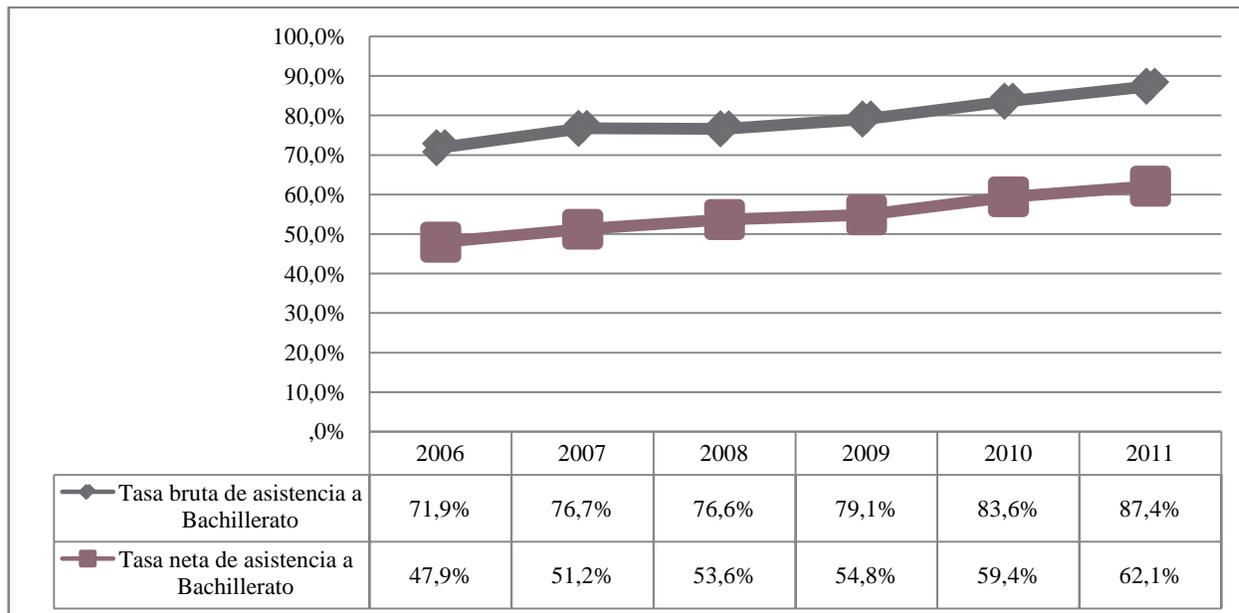
El análisis por quintiles en el paso de los 12 a los 13 años nos indica que en el quintil más pobre la modificación fue ligera, bajó la matrícula del 0.94 al 0.91, en el quintil 2 fue más severo el fenómeno, pasó del 0.95 al 0.87, el 3 fue del 0.94 al 0.86, en el 4 del 0.96 al 0.89 y en el 5 prácticamente no hubo modificación, pasó del 0.99 al 0.98.

Entre los 15 y 16 años de edad, que en la mayoría de casos pudo atribuirse al tránsito entre el décimo de básica y el primero de bachillerato, el problema de la pobreza fue más evidente respecto al abandono escolar. En el quintil 1 del 0.76 se redujo a 0.69, en el quintil 2 se mantuvo la matrícula, en el 3 bajó del 0.83 al 0.75, en el 4 también bajó del 0.90 al 0.85 y en el 5 aumentó del 0.95 al 0.96.

En todo caso el tema de la no culminación de los estudios, el abandono escolar fue un fenómeno persistente. De todas maneras, las políticas de combate a las barreras económicas concebidas para aumentar la matrícula y otras de reinserción escolar ayudaron al aumento al ingreso al bachillerato.

Ciertamente en estos años se produjo el aumento relativo de la matrícula para este nivel. Según el Gráfico 12 la tasa neta de asistencia pasó del 47,9% en el 2006 al 62,1% en el 2009. Sin embargo, a pesar del esfuerzo todavía 4 de cada 10 jóvenes del país no culminaba el bachillerato en la edad respectiva, constituyéndose problema crónico que arrastraba el Ecuador en los últimos lustros.

Gráfico 12 Asistencia al bachillerato 2006-2011



Fuente: INEC, EDEMDU

Elaborado por: Ministerio de Educación

Examinado el fenómeno desde la perspectiva étnica se revela la persistencia de las brechas históricas de marginación, en particular de los indígenas. En este grupo étnico al 2011 el 53,6% no asistían al bachillerato.

### Persistía fuerte incidencia de la pobreza en la educación de la gente

Fueron múltiples las causas del abandono escolar. Muchas estuvieron relacionadas a la pobreza de los hogares que no dispusieron de los recursos económicos suficientes para matricular a sus hijos. Otras guardaban relación a la cultura de la población que valoraba más el trabajo que los estudios de los adolescentes; la falta de oferta educativa en las zonas rurales y urbano marginales; el fracaso escolar, la sobre edad y a la pérdida de credibilidad de la escuela como portadora de oportunidades para los jóvenes; entre las más visibles.

También aparecieron como razones los problemas de discapacidad, embarazo, temor a los profesores. Así mismo, en las zonas rurales el arbitrario abandono de los profesores con sus partidas del campo a las urbes, propició el cierre de cientos de escuelas, con el consiguiente perjuicio para miles de niños y niñas.<sup>185</sup>

**Tabla 66 Razones de no asistencia al bachillerato 2012**

Razones de no asistencia	Porcentaje
<b>Falta recursos económicos</b>	36,0%
<b>Por trabajo</b>	22,8%
<b>No está interesado</b>	13,0%
<b>Quehaceres del hogar</b>	7,0%
<b>Enfermedad o discapacidad</b>	6,1%
<b>Otra razón</b>	5,6%
<b>Fracaso escolar</b>	3,0%
<b>Por embarazo</b>	2,2%
<b>Por falta de cupo</b>	2,1%
<b>Familia no permite</b>	1,2%
<b>No hay establecimientos educativos</b>	0,4%
<b>Termino sus estudios</b>	0,2%
<b>Edad</b>	0,2%
<b>Temor maestros</b>	0,2%

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (2012)

**Elaboración:** Dirección de Análisis e Información Educativa - Ministerio de Educación

Indudablemente los datos confirman que la adolescencia era la etapa en la que se presentaba más abandono de la educación. Era una edad en la cual los adultos veían a los chicos y chicas más fuertes y dispuestas para el trabajo. Era la edad de “ayudar” a la economía familiar con menos riesgos que la niñez. La pobreza era la que potenciaba esta tendencia y decisión de las familias.

<sup>185</sup> No existe una cuantificación ni estudio sobre este fenómeno. Sin embargo, por el reporte y acción de cerca de cien municipios se conoce que hasta el 2008 por su decisión política y financiera se contrataron cientos de profesores y se abrieron las escuelas. Este esfuerzo también lo realizaron los padres de familia

De los indicadores observados en la tabla 66, en el 2012 de la población de 15 a 17 años que no asistió a ningún establecimiento educativo, un 80% fue por razones atribuibles a la pobreza: 36% por falta de recursos económicos, 22.8% por trabajo, 13% por que no estaban interesados en estudiar, 7% por trabajo en el hogar, 1.2% porque la familia no lo permitía.

De lo visto se constata que el tema económico es un asunto central que incidía en la educación, en este caso en el acceso y en abandono escolar. También coloca la preocupación en temas relacionados con la cultura. La afinidad de la cultura campesina e indígena con temas de trabajo como factores de la formación integral de los hijos e hijas. Sin embargo, los asuntos relacionados con el sistema educativo también se hicieron presentes influyendo en la expulsión y exclusión de los estudiantes: fracaso escolar y temor a los maestros.

Llama la atención en esta encuesta la baja incidencia de la oferta educativa (0,4%) como factor de no asistencia, sobre todo en las zonas rurales tradicionalmente desprovistas de colegios. Este dato contrasta con investigaciones recientes impulsadas por actores ciudadanos.

De hecho en zonas rurales y urbanas marginales la carencia de colegios era un asunto evidente. La investigación y movilización ciudadana Alerta Educativa organizada por el Contrato Social realizada para el régimen sierra 2010-2011, que es una encuesta realizada en 14 provincias a 442 escuelas, señalaba que 319 dicen no disponer de octavo de básica. Siendo así el 72% de las escuelas encuestadas, la mayoría de ellas, el 91%, no ofrecían la continuidad de los estudios para sus estudiantes. De ser así, en las zonas rurales se estaría frente a un sistema educativo expulsor.

A más de la carencia de establecimientos, otros problemas aparecieron de la mano de conceptos de gestión y rectoría del sistema. En las grandes ciudades se añadieron otros impedimentos a la matriculación y universalización de la educación. Estos surgieron de políticas educativas que intentando organizar y racionalizar el caos en la matriculación, construyeron barreras para que los sectores más débiles de la sociedad no accedieran a la educación.

La sectorización, esto es la exigencia de que el estudiante se matricule en establecimientos cerca a su casa,<sup>186</sup> y el pedido de notas altas (sobre los 17 puntos sobre veinte de promedio en estudios) para la obtención de los cupos, fortalecieron una tendencia de exclusión para los más pobres, fenómeno que se observó de manera más evidente en grandes ciudades, especialmente Quito.<sup>187</sup>

### **Permanencia de los problemas de sobre edad y repetición.**

El abandono de la escuela, la repetición (fracaso escolar), el retorno a las aulas con sobriedad fueron aspectos que redundaban en problemas de calidad educativa y en la no realización del derecho a la educación. Según se mira en la tabla 27, en el 2006 en la Sierra el 21% de los adolescentes de 12 a 17 años no estaban en el curso que les correspondía a su edad. Este porcentaje era más grave en la Costa y de la Amazonía con un promedio del 30%.

---

<sup>186</sup> “El Ministerio de Educación (MinEduc)... instruye a los rectores colocar inaceptables condicionamientos para ‘filtrar’ el ingreso a los establecimientos, con la finalidad de racionalizar el caótico proceso de matrículas y redistribuir en el territorio los escasos cupos. Uno de los requisitos es la comprobación que tienen que hacer los representantes de los estudiantes de vivir cerca a los colegios. La finalidad de la medida es interesante y positiva: acercar los servicios básicos a la gente... ¿Quito está preparada para desarrollar tan interesante política? No, y ese es el problema que estamos viviendo. No hay colegios ni escuelas en vastos sectores de la ciudad, y en donde los hay, muchos de ellos no ofrecen educación de calidad (y eso lo saben los padres de familia). Siendo esta la realidad, el MinEduc, en su desesperación por evitar las trifulcas en las matrículas, sin tener la suficiente oferta de calidad obliga a los padres de familia y a los muchachos a vivir la tortura de competir por un cupo ‘donde sea’. La verdad es que el MinEduc no entiende que antes de implementar esta medida parche debía sentarse con el municipio a diseñar y ejecutar un plan urgente y agresivo de construcciones escolares y de mejoramiento de la calidad de la educación.” Milton Luna: 25 agosto 2012, [http://elcomercio.com/milton\\_luna/Medida-parche\\_0\\_761324029.html](http://elcomercio.com/milton_luna/Medida-parche_0_761324029.html).

<sup>187</sup> “Este inicio de clases es agridulce..., continúa el drama y la desesperación porque el cupo nunca llegó. El destino de esos chicos y chicas es el trabajo infantil, la desocupación, la calle o las pandillas. Y es que para estos nuevos parias ni siquiera el colegio privado “barato” es una opción, por carecer de recursos económicos o por tener una nota menor a 17/20. Así muchos adolescentes pobres no podrán estudiar... Las señales más visibles de este modelo son las evaluaciones estandarizadas, la exhibición morbosa y pública de sus resultados que divide al Ecuador entre “genios” y “brutos” y la obsesión por dar preferencia y privilegios a las notas altas: 18, 19 y 20. Los pobres, los que tienen los peores colegios o no los tienen, los que tienen malas notas, por decreto oficial son obligados a seguir siendo pobres”. Milton Luna: 1 septiembre 2012 [http://elcomercio.com/milton\\_luna/inicio-clases\\_0\\_765523623.html](http://elcomercio.com/milton_luna/inicio-clases_0_765523623.html).

**Tabla 67 Edad – nivel educativo entre los 12 y 17 años, 2006**

	Tasa por edad 12-17	Tasa neta 12-17	Diferencia tasa por edad- tasa neta 12-17
El Oro	83,23	64,4	18,83
Esmeraldas	75,38	43,83	31,55
Guayas	82,48	59,61	22,87
Los Ríos	72,16	51,41	20,75
Manabí	76,84	46,78	30,06
Costa	65,85	35,35	30,5
Sierra	63,98	42,02	21,96
Amazonía	79,47	46,4	33,07

Fuente: INEC, ECV 2006. SIISE. Elaborado: ODNA.

Desagregado el hecho se constata que el asunto de la sobredad en el 2006 no era un problema para la primaria (Tabla 68). Era un problema de la secundaria.

Los más afectados relativamente eran los hombres y las zonas rurales. En efecto, en el primer caso el 24% de los hombres que estudian la secundaria tuvieron sobredad frente a un 22.8% de las mujeres. En similar sentido, el 26% de los adolescentes que estudiaban en las zonas rurales tuvieron sobredad en relación al 21,2% de sus semejantes de las urbes.

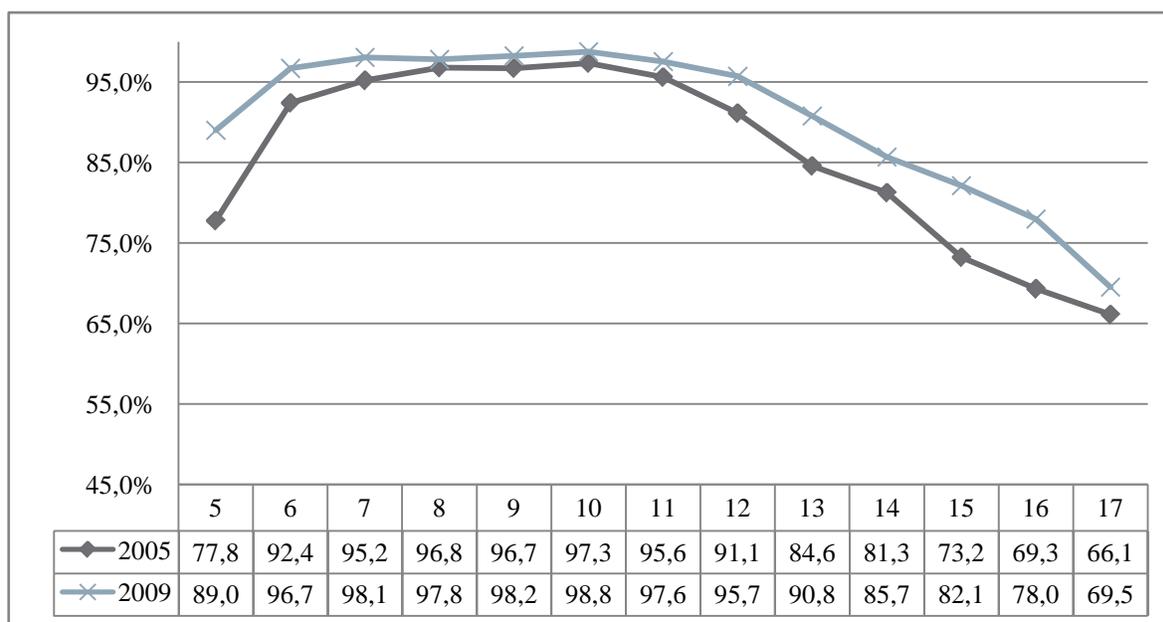
Tabla 68 Edad nivel educativo secundaria, primaria y básica 2006

	Secundaria		Primaria		Básica	
	T. Neta	T. x edad	T. Neta	T. x edad	T. Neta	T. x edad
	12-17 años	12-17 años	6-11 años	6-11 años	5-14 años	5-14 años
El Oro	64,9	83,2	98,0	99,5	92,8	95,0
Esmeraldas	44,2	75,4	86,2	92,5	83,8	86,1
Guayas	60,8	82,5	93,6	98,2	93,3	94,7
Los Ríos	51,8	72,2	92,9	96,1	88,8	90,0
Manabí	47,3	76,8	93,6	97,1	89,2	91,0
Costa	55,9	79,6	93,3	97,4	91,2	92,7
Sierra	56,4	77,7	94,3	97,7	91,0	91,8
Amazonía	53,1	83,1	91,4	96,5	90,3	90,7
Hombre	55,1	79,1	93,8	97,4	91,1	92,3
Mujer	56,9	78,7	93,5	97,6	91,0	92,2
Urbano	64,6	85,8	95,4	98,3	93,6	95,2
Rural	40,4	66,4	90,8	96,2	86,8	87,3
<b>PAÍS</b>	<b>56,0</b>	<b>78,9</b>	<b>93,6</b>	<b>97,5</b>	<b>91,1</b>	<b>92,2</b>

Fuente: INEC, ECV 2006. SIISE. Elaborado ODNA.

En el 2010 el 68% de adolescentes entre 12 y 17 años asistía a clases en la edad correspondiente. Sin embargo este promedio encubría las realidades geográficas y étnicas. Así el 57 % de adolescentes de Esmeraldas asistía a clases en la edad que le correspondía. El 62% de jóvenes indígenas de 17 años que estudiaba lo hacía fuera del curso que le correspondía a su edad. (ODNA, 2012).

Gráfico 13 Tasa de escolarización por edad



Fuente: INEC, ENEMDU

En la primera década siglo XXI hubo una tendencia persistente de ligera mejora de la escolarización por edad en todos los años de vida escolar desde el primer año de educación básica hasta el tercer año del bachillerato. Según el Gráfico 13, que presenta una serie del 2005 al 2009, la curva subió hasta el nivel más alto en la primaria y decreció en la secundaria, sobre todo en los tres años del bachillerato. En este periodo, el salto más importante de acceso a la escuela se dio en los niños de 5 años con el crecimiento de la oferta del primer año de EGB. El impulso fue de 11,2%. Le siguió la escolarización en el primer año de bachillerato, con los estudiantes de 15 años de edad, cuyo salto fue de 8,9%. Es de anotar también el paso significativo, aunque menor que los anteriores, de los chicos de 13 años, accediendo al octavo de básica o ex primero de la secundaria.

**Tabla 69 Porcentaje de sobre edad en educación regular**

Grado/Curso	Porcentaje de sobre edad en educación regular		
	2009-2010	2010-2011	2011-2012
<b>Grupo 3 años</b>	5%	5%	6%
<b>Grupo 4 años</b>	4%	3%	4%
<b>1ero. Básica (5 años)</b>	3%	3%	3%
<b>2do. Básica (6 años)</b>	9%	8%	8%
<b>3ero. Básica (7 años)</b>	12%	11%	11%
<b>4to. Básica (8 años)</b>	12%	12%	12%
<b>5to. Básica (9 años)</b>	12%	12%	13%
<b>6to. Básica (10 años)</b>	13%	12%	13%
<b>7mo. Básica (11 años)</b>	13%	13%	12%
<b>8vo. Básica (12 años)</b>	21%	19%	17%
<b>9no. Básica (13 años)</b>	20%	19%	18%
<b>10mo. Básica (14 años)</b>	21%	19%	19%
<b>1ero. Bachillerato (15 años)</b>	23%	22%	22%
<b>2do. Bachillerato (16 años)</b>	22%	20%	21%
<b>3ero. Bachillerato (17 años)</b>	21%	20%	19%

**Fuente:** Archivo Maestro de Instituciones Educativas (AMIE)

**Elaboración:** MinEduc, Dirección de Análisis e Información Educativa

Según los datos de la tabla 69, del 2009 hasta el 2012, la tendencia positiva, pero ligera hacia mejorar la escolarización por edad continuaba. De hecho, aunque siendo positivo el fenómeno no demostraba un quiebre. Entonces, la conclusión es que subsistía el problema estructural de sobredad.

Una de las principales causas de este fenómeno social nuevamente era la pobreza de los hogares que obligaba a los padres a establecer una estrategia familiar para que los estudios de los hijos se hiciera de una manera alternada, un año iban unos y otro año iban otros, o en otras palabras un año trabajaban unos y otro año trabajaban otros. De esta manera, los jóvenes salen un año del colegio y regresan el siguiente.

En definitiva, si bien el acceso educativo se incrementó notablemente para la primaria, el nivel de culminación de los estudios fue aún limitado: 3 de cada 10 ecuatorianos tuvieron servicio de educación inicial, 8 de cada 10 ecuatorianos culminaron la primaria, 6 de cada 10 ecuatorianos terminaron la secundaria y 2 de cada 10 la universidad.

### La carga histórica del rezago educativo.

Desde hace décadas el fenómeno permanente de abandono escolar se expresa en la acumulación de miles y millones de jóvenes y adultos que no culminaron sus estudios de primaria y secundaria.

**Tabla 70 Población que no culminó estudios primaria y secundaria 2006**

Primaria completa					
Fuente: Encuesta de condiciones de vida (ECV) - INEC					
Año: 2006					
Elaboración: SIISE					
		Porcentaje	Número	Población de 12 años y más	
		(n/N)*100	n	N	
<b>País</b>	con primaria completa	77,5	7.415.872	9.567.327	
	<b>sin primaria completa</b>	22,5	<b>2.151.455</b>	9.567.327	
Secundaria completa					
Fuente: Encuesta de condiciones de vida (ECV) - INEC					
Año: 2006					
Elaboración: SIISE					
		Porcentaje	Número	Población de 18 años y más	
		(n/N)*100	n	N	
<b>País</b>	con secundaria completa	32,8	2.577.321	7.861.366	
	<b>sin secundaria completa</b>	<b>67,22</b>	5.284.045	<b>7.861.366</b>	

Según la información de la tabla de la tabla 70, en el 2006, 2.151.455 personas 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 culminaron sus estudios de secundaria.

**Tabla 71 Evolución de las personas sin educación formal**

Año Encuesta	Población de referencia	Grupos de edad (años)				
		De 16 - 18	De 19 - 24	De 25 - 44	De 45 - 64	≥ 65 años
2006	Total Población	913.212	1.398.294	3.408.718	2.208.211	1.021.924
	Población de 16 a 18 años que no finaliza su educación básica	346.125	---	---	---	---
	Población de más de 18 años que no finaliza su educación media	---	650.183	1.928.798	1.568.759	911.333
	<b>% Sin educación formal</b>	<b>37,90%</b>	<b>46,50%</b>	<b>56,58%</b>	<b>71,04%</b>	<b>89,18%</b>
2012	Población de referencia	899.907	1.445.047	3.582.203	3.006.938	1.630.459
	Población de 16 a 18 años que no finaliza su educación básica	183.359	---	---	---	---
	Población de más de 18 años que no finaliza su educación media	---	509.982	1.719.882	1.996.591	1.391.012
	<b>% Sin educación formal</b>	<b>20,38%</b>	<b>35,29%</b>	<b>48,01%</b>	<b>66,40%</b>	<b>85,31%</b>

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (varios años)

**Elaboración:** Dirección de Análisis e Información Educativa - Ministerio de Educación

Según la tabla 71, elaborada por el Ministerio de Educación, establece una evolución positiva del 2006 al 2012 en términos de la reducción de las personas que no culminaron sus estudios, sin embargo los datos presentados no dejaron evidenciar todavía altos niveles de rezago educativo en el país.

El Ministerio Coordinador de Desarrollo Social elaboró un estudio titulado “Rezago Educativo en el Ecuador, Análisis 2003-2011”<sup>188</sup>. En esta investigación se estableció una

<sup>188</sup> Salinas, W. (2012), *Rezago Educativo en Ecuador, Análisis 2003- 2011*, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

metodología y una fórmula para calcular el rezago educativo<sup>189</sup>, mediante la cual concluía que al 2011 había un acumulado de 5.719.314 personas de más de 15 años que no habían culminado sus estudios de 10 años de Educación General Básica.

En porcentajes esto significa que el 54,3% de los ecuatorianos y ecuatorianas de más de 15 años no culminó sus estudios de EGB. Desde una perspectiva de género son 54% de los hombres y el 54,6% de las mujeres. En lo que respecta al tema étnico el problema mayor está en el grupo autodefinido como montubio: 80,7%, le sigue el indígena con el 78%, 59,2% de los afros, 50,8 de los mestizos, y el 46,2 del grupo auto identificado como blanco. En el área rural 77,9% de sus habitantes estaba con rezago educativo. En la zona urbana fueron un 42,9%.

Al sumar a este grupo a los analfabetos y a la población que no culminaba el bachillerato se sobrepasa la cifra de los 7 millones de personas con una formación insuficiente. Para enfrentar este problema de educación de jóvenes y adultos, desde el 2007 hasta el 2012 hubo una respuesta ambigua en términos de política pública. En tal sentido, el desafío del cambio de matriz productiva, que es una estrategia crucial del gobierno, tuvo un frente altamente vulnerable.

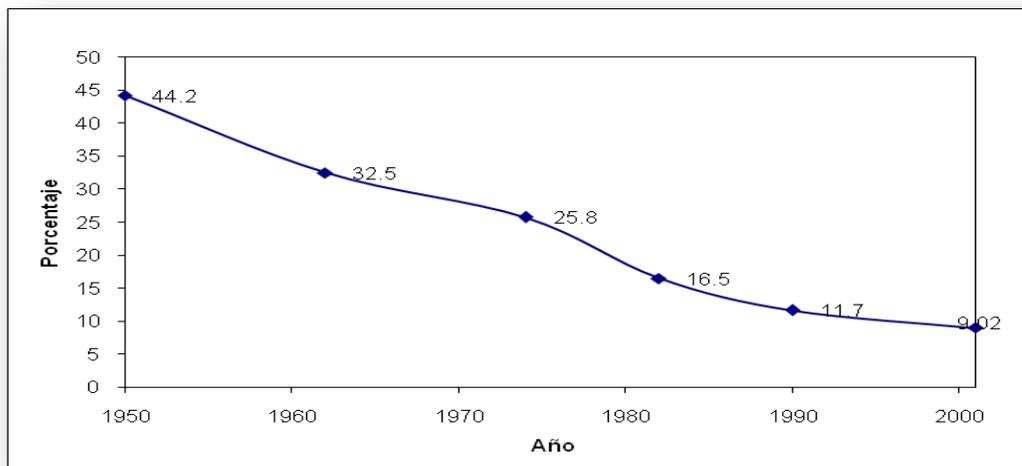
### **Políticas educativas para jóvenes y adultos.**

En 1950 el 44.2% de la población era analfabeta en el Ecuador. En el 2007, al inicio del gobierno de Rafael Correa, el 7.92% de la población, esto es 732.083 habitantes estaban en esa misma condición educativa. Esta baja de la población analfabeta evidencia el esfuerzo nacional sostenido durante décadas por sucesivos gobiernos. Unos con mayor empeño, otros no.

---

<sup>189</sup> Analfabetismo funcional + primaria incompleta + primaria completa + educación básica incompleta + educación básica completa = Rezago educativo. (Salinas, 2012)

**Gráfico 14 Reducción del analfabetismo 1940-2000**



FUENTE: SIISE, con base en Censos de Población y Vivienda. INEC.

Sin embargo, como se ha visto, el problema más grave de educación de jóvenes y adultos no era el analfabetismo sino el rezago educativo.

De todas maneras, desde inicios de la década del noventa en la que se realizó la última campaña masiva de alfabetización, la educación de jóvenes y adultos sufrió un permanente olvido de parte de sucesivos gobiernos a pesar que el Estado ecuatoriano suscribió múltiples compromisos internacionales para abatir indicadores tan negativos para el desarrollo nacional: “Compromiso de Mandatarios y Jefes de Estado de Salamanca 2002”, donde se priorizó la atención al analfabetismo y la baja escolaridad de la población joven y adulta. “Proyecto de Alfabetización para el Desarrollo” promovido por el Convenio Andrés Bello, y el Proyecto “Modelo Pedagógico Latinoamericano: Hacia la convergencia de medios” propuesto por el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE).

En todo caso el Ministerio a través de la Dirección Nacional de Educación Popular Permanente DINEPP entre 1990 y el 2010 “ha creado alrededor de 350

establecimientos educativos fiscales de ciclo básico y bachillerato en modalidad presencial; ha facilitado la operatividad de al menos 1.200 extensiones de educación a distancia tanto fiscales como fiscomisionales y particulares.” (Amaluisa & Lazcano, 2006). El Ministerio también firmó convenios con la Iglesia para el desarrollo de la educación a distancia como el Instituto Radiofónico Fe y Alegría (IRFEYAL) y con el Sistema Nacional de Educación a Distancia del Ecuador (SINEDE). También estableció acuerdos con la Junta Nacional del Artesano y el Ministerio de Trabajo para la titulación artesanal y equiparación del ciclo básico en 450 Centros de Formación Artesanal, donde cerca de 50 mil personas cursa cada año. (Amaluisa & Lazcano, 2006)

Las diversas instituciones públicas y privadas que suscribieron con el Ministerio publicaron “textos de estudio tanto para el ciclo básico como para el bachillerato, incluyendo especialidades vinculadas con el trabajo y la formación profesional, sin que en éstos respondan a un currículo propio de educación de adultos, sino que han sido elaborados a partir de la adaptación del currículo de la educación regular” (Amaluisa & Lazcano, 2006).

Otros problemas adicionales de este subsistema fueron los siguientes hasta el 2006

- a) No existencia de la figura de profesional docente en educación de adultos. Por tanto su formación por lo regular es menor a la de los profesores del régimen regular.
- b) Los educadores de adultos pertenecientes a este subsistema no tenían nombramiento ni contratos. Eran “bonificados con sueldos menores a los de los docentes”.
- c) No había infraestructura educativa para educación de adultos con excepción de los establecimientos fiscomisionales y algunos particulares. El equipamiento era deficitario, por lo que las autoridades educativas de estos centros de estudios establecieron mecanismos de “autofinanciamiento” en base a cuotas de los mismos estudiantes.

- d) La oferta educativa de educación compensatoria por lo regular era de menor exigencia y calidad que la educación regular.
- e) El subsistema “conocía muy poco” de la dimensión de la demanda y no disponía de mecanismos de monitoreo de los aprendizajes, de la gestión y no disponía de procesos de evaluación de impacto.
- f) Había limitado control de cierta oferta privada de educación a distancia que ha recibido denuncias de corrupción de parte de la opinión pública. (Amaluisa & Lazcano, 2006)

En respuesta a esto, dentro del Plan Decenal de Educación asumido por el gobierno del presidente Correa, la política 4 perseguía: “la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la educación continua para adultos”, para lo cual emprendió varios proyectos como: el Programa Nacional de Educación básica para jóvenes y adultos tanto en castellano cuanto en lengua nativa para todos los pueblos y nacionalidades; Proyectos especiales – Cárceles para los adultos privados de la libertad; atención educativa en el cordón fronterizo ecuatoriano – colombo – peruano y ; el programa de erradicación del analfabetismo.

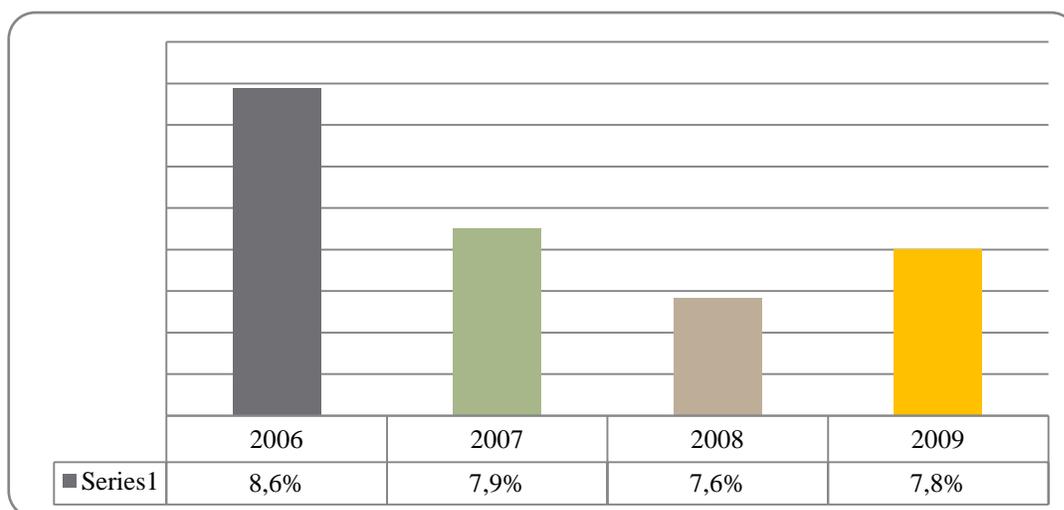
A propósito de la celebración del Bicentenario el gobierno prometió proclamar al Ecuador “Libre de Analfabetismo”. Para esto el Ministerio de Educación desde el 2007 desató diversas iniciativas propias, así como reconoció el accionar de entidades de la sociedad civil, de la iglesia y de los gobiernos locales.

En septiembre del 2009 el Ministerio de Educación en base a estudios de proyección proclamó al Ecuador como “Patria alfabetizada” o libre de analfabetismo.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> Estos estudios sugirieron de manera muy clara que sus datos y conclusiones no podían ser utilizados para realizar semejante declaración. A pesar de estas recomendaciones el gobierno efectuó dicho anuncio.

Gráfico 15 Analfabetismo 2006- 2009



LIMITES INTERVALO	LIMITE INFERIOR	INDICADOR	LIMITE SUPERIOR	COEF.VARIACION
2006	8,2	8,6	9,0	2,3
2007	7,5	7,9	8,3	2,5
2008	7,3	7,6	8,0	2,3
2009	7,4	7,8	8,1	2,2

FUENTE: INEC - ENEMDU Diciembre 2009 y serie 2006-2009

ELABORACION: MCDS - SIISE

POBLACION DE REFERENCIA: personas de 15 años y más

Sin embargo, en enero del 2010 el Instituto de Estadísticas y Censos del Ecuador entregó al país indicadores que negaron las declaraciones del Ministerio de Educación. Incluso un dato alarmante indicó que el analfabetismo había aumentado del 2008 al 2009, de 7.6% al 7.8%. Semanas posteriores a este hecho, el Ministro Raúl Vallejo salió de su puesto e incluso fue llamado a juicio político por la Asamblea Nacional.

Al 2010, según el Censo Nacional, que es la fuente más confiable, el índice de analfabetismo era de 6.8%. Este promedio encubre otras realidades. Así la población

pobre tenía el 11.4% de analfabetos; 7.7% de analfabetas eran mujeres; 20% de indígenas, 12.9% de montubios y 7.6% de afroecuatorianos eran analfabetos.

Desde los albores del años 2000 y durante toda la década, municipios y prefecturas del Ecuador impulsaron con recursos propios campañas contra el analfabetismo. Varios cantones fueron declarados “libres de analfabetismo”. Varias prefecturas también apostaron a esta estrategia. Para tal efecto realizaron acuerdos con el gobierno cubano para que la metodología de “Yo sí puedo” fuera aplicada en diferentes zonas del país.

Los pasos dados por pequeños municipios hacia la liberación del analfabetismo fueron factores simbólicos para que otros municipios y prefecturas asumieran el tema y se comprometieran con esta meta. Sin duda esta motivación también contagió al gobierno central.

#### **Calidad educativa. Problema estructural que perdura.**

Las evaluaciones estandarizadas fueron introducidas en el país desde la década de los noventa como instrumentos para medir la eficiencia y la calidad del sistema educativo. Aunque con cuestionamientos recibidos desde diversos sectores académicos y docentes sobre su mirada parcial fueron los únicos parámetros que brindaban una visión sobre los aprendizajes de los estudiantes del Ecuador.

Desde el 2000 hasta el 2006 no se realizaron pruebas de medición de la calidad educativa en el país. Los únicos indicadores nacionales que disponía el Ecuador hasta esa fecha fueron los del 2000 resultado de las denominadas “Pruebas Aprendo”. Según estos, la situación educativa del Ecuador era preocupante. Las notas promedio nacional en lenguaje y matemáticas se encontraban bajo 10 sobre veinte.

Tabla 72 Pruebas Aprendo año 2000 lenguaje

CURSO	PUNTAJE SOBRE 20
<b>3 básica</b>	<b>9.45</b>
<b>7 básica</b>	<b>9.78</b>
<b>10 básica</b>	<b>11.07</b>

Tabla 73 Pruebas Aprendo año 2000 matemáticas

CURSO	PUNTAJE SOBRE 20
<b>3 básica</b>	<b>8.48</b>
<b>7 básica</b>	<b>6.03</b>
<b>10 básica</b>	<b>6.01</b>

Fuentes: Pruebas Aprendo

Otro indicador preocupante lo entregó el Informe Educativo Ecuador del 2006 en el que se hizo referencia a un estudio realizado por el LLECE en 1999, según el cual en comparación con doce países de América Latina “los resultados pusieron al Ecuador en último lugar en Matemáticas y sólo mejor que Honduras y República Dominicana en Lenguaje”<sup>191</sup>

Estudios independientes realizados en el 2004 por organizaciones no gubernamentales en algunas regiones del país dieron cuenta de indicadores que ratificaron los resultados de Aprendo 2000, con lo que se concluía la persistencia de la crisis de la calidad educativa en el Ecuador. Según ese estudio realizado en escuelas de las provincias de Guayas, Manabí,

<sup>191</sup> Fundación Ecuador, Contrato Social y Grupo Faro, *Informe de Progreso Educativo Ecuador (2006)*, Quito, Preal., p. 13

Loja y Pichincha hubo un promedio de 12.5 sobre 20 en comprensión lectora y 7.54 sobre 20 en matemáticas.<sup>192</sup>

En el 2006 el Ecuador se reinsertó en el marco regional de mediciones participando en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo SERCE de los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe, llevado a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de la Calidad Educativa (LLECE) de la OREALC UNESCO. En el 2006 se aplicaron las pruebas de matemáticas y lenguaje a 11.500 niños y niñas de cuarto a séptimo de básica.<sup>193</sup> Los resultados de este estudio confirmaron la situación crítica de la educación ecuatoriana comparada con otros 16 países de América Latina. El estudio clasificó a los países en 4 categorías según su rendimiento. En la primera categoría Cuba se ubicó sola en lugares de excelencia. El Ecuador, según los datos de la tabla 35, junto a otros se ubicó en el cuarto grupo, en el que se delataba problemas de aprendizajes en matemática y lectura.

**Tabla 74 Calidad de la educación: el Ecuador en el contexto de América Latina**

PAÍS	CLASIFICACIÓN GLOBAL	MATEMÁTICA 3°	LECTURA 3°	MATEMÁTICA 6°	LECTURA 6°	CIENCIAS 6°
Argentina	III	III	II	II	III	IV
Brasil	III	III	III	III	II	
Chile	II	II	II	II	II	
Colombia	III	III	II	III	II	III
Costa Rica	II	II	II	II	II	
Cuba	I	I	I	I	II	I
Ecuador	IV	IV	IV	IV	IV	
El Salvador	IV	IV	III	IV	IV	IV
Guatemala	IV	IV	IV	IV	IV	
México	II	II	II	II	II	
Nicaragua	IV	IV	IV	IV	IV	
Panamá	IV	IV	IV	IV	IV	IV
Paraguay	IV	IV	IV	IV	IV	IV
Perú	IV	IV	IV	III	IV	IV
R. Dominicana	IV	IV	IV	IV	IV	IV
Uruguay	II	II	II	II	II	II
Nuevo León	II	II	II	II	II	II

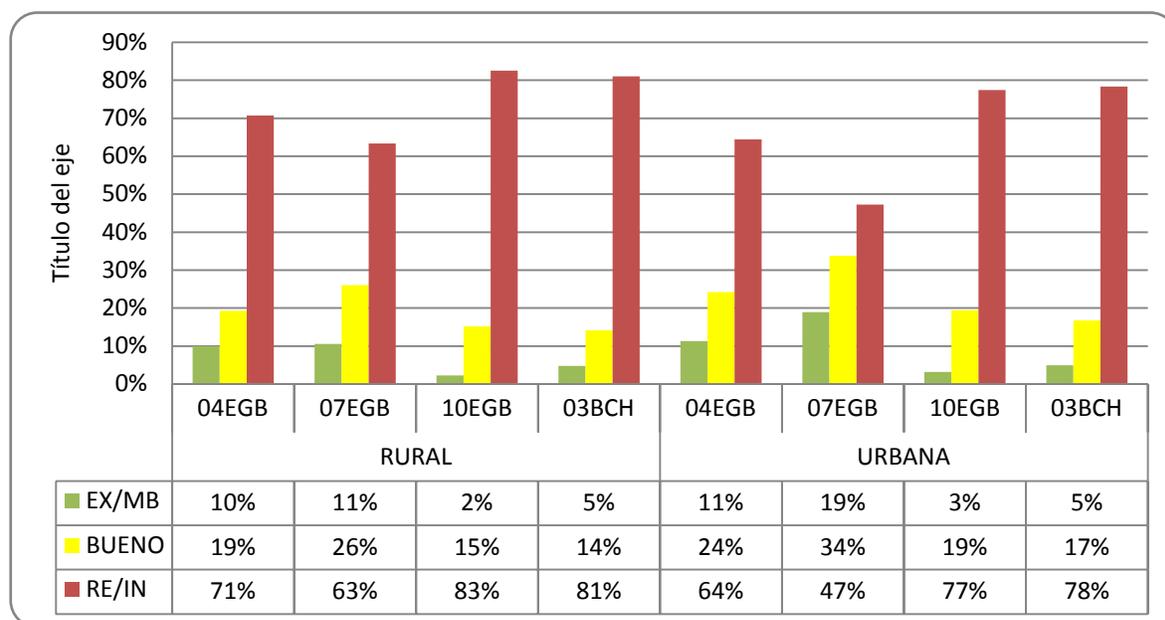
Fuente: Treviño et al. (2010). Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Tomado de presentación de Mauricio León, **DESARROLLO, INVERSIÓN EDUCATIVA Y EQUIDAD SOCIAL, Tendencias y Desafíos, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010.**

<sup>192</sup> CRISFE (2004), Línea de base en lectura y matemáticas, documento interno.

<sup>193</sup> Tercer grado de primaria al tercer curso de secundaria.

El Ministerio de Educación en el 2008 y en el 2009 llevó adelante su propio proceso de evaluación de aprendizajes a los estudiantes de cuarto, séptimo, décimo de Educación Básica y a tercer año de bachillerato en las áreas de Lenguaje, comunicación y matemáticas en instituciones fiscales, fiscomisionales y particulares. En el 2008 fueron evaluados 904.580 estudiantes y en el 2009 se aplicó a una muestra de 42.926. Se aplicaron también cuestionarios sobre factores asociados a directivos, docentes y estudiantes.

**Gráfico 16 Resultados de las Pruebas Ser 2008**



**Elaboración:** MCDS - SIISE

Fuente: Ministerio de Educación

Los resultados de estas evaluaciones reiteraron la situación de crisis estructural de la calidad educativa ecuatoriana, no solo en la escuela fiscal sino también en la privada. Obviamente la mayor preocupación se presenta en los resultados de las escuelas de las zonas rurales. Según Mauricio León basado en datos de las Pruebas Ser: “En promedio, las notas regulares e insuficientes sobrepasan el 50% en todos los niveles y materias evaluadas y en matemáticas y ciencias estudios sociales superan el 80%”.<sup>194</sup>

Desde el 2008 hasta el 2012 otro tipo de evaluaciones se realizaron. Pruebas a los profesores y exámenes de aptitud para el ingreso de los bachilleres a la universidad.

Según el Ministerio de Educación “En el año 2009 completaron el proceso de evaluación 17.741 docentes, de los cuales 57 (0,32 %) alcanzaron un nivel de excelente; 6.441 (36 %) se ubicaron en el nivel de muy bueno; 10.778 (61 %) se ubicaron en el nivel bueno; y 465 (3 %), en el nivel insatisfactorio. En el año 2010 se aplicó la evaluación a 18.696 docentes del régimen Sierra en el mes de junio, y del régimen Costa fueron evaluados 20.552 docentes en el mes de enero de 2011. También fueron evaluados 4.612 directivos, de los cuales 614 (13 %) mostraron un muy buen desempeño, 3.751 (81 %) alcanzaron un desempeño bueno y 247 (6 %), un desempeño insatisfactorio” (MEC, 2010, p. 55). Tales datos dieron cuenta de un profesorado que estaba en niveles, si no excelentes, al menos buenos en su buena mayoría.

Los resultados de las evaluaciones de los aspirantes a ingresar a las universidades revelaron problemas en la formación de los jóvenes en este nivel de estudio.

### ***Insuficiente evaluación de programas que impulsaron la calidad de la educación.***

Desde el 2010, cubierto el frente del acceso a la educación, las políticas educativas pusieron mayor acento en las estrategias y acciones que debían impulsar la calidad educativa: la

---

<sup>194</sup> Mauricio León, **DESARROLLO, INVERSIÓN EDUCATIVA Y EQUIDAD SOCIAL, Tendencias y Desafíos, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2010. Presentación en Power Point.**

capacitación y formación docente, actualización de la reforma a la educación básica, reforma al bachillerato, estándares de calidad educativa fueron algunas de las líneas más relevantes. Hasta el 2012, por el corto tiempo de su aplicación, no se pudo observar sus impactos. Tampoco se dispondría de estudios para medir su influencia en la formación y aprendizajes de los estudiantes.

Sin embargo, debido a la oportuna intervención de la organización ciudadana de vigilancia educativa que juntó a varias universidades, se dispone de informes tempranos que examinaron otros programas gubernamentales que influyeron en la calidad educación, como es el caso del reparto universal y gratuito de textos escolares. Estos permitieron observar los problemas de esta política que tuvo influencia inmediata en los procesos de enseñanza aprendizaje en las aulas.

La calidad de los textos escolares en relación a su contenido fueron evaluados en el 2008 por el Contrato Social por la Educación y cinco universidades.<sup>195</sup> Los resultados de esta indagación señalaron un serio cuestionamiento a su calidad y contenidos.<sup>196</sup> Incluso el informe en sus recomendaciones sugirió al Ministerio retirar de las aulas varios textos por observarlos severamente perjudiciales a la formación de los niños y jóvenes del Ecuador.

---

<sup>195</sup> Las universidades que participaron en este ejercicio técnico de veeduría fueron las siguientes: Pontificia Universidad Católica del Ecuador PUCE, Universidad de Cuenca, Universidad Salesiana, Universidad Técnica Particular de Loja y Universidad Central. En una primera fase también participó la Universidad Andina Simón Bolívar.

<sup>196</sup> Las conclusiones de este informe fueron contundentes en torno a fallas en el procedimiento y a la calidad de los textos:

**“a) Sobre el procedimiento:**

- i.** El proceso de selección de Vitriñas Pedagógicas no es el más idóneo para garantizar la calidad de textos escolares, pues responde a una lógica de mercado, más aún en ausencia de una política nacional que garantice la calidad, contenidos y enfoques de los textos.
- ii.** La ponderación del 40% para el costo de derechos de autor implicó que se seleccione los textos más baratos y no los de mejor calidad.

**b) Calidad:**

- i.** De los objetivos propuestos por “Vitriñas Pedagógicas” (acceso y calidad) se cumplió con el de incremento en acceso (aumento de matrícula), pero no con el de calidad.
- ii.** La mayoría de los estudios realizados por las universidades (informes anexos) tienen serias observaciones en cuanto a la calidad de los textos. Estos mantienen el modelo tradicional, directivo y memorístico del actual sistema educativo; los enfoques y contenidos en algunas áreas desinforman, por ejemplo, en historia no se recogen los avances de la investigación nacional de los últimos veinte años. No promueven el aprendizaje de aspectos claves como el sentido crítico, la reflexión, la diversidad, interculturalidad y el enfoque de equidad de género, la ciudadanía entre otros aspectos que de alguna manera planteaba la reforma curricular.  
En tal sentido, se vulnera el ejercicio de los derechos humanos de los niños y niñas en las escuelas, promoviendo incluso la discriminación, la xenofobia y la violencia.
- iii.** Los textos escolares que causan mayor preocupación a las universidades por sus contenidos altamente perjudiciales a la formación de los niños, niñas y adolescentes son el de primero de educación básica y el de décimo de EGB de sociales.

Adicionalmente se pedía efectuar procesos de selección de textos escolares más técnicos y participativos.”<sup>197</sup>

Frente a esta veeduría de la ciudadanía y de las universidades, el Ministerio respondió aceptando parcialmente los errores y comprometiéndose a corregirlos y a entregar una nueva colección de textos escolares para el año escolar 2009-2010. El Ministro Vallejo dijo en su carta:

Para septiembre del 2009, cuando empiece el año lectivo 2009-2010 en la sierra, planeamos contar con una nueva serie de libros de texto de alta calidad, para distribuir gratuitamente a los estudiantes de EGB. En la preparación de estos nuevos textos escolares, el Ministerio seguirá un proceso riguroso que involucrará la participación de varios actores relevantes, como universidades, pedagogos, docentes y casas editoriales, y garantizará, por una parte, un ahorro importante de recursos para el Estado y, por otra, la mejora sustancial de la calidad de los nuevos textos, proceso en el que tomará en cuenta, la mayor parte de las correcciones y recomendaciones incluidas en el informe del CSE.<sup>198</sup>

A pesar del compromiso el Ministerio de Educación repartió los mismos textos con algunas correcciones tanto el año escolar 2008-2009, cuanto el 2009-2010 en la sierra y el año escolar 2010-2011 en la costa.

En el 2010, bajo la administración de la nueva ministra de Educación, Gloria Vidal, se desarrolló un nuevo proceso de concurso, licitación y redacción de textos escolares. Para esta oportunidad el Ministerio de Educación suprimió el mecanismo de “Vitrinas Pedagógicas” del ministro Vallejo, que hizo depender la calidad de los libros al “juego” de mercado, reemplazándolo por varios mecanismos e instrumentos de ponderación, consulta y validación técnica de las propuestas a cargo de equipos especializados. Por otra parte contó con una propuesta curricular (la actualización de reforma curricular), que mal que bien, enmarcó y guió el trabajo de las editoriales y sus redactores.

---

<sup>197</sup> Veeduría ciudadana a la calidad de los textos escolares gratuitos repartidos por el Ministerio de Educación y por los Consejos Provinciales, mayo 2008, [www.contratosocialecuador.org.ec](http://www.contratosocialecuador.org.ec),

<sup>198</sup> Carta de Raúl Vallejo, Ministro de Educación a Jaime Astudillo, Presidente del Contrato Social, Quito, 18 de julio del 2008. [www.contratosocialecuador.org.ec](http://www.contratosocialecuador.org.ec)

Este nuevo proceso de elaboración y distribución de textos escolares fue monitoreado nuevamente por el Contrato Social por la Educación luego de un pedido del Ministerio de Educación. El CSE realizó este ejercicio junto a varias universidades y expertos educativos del país. Las conclusiones la veeduría afirmaban que los nuevos textos impresos el 2011 tuvieron evidentes avances respecto a los repartidos previamente, sin embargo “se reconocen debilidades sustantivas en buena parte de textos... presentación de información poco precisa, sin profundidad...no desarrollan el ciclo del aprendizaje, se presentan como recursos informativos, que seleccionan y prescriben determinados contenidos, sin mediar de modo adecuado un proceso de anticipación, procesamiento, consolidación y evaluación de los aprendizajes... no correspondencia de la secuencia entre textos de una misma área, de un año al siguiente o al anterior... ausencia y mal tratamiento del principio del Buen Vivir y de los ejes transversales, tanto en la selección informativa, gráfica y actividades....”<sup>199</sup>. Además, se señalan serios problemas en temas de género, pertinencia cultural para las poblaciones indígenas y afros y desactualización científica en algunos de ellos.

En todo caso, como se ha visto, más allá de los impactos en el aprendizaje, esta política fue una de las más eficaces para impulsar la matriculación de más niños en el sistema público incrementado la popularidad del gobierno.<sup>200</sup>

### **Presupuesto: incumplimiento constitucional.**

La Consulta Popular del 2006 que aprobó el Plan Decenal de Educación imponía al Estado ecuatoriano el “Aumento de 0.5% anual en la participación del Sector Educativo en el PIB hasta el año 2012, o hasta alcanzar al menos el 6%, para inversión en el sector”<sup>201</sup>. Tal mandato fue recogido en la Constitución Política redactada en Montecristi y aprobada en el 2008. En la disposición transitoria Decimoctava dice: “El Estado asignará de forma

<sup>199</sup> Contrato Social por la Educación, Veeduría ciudadana a la política de textos escolares, Informe de avance, enero 2011.

<sup>200</sup> La veeduría del CSE acompaña un estudio del nivel de aceptación de los textos en los estudiantes y en los profesores. La reacción frente a los textos de la mayoría de ellos es bastante positiva.

<sup>201</sup> Plan Decenal de Educación aprobado en Consulta Popular de noviembre del 2006

progresiva recursos públicos del Presupuesto General del Estado para la educación inicial, básica y bachillerato, con incrementos anuales de al menos el cero punto cinco por ciento del Producto Interno Bruto hasta alcanzar un mínimo del seis por ciento del Producto Interno Bruto.”<sup>202</sup>

Según analistas de sectores ciudadanos y docentes los mandatos de la Consulta del 2006 y de la Constitución respecto al aumento del presupuesto de aumento del 0.5 anual del PIB hasta llegar al 6% en el 2012 se habrían incumplido. En efecto el gobierno incrementó el presupuesto: el 2007 llegó al 2.9 del PIB, en el 2008 avanzó al 3.2% , en el 2012 llegó al 3.8% del PIB, quedando una brecha del 2.2%.

En contraposición, el Ministerio de Educación argumentó que el gobierno nacional ha cumplido con el aumento del 0.5% del PIB anual. Lo demuestra con el siguiente Tabla:

**Tabla 75 Cumplimiento Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución**

<b>AÑOS</b>	<b>MONTO PIB PROFORMA (USD Millones)</b>	<b>PRESUPUESTO ASIGNADO PARA EDUCACIÓN (USD Millones)</b>	<b>VARIACIÓN ANUAL (USD Millones)</b>	<b>RELACIÓN VARIACIÓN ANUAL Y MONTO PIB</b>
<b>2009</b>	51.385,5	1.824,3		
<b>2010</b>	56.964,1	2.109,0	284,7	0,5%
<b>2011</b>	62.043,0	2.419,8	310,8	0,5%
<b>2012</b>	71.625,0	2.777,9	358,1	0,5%

**Nota:** El monto del PIB corresponde a cifras proporcionadas por el BCE para fines de Proformas.

**Fuente:** Ministerio de Finanzas.

**Elaborado:** Ministerio de Educación

<sup>202</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Estas son visiones contrapuestas respecto al aumento del presupuesto educativo teniendo a la Constitución como telón de fondo.

### *Calidad e inequidad del gasto en el sistema educativo*

Uno de los logros del gobierno de Rafael Correa es la gran inversión educativa, sin embargo hasta el 2012 no existían evaluaciones que permitieran identificar hasta dónde los recursos fueron bien invertidos. A pesar de los esfuerzos por dotar de eficiencia a la inversión, existían evidencias de que subsistía la vieja maquinaria burocrática centralista y disfuncional de los Ministerios de Educación y Economía, por lo que la hipótesis de la persistencia de problemas de eficiencia, pertinencia, demora en entrega de recursos y corrupción en los circuitos de financiamiento educativo seguían vigentes.<sup>203</sup>

---

<sup>203</sup> En declaración pública de la Directora Provincial de Educación de la Provincia del Guayas se denunciaba lo siguiente a través de redes sociales: "Aprovechando los poquísimos minutos que paso en casa, les envío un cálido y afectuoso abrazo y les recuerdo que la Revolución Ciudadana no tiene sentido si todos/as -ustedes y nosotros/as-, no caminamos juntos/as en esta lucha contra la corrupción. Ningún esfuerzo valdrá la pena si no denunciamos a quienes se han apoderado de las dependencias del Estado para sangrar a sus usuarios exigiéndoles coimas por trámites que son gratuitos. En la Dirección Provincial de Educación del Guayas que yo dirijo desde el 18 de enero del 2007, funcionan desde muchos años atrás, varias bandas de falsificadores y tramitadores ilegales, que estafan a los usuarios: estudiantes, padres y madres de familia, maestros, directores de escuelas, rectores de colegios, en fin a la sociedad entera. Muchas personas conocen esto, tanto al interior como externamente... y algunos funcionarios decentes y honorables, que aún quedan, me solicitan que acabe con ellos por el bien de la Institución y por el bien de la propia EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA, sin embargo, nadie se atreve a darme los nombres y apellidos por escrito, de manera frontal, por miedo a las represalias. Por este motivo, y en vista de que particularmente, a mí me han falsificado la firma en varios trámites de recalificación de exámenes de estudiantes que perdían el año escolar, y han enviado a los respectivos colegios, documentos con calificaciones alteradas en "beneficio de los malos estudiantes", y cobrando hasta \$ 500.00 (quinientos dólares) a los padres de familia, me he visto obligada a hacer uso de mis atribuciones y derechos y he presentado la debida denuncia en la Fiscalía, a fin de que ellos procedan a investigar y a dar con los autores cómplices y encubridores de estos actos delictivos. Confío en que los compañeros de MOVIMIENTO PAÍS en funciones similares o jerárquicamente superiores, hagan lo mismo si a ellos o ellas, les ocurriera hechos similares... y espero que entre todos y todas nos apoyemos para acabar con estas RATAS que están incrustadas en las Instituciones Públicas, pues con el argumento de que son "funcionarios/as de carrera" es muy difícil removerlos/las de sus puestos de trabajo... Todo esto nos impide hacer nuestro trabajo de manera más eficiente y ágil, ya que debemos cuidar permanentemente nuestras espaldas y leer muchas veces lo que nos traen para la firma. Al compañero y amigo, Camilo Samán, GOBERNADOR de la Provincia, le solicito que me apoye con vigilancia policial permanente en el edificio donde funciona la Dirección Provincial (Domingo Comín y Chambers), pues he sido amenazada telefónicamente. Compañeros/as, amigos/as... espero su apoyo en esta LUCHA CONTRA LOS CORRUPTOS. HASTA LA VICTORIA SIEMPRE... ¡¡¡ VENCEREMOS !!! Un abrazo, Rocío Castro Ponte

Una de las evidencias más notorias de la inequidad del gasto en educación se presentaba al examinar la composición del presupuesto en Educación General Básica EGB.<sup>204</sup> Ciertamente de los 841 millones que en el 2010 se invirtieron en EGB, el 93.4% (785.405 millones) se invirtió en la denominada educación hispana y solamente el 6.6% (55.2 millones) en la educación intercultural bilingüe.

**Tabla 76 Gasto en educación básica por destino, año 2010, en miles de dólares y porcentajes**

DESTINO	MILES DE DOLARES	PORCENTAJES
EDUCACION INTERCULTURAL BILINGÜE	55,229	6.6%
EDUCACION HISPANA	785,405	93.4%
<b>TOTAL</b>	<b>840,634</b>	<b>100.0%</b>

**Fuente: Ministerio de Finanzas, valores devengados al 31 de diciembre 2010.**

**Elaborado: Daniel Badillo**

Otro tema presupuestario de cierto desequilibrio se presenta al examinar la inversión en bachillerato. El presupuesto para este nivel en el 2010 fue de 875.503 millones de dólares invirtiéndose el 69% (611.953 millones) en el bachillerato denominado de Humanidades, dejando el 30% (263.550 millones) para el bachillerato técnico.

De igual forma llama profundamente la atención al comparar la inversión de EGB y bachillerato comparada con la asignación presupuestaria para la denominada educación pre básica. Para este nivel educativo solo se asignan 13.7 millones de dólares.

<sup>204</sup> Los datos y cuadros sobre financiamiento educativo que se presentan a continuación provienen del estudio (Badillo, 2012)

Por otra parte también se observa que el 98% del presupuesto de EGB se invirtió en los denominados gastos corrientes, de estos el 94% sirvió para el pago en remuneraciones. En bachillerato también sucede lo mismo. El 98.5 fue gasto corriente. De él el 95% se invirtió en remuneraciones.

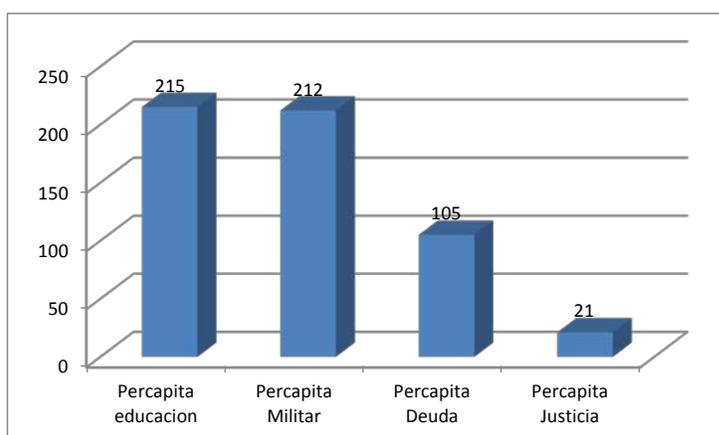
Por la particularidad del tipo de gobierno que se proclama humanista inquieta el sentido de la inversión pública al comparar los presupuestos en educación y los del sector militar y de seguridad.

Según Daniel Badillo (2012) el gasto militar y en seguridad en el 2010 representó el 358,9% de gasto en educación básica. Fue 3.6 veces mayor. En efecto, mientras el país gastaba en educación básica 59 dólares al año por habitante, simultáneamente gastaba 212 dólares por cada persona en el área militar y en seguridad. (Badillo, 2012).

Cosa similar sucede al comparar los montos de gasto militar con inversión en bachillerato. El gasto militar y en seguridad durante el 2010 representó el 344 % del gasto en bachillerato, es decir fue 3.4 veces mayor. (Badillo:2012).

Conmueven las cifras al comparar el gasto total en educación en todos los niveles (básica, bachillerato y universidad) con el gasto militar y en seguridad.

**Gráfico 17 Gastos por habitante en educación, militar, deuda y justicia**



Elaborado: (Badillo, 2012)

El presupuesto en educación sumando básica, bachillerato y universidad en el 2010 fue de 3.060,873. El presupuesto en el mismo año para el sector militar y de seguridad fue de 3.017,131.

Así mientras el país gastaba 212 dólares anuales por cada habitante en asuntos militares y de seguridad, invertía 215 dólares anuales por habitante en educación.

### **Continuidad de maltrato y discriminación en educación.**

La Constitución garantiza “la integridad física y psíquica” de los niños y niñas. También la “prevención y atención contra el maltrato, negligencia, discriminación y violencia”. El Código de la Niñez y Adolescencia habla de las responsabilidades de la familia: “el respeto, protección y cuidado de los hijos y la promoción, respeto y exigibilidad de sus derechos”. La legislación vigente en Ecuador es explícita en señalar el derecho a la protección contra toda forma de prejuicio o abuso físico, sexual o mental, descuido o trato negligente o malos tratos o explotación. Pero los enunciados legales son “letra muerta para la mayoría de niños y niñas del país; para ellos y ellas el castigo agresivo es parte de su crianza” (ODNA, 2006, p. 125). En el 2005 el 52% de niños y niñas de entre seis a once años se quejaban de recibir malos tratos de sus padres. El castigo más frecuente eran los golpes, encierros, baños en agua fría, expulsión de la casa o privación de la comida. El maltrato era parte de la crianza en todos los sectores sociales. Los más maltratados eran los varones de hogares pobres y particularmente los indígenas (ODNA, 2006, p. 126-127). La violencia en los hogares estaba también en las escuelas. Según el ODNA en el 2004 el 27% de niños y niñas del país dijeron ser maltratados por sus profesores. En una investigación realizada por CCF en el 2006 en la provincia de Tungurahua sobre la situación educativa, los niños y niñas de entre 8 y 12 años de escuelas rurales, a la pregunta ¿Cómo sería la escuela de nuestros sueños? de manera natural e impactante respondieron: ...Queremos una escuela “Limpia, con flores y macetas;...con juegos... en nuestra escuela no hay juegos solo canchas nada más;... ¡Sin profesores!(risas)... porque ahora nos pegan, bajan puntos... En tercero y cuarto nos daban con la regla metálica en la

mano y eso dolía feísimo y llorábamos, eso no ayuda a que aprendamos más”.<sup>205</sup> Esos mismos niños también relataban el clima de tensiones entre niños de la misma escuela, hecho cada vez más extendido en todas las escuelas y colegios del país. A la pregunta de ¿Qué cambiarían de la escuela? Responden: “Que los niños no se peleen”.<sup>206</sup> Una variante de este hecho era la proliferación en colegios públicos de pandillas juveniles que crearon un clima de violencia en cada vez más establecimientos.

Otro factor de agresión, maltrato y exclusión era la prevalencia de relaciones racistas que afectaban a los niños, niñas y jóvenes indígenas y afroecuatorianos, quienes denuncian este hecho: “...principalmente hay ciertos compañeros que hacen ese tipo de racismos...contra estudiantes negros, indígenas..., hay profesores que si molestan..., les dicen a los estudiantes morenos, “oveja negra que haces aquí”, “los negros no sirven para estudiar sino para ir a hacer eso”,... a los indígenas, también les molestan, les mencionan “que no deben estar aquí , deben estar en otras partes, que aquí no se enseña a cultivar la tierra”... (Cevallos, 2004, p. 116)

Si estos factores de violencia, racismo, exclusión estaban presentes a inicios del periodo analizado (2006), aumentaron en los años subsiguientes. Las escuelas, los hogares y varios espacios públicos (como el transporte público en las ciudades) eran más violentos contra los niños, niñas y adolescentes (ODNA, 2012). Si en el 2004 el 27% de niños se quejaban de ser maltratados por sus profesores, en el 2010 el 31% denunciaba la misma situación. (ODNA, 2012, p. 203).

La violencia entre pares también se incrementó. La violencia se incrementó en toda la sociedad. A tal punto que el tema de seguridad era la preocupación central de la población ecuatoriana al 2010-2011.

La violencia, la desesperanza, la falta de educación y empleo, la soledad, la desestructuración familiar producto de la migración o el trabajo de los padres, entre otros elementos, creó condiciones vivenciales percibidas como catastróficas por un buen sector

---

<sup>205</sup> Milton Luna, Escuela sin profesores, Diario El Comercio, Editorial, Quito, 20 de octubre del 2007. La cita corresponde a una evaluación interna de CCF realizada en el 2006 de su intervención en varias escuelas rurales de la provincia de Tungurahua. Documento interno.

<sup>206</sup> CCF, evaluación a escuelas de la provincia de Tungurahua, 2006, Documento interno.

de adolescentes. Seguramente esto algo explicaría el aumento del suicidio adolescente que apareció en el 2010 como la primera causa de muerte de los adolescentes de varias provincias de la sierra central del Ecuador (ODNA, 2012).

Una de las salidas que el país buscaba para solucionar estos problemas en las escuelas y colegios era el desarrollo de Códigos de Convivencia. Sin embargo, a pesar de haber recibido el primer impulso por parte del Ministerio de Educación en el 2003, a través de un acuerdo ministerial que disponía la generalización de la experiencia en todo el sistema, muchos actores educativos que adoptaron la experiencia, particularmente rectores, directores de escuela y profesores, transformaron esta iniciativa innovadora, cuyo objetivo principal era una movilización interna de la comunidad educativa alrededor de la construcción de acuerdos de convivencia sobre la base de la resolución de conflictos a través del diálogo, la tolerancia y la paz, en el maquillaje de los tradicionales “reglamentos internos” de matriz autoritaria y adulto centrista, presentándolos como los “nuevos Códigos de Convivencia”. Entonces, las primeras experiencias dieron cuenta de la funcionalización de la innovación a la tradición y al vaciamiento de toda alternativa de cambio.<sup>207</sup> Desde el 2007 en adelante se reactivó la iniciativa de los códigos de convivencia en base a los aprendizajes del 2003, sin embargo, solo en contados establecimientos se desarrollaron procesos innovadores y sostenidos. La mayoría de experiencias fueron ahogadas por las relaciones autoritarias y paternalistas de la vieja cultura escolar.

---

<sup>207</sup> La evidencia de la “funcionalización” de las innovaciones nos coloca frente a un aspecto crucial para entender las estrategias de cambio del sistema educativo hacia futuro. Se puede contar con ideas transformadoras, metodologías avanzadas, recursos económicos suficientes, alianzas políticas importantes, etc., pero su aplicación en la vieja y poderosa maquinaria del sistema las lleva al fracaso. El sistema es un monstruo que engulle toda propuesta de transformación y la funcionaliza a sus necesidades. Luego de siete años de trabajo en la creación y desarrollo de Gobiernos Estudiantiles inspirados en los conceptos de participación democrática de los niños y niñas, una evaluación de la experiencia llevada a cabo por el DNI en más de 10.000 escuelas señalaba que: “ el resultado más grave evidenciado tiene el carácter de una distorsión de fondo o de enfoque. Se trata de la funcionalización e instrumentalización de la propuesta de Gobiernos Estudiantiles para otros fines que los originalmente planteados. Al parecer la cultura escolar y sus exclusiones es tan fuerte que tiene la capacidad de absorber una innovación...” (Astorga, 2004).

## **Los peligros sobre la diversidad: el respeto y desarrollo de las culturas y pueblos originarios. La crisis del sistema intercultural bilingüe.**

En 1988 se institucionalizó la Educación Intercultural Bilingüe con la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB). En 1992 hubo un gran avance de esta propuesta al oficializarse el modelo pedagógico del Sistema Intercultural Bilingüe denominado (MOSEIB).

La Educación Intercultural Bilingüe fue parte de la estrategia política integral de los pueblos originarios de avanzar con el reconocimiento de sus derechos en el marco del viejo estado uninacional y excluyente hacia el mejoramiento integral de sus condiciones de vida y reproducción económica social y cultural.

La EIB junto con otras iniciativas amparaba el uso de lenguas indígenas, la planificación lingüística y la oficialización de los alfabetos indígenas, desarrollo curricular autónomo, modelos pedagógicos, elaboración de textos, formación docente, definición de competencias escolares, etc.

Las propuestas lingüísticas promovían:

el reconocimiento del pluri/multilingüismo, el derecho a no ser discriminado por razones lingüísticas, el reconocimiento de las lenguas indígenas para la educación y la administración de justicia, el fomento del bilingüismo y la literacidad en lenguas indígenas y castellano, el fomento de la estandarización de las lenguas indígenas y la recuperación y revitalización de las lenguas indígenas amenazadas. (Moya, 2007, p.17)

A pesar de los avances en la Educación Intercultural Bilingüe, sus problemas de calidad fueron similares al sistema denominado “hispano”, más aún cuando en sus escuelas el 40% de profesores eran monolingües y crecía el número de padres de familia indígenas que preferían que sus hijos se formen en el subsistema hispano público o privado.

El tiempo promedio de escolaridad indígena es de 2.4 años, en comparación con los 7.6 años del país. Mientras el 87% de la población indígena se ha matriculado en el nivel primario, apenas el 26% alcanza el nivel secundario y sólo el 3.5% el universitario. En comparación con la población no indígena, estos porcentajes alcanzan el 91%, 60% y 13% respectivamente. (Moya, 2007)

Otro indicador alarmante del bajo impacto de la EIB es la pérdida de las lenguas nativas en las nuevas generaciones. Según el ODNA “apenas el 6% de los niños, niñas y adolescentes del país hablan una lengua indígena de manera bilingüe o monolingüe, la mayoría de este porcentaje vive en el campo...en la actualidad el 30% de niños y niñas indígenas han perdido su lengua nativa”. (ODNA, 2007, p.5).

Tras esta situación se escondieron los problemas estructurales de pobreza y marginalidad. El 77% de niños indígenas vivieron en hogares con un ingreso inferior a 2 dólares diarios (ODNA, 2007, p. 6).

Sumada a la crisis interna antes referida, el del Sistema Intercultural Bilingüe ha sido seriamente intervenido en su gestión por la acción centralizadora del Ministerio de Educación, inspirada en el concepto del fortalecimiento de la rectoría de la Autoridad Educativa Nacional. Tal hecho, junto a los escasos recursos financieros y a las contradicciones entre las grandes federaciones indígenas, devinieron en el relajamiento de la institucionalidad del sistema bilingüe intercultural en su conjunto.

Las políticas de homogeneización de la educación a través de los currículos, textos, uniformes escolares, alimentación escolar, junto a la crisis del Sistema Intercultural Bilingüe tensionaron uno de los sentidos de la educación ecuatoriana que se encontraría en disputa: homogeneización versus diversidad.

### **Reducción de la participación y de la cooperación**

Dentro del fenómeno político general que vivió el Ecuador desde el 2010 en adelante expresado en fortalecimiento del Estado y en la reducción de la participación social,

diversos sectores de la comunidad educativa expresaron su inconformidad respecto a la limitada intervención de la sociedad en las políticas educativas<sup>208</sup>. Tal aserto fue descalificado por la autoridad educativa quien de manera permanente arguyó que todos los procesos educativos de cambio fueron consultados, particularmente a partir del uso intensivo de la página web del Ministerio de Educación. En contraste a tal afirmación, la desmovilización del gremio docente, la inexistencia de movimiento estudiantil<sup>209</sup>, la poca intervención de padres y madres de familia, y la fracturada acción del movimiento indígena fueron los signos de este periodo. Sin embargo, la acción del movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación, todavía se mantenía vital hasta 2012.

A la par del debilitamiento del dialogo del Ministerio de Educación con los sectores sociales, la cooperación internacional redujo sustancialmente su incidencia en el diseño y ejecución de las políticas educativas, en el marco de una rígida actitud de “recuperación de la soberanía” esgrimido por el gobierno. Contadas entidades internacionales de cooperación, de manera marginal y bajo la autorización de la autoridad educativa colaboraron con recursos económicos y apoyo técnico a la programación oficial<sup>210</sup>.

El Ecuador de manera formal continuó con el apoyo a las Metas del Milenio o a la agenda de Educación para Todos. El presidente Correa suscribió las Metas 2021

---

<sup>208</sup> Una parte de un comunicado de prensa del gremio docente, UNE, se refería a este punto: “Partidarios siempre del diálogo, por cultura, respeto y calidad de lo que somos, profesionales de la educación, hemos solicitado audiencia y conversación con las autoridades nacionales y provinciales de educación, además con el Gobierno Nacional, escrita así nuestra historia también nos hemos encontrado con la tozudez, falta de voluntad y compromiso con la educación ecuatoriana. Autoridades que ante los ojos del pueblo ecuatoriano se evidencian que en realidad NO trabajan por el BIEN COMÚN o el BUEN VIVIR... Reeditar las pésimas y viejas prácticas de los gobiernos neoliberales y dictatoriales de perseguir, atropellar derechos de los dirigentes llegando a la declaración de culpabilidad de “terrorismo y Sabotaje” como en el caso de la profesora Mery Zamora, ex presidenta de la UNE Nacional, la destitución del compañero Profesor Luis Chancay, Presidente de la UNE de Guayas además del Presidente de la UNE de Loja, Profesor Pepe Aponte, solo expresan la incapacidad de debate en ideas y propuestas, el ejercicio absurdo de la prepotencia que solo indica debilidad en el liderazgo, deficiencia en la gestión encomendada.” Mariana Pallasco, UNE, Boletín de Prensa. 10 junio 2013.

<sup>209</sup> Un hecho emblemático que contribuyó a la desmovilización estudiantil fue el proceso de extremas sanciones educativas y penales a los estudiantes del Colegio Central Técnico, luego de una protesta callejera que terminó en desmanes y apresamiento y expulsión a más de 90 estudiantes. Hechos suscitados desde marzo del 2013.

<sup>210</sup> La Unión Europea colaboró con fondos no reembolsables de decenas de millones de euros para el desarrollo del Plan Decenal. La activa cooperación de UNICEF de antaño, se redujo a mínimas intervenciones. La UNESCO y la cooperación Belga tuvieron mayor apertura para una colaboración acotada y funcional a determinadas políticas asignadas por el MinEduc. La OEI y otras entidades, apoyaron a determinadas políticas en medio de restricciones.

auspiciadas por la OEI, pero en la práctica no las incorporó en la planificación del MinEduc.

Hasta el 2012 el Banco Mundial y el BID bajaron su perfil, aunque más adelante reaparecieron en un escenario de relajamiento del gobierno frente a la deuda externa y a la retórica nacionalista y antiimperialista de años anteriores.

## LA RETÓRICA DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Las políticas educativas impulsadas por Rafael Correa en sus primeros años de gobierno dieron énfasis al tema de acceso. Los importantes logros en este ámbito, la presión ciudadana para que las políticas tengan una mirada integral, los mandatos hacia nuevos temas educativos colocados en la Constitución del 2008 recolocaron desde el 2009 el asunto de la calidad educativa en la agenda de prioridades del Ministerio de Educación.

A partir del 2010 se implementaron de manera inconexa, inconsulta y atropellada<sup>211</sup> una serie de políticas que apuntaron a incidir en la calidad. Entre las más relevantes fueron las siguientes:

- Actualización de la Reforma Curricular de la Educación Básica
- Reforma al Bachillerato: El Bachillerato General Unificado
- Estándares de calidad.

En estos años, de manera simultánea, tanto dentro como fuera del Estado se amasaron tesis, propuestas y procesos para sustentar una base conceptual la política de calidad, que se

---

<sup>211</sup> El caso más emblemático fue la aplicación de la Reforma al Bachillerato que con limitadas consultas a los actores educativos, sin currículos ni material didáctico preparado en varias materias (caso de Historia y Estudios Sociales), sin preparación de los establecimientos ni de los docentes, el MinEduc, dispuso su implementación obligatoria.

evidenció como una exigencia nacional, luego de conocer los resultados de las evaluaciones realizadas por el ME a estudiantes y a docentes.<sup>212</sup>

La Asamblea Constituyente de Montecristi en el 2008, la Secretaría Nacional de Planificación en el 2008 y 2009, el Ministerio de Educación en el 2009 y la Asamblea Nacional en ese mismo año, discutieron y elaboraron definiciones, visiones y tesis alrededor del sentido de la educación ecuatoriana y trazaron varios elementos respecto al carácter y tipo de educación de calidad que deseaba el Ecuador. Los sectores ciudadanos también estudiaron, debatieron y propusieron ideas al respecto.

En efecto, en estos años, muchos de los actores interesados en la educación, crearon y difundieron diversas versiones de calidad de la educación. Todas compartieron una retórica similar moderna influida por el enfoque de derechos, aunque en la práctica, en las políticas del MinEduc, se recrearon y aplicaron conceptos fordianos y neoliberales, que no fueron colocados por los multilaterales, como años antes, sino por expertos nacionales formados en esa ideología y que prestaron sus servicios en altos cargos del Ministerio de Educación del gobierno del Socialismo del Siglo XXI.

De todas formas para un conocimiento de la retórica de la calidad se presentan a continuación algunas de las principales propuestas:

### **La calidad de la educación en la Constitución del 2008**

El avance de esta Constitución respecto a las anteriores radicó en declarar al Ecuador como “Estado Constitucional de Derechos y Justicia”. Estableció un marco general y un objetivo estratégico en base al concepto del “Buen Vivir” o Sumak Kausay, colocó de manera inédita en el mundo los derechos de la naturaleza, ratificó como instrumento fundamental

---

<sup>212</sup> El texto que sigue describe las varias propuestas y versiones discursivas que sobre la calidad de la educación han circulado en estos años.

de operación del Estado a la planificación y subrayó a la participación ciudadana como un mecanismo para profundizar la democracia directa.

La vigencia, exigibilidad, justiciabilidad y ejercicio de los derechos se plantearon como desafíos para la nueva institucionalidad. El Estado como garante del derecho apareció como actor principal en este modelo, que sin embargo dio grandes posibilidades de actoría y acción a la sociedad civil.

Entonces, para esta Constitución el ser humano se levantó como centro fundamental del desarrollo, por lo que la educación apareció como un derecho fundamental de todos los ecuatorianos y ecuatorianas. Mas no solo se hablaba de educación sino de educación de calidad.

La educación formaría parte del régimen del Buen Vivir y establecería enlaces con los otros sectores del estado y de la realidad. Así la educación formaría parte protagónica del desarrollo nacional y local, de los pueblos y de las personas.

Algunos de los artículos constitucionales en los que se destaca este pensamiento son los siguientes:

“Art. 26. La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo.

Art. 27. La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en la marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar.

La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional.

Art. 28. La educación responderá al interés público y no estará al servicio de los intereses individuales y corporativos. Se garantizará el acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y la obligariedad en el nivel inicial, básico y bachillerato o su equivalente.

Es derecho de toda persona y comunidad interactuar entre culturas y participar en una sociedad que aprende. El Estado promoverá el diálogo intercultural en sus múltiples dimensiones.

El aprendizaje se desarrollará de forma escolarizada y no escolarizada. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.

Art. 29. El Estado garantizará la libertad de enseñanza, la libertad de cátedra en la educación superior, y el derecho de las personas de aprender en su propia lengua y ámbito cultural.

Las madres y padres o sus representantes tendrán la libertad de escoger para sus hijas e hijos una educación acorde con sus principios, creencias y opciones pedagógicas. (Constitución, 2008).

### **La calidad de la educación en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013**

Luego de la aprobación de la Constitución en el 2008, el máximo organismo de planificación del país, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, inició un proceso de actualización integral del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>213</sup> En este instrumento aprobado a fines del 2009 en varios de sus objetivos apareció el tema educativo y la serie

---

<sup>213</sup> Una primera versión de este Plan fue entregada al país en el 2007.

de políticas y metas que el Ecuador tendría que cumplir en el periodo 2009-2013 fecha de la finalización del gobierno del economista Rafael Correa Delgado.<sup>214</sup>

En la política 1.6. “Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, etarios, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros”, se plantearon las siguientes políticas:

- Diseñar e implementar programas de aprendizaje y reflexión social que promuevan la toma de conciencia sobre los efectos de las múltiples de formas de discriminación y sus interrelaciones.
- Incentivar el libre desarrollo de las identidades en los espacios educativos, contenidos comunicacionales y la acción pública.
- Impulsar el acceso y uso de todas formas de comunicación: visual, auditiva, sensorial, y otras que permitan la inclusión de personas con discapacidad.

Se destacó en este Plan el tema del desarrollo infantil como forma de asegurar el ejercicio de los derechos de los niños.

El tema educativo y los conceptos de calidad educativa aparecieron con claridad en el objetivo 2 que hablaba de mejorar las capacidades y potencialidades de la población a través del incentivo a sus sentimientos, imaginación, pensamientos, emociones y conocimientos. Para esto se apuntaba a “Mejorar progresivamente la calidad de la educación, con un enfoque de derechos, de género, intercultural e inclusiva, para fortalecer la unidad en la diversidad e impulsar la permanencia en el sistema educativo y la culminación de los estudios.” Para esto se disponía de las siguientes políticas:

- Articular los contenidos curriculares de los distintos niveles educativos.
- Mejorar la calidad de la educación inicial, básica y media en todo el territorio nacional.

---

<sup>214</sup> Este mismo ejercicio no fue realizado hasta el 2010 por el Ministerio de Educación. De tal suerte que el Plan en operación fue el Plan Decenal aprobado en noviembre del 2006.

- Fomentar la evaluación y capacitación continua de los docentes, en la que se incluya la participación de la familia y las organizaciones sociales pertinentes para propender al desarrollo integral de la calidad educativa.
- Promover la coeducación e incorporación de enfoques de interculturalidad, derechos, género y sustentabilidad en el currículo educativo y en los procesos pedagógicos.
- Implementar programas complementarios de educación con énfasis en la formación ciudadana.
- Potenciar la actoría de los docentes e investigadores como sujetos de derechos, responsabilidades y agentes del cambio educativo.
- Fomentar la evaluación contextualizada de los logros educativos de los estudiantes.
- Promover y generar esfuerzos públicos sostenidos para impulsar la permanencia y culminación de los niños y niñas en educación inicial, básica y media, priorizando a las niñas de zonas rurales y urbano marginales e impulsando la participación comunitaria en el sistema escolar.
- Promover programas de infraestructura que contemplen una racionalización y optimización de los establecimientos educativos y la superación de las brechas de cobertura.
- Crear de manera planificada partidas docentes para el nivel inicial, básico y medio, a fin de garantizar que no existan escuelas sin maestros, particularmente en el ámbito rural.
- Desarrollar y aplicar un modelo de educación inclusiva para personas con necesidades educativas especiales.
- Erradicar progresivamente el analfabetismo en todas sus formas, apoyando procesos de postalfabetización con perspectiva de género y la superación del rezago educativo.
- Fortalecer la educación intercultural bilingüe y la interculturalización de la educación
- Generar procesos de capacitación y formación continua para la vida, con enfoque de género, generacional e intercultural articulados a los objetivos del Buen Vivir.

- Capacitar a la población en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación. (Senplades, 2009)

Las políticas educativas que aparecieron en el Plan Nacional del Buen Vivir no marcaron una novedad en relación con el Plan Decenal, en tal sentido no fueron una buena traducción de los mandatos señalados en la Constitución del 2008. Siendo así, la posibilidad de un salto hacia la profundización de la “revolución educativa” fue incierta.

### **La calidad de la educación en la propuesta de Ley de Educación 2010**

La propuesta de Ley Orgánica de Educación discutida en primera en diciembre del 2009 desplegó en los artículos correspondientes los principios y objetivos de una visión contemporánea de la educación.<sup>215</sup> Incluso en uno de sus puntos definió lo que entendería como calidad educativa: “pertinente, adecuada, contextualizada, actualizada y articulada en todo el proceso educativo, en sus sistemas, niveles, subniveles o modalidades, y que incluya evaluaciones permanentes. El educando es el centro del proceso educativo, por lo que se deben desarrollar contenidos, procesos y metodologías flexibles y apropiadas para sus necesidades y realidades”<sup>216</sup>.

Como se ha señalado, la propuesta de ley de educación en su componente doctrinario recogió de una manera adecuada los lineamientos colocados en la Constitución Política del 2008 y en algunos casos, profundizó y desarrolló algunos conceptos dotándole al instrumento de un andamiaje retórico liberador y radical.

Era una ley que colocaba con firmeza al sujeto del derecho en el centro del hecho y del sistema educativo, hablaba de la sociedad educadora y de la garantía a la educación a lo largo de toda la vida, de la educación como un instrumento del cambio, de la capacidad de

---

<sup>215</sup> Casi en su totalidad estos principios y objetivos fueron aprobados en la versión definitiva de la ley que fue aprobada por la Asamblea y el Ejecutivo en los primeros meses del 2011.

<sup>216</sup> Asamblea Nacional, Comisión Ocasiona para la nueva Ley de Educación, Propuesta de ley de educación discutida en primera discusión. Quito, diciembre, 2009.

la educación de generar procesos liberadores, del interés superior del niño; del interaprendizaje y multiaprendizaje; de la educación en valores: libertad personal, la democracia, el respeto a los derechos, la responsabilidad, la solidaridad, la tolerancia, la equidad, la igualdad y la justicia y la eliminación de toda forma de discriminación De la vigencia de los derechos constitucionales en toda práctica y contenido educativo; de la educación para la democracia; de la concepción de la sociedad como una sociedad que aprende; de la participación ciudadana; de corresponsabilidad y el esfuerzo compartido de estudiantes, familias, docentes, centros educativos, instituciones del Estado y el conjunto de la sociedad; de la evaluación integral como un proceso permanente y participativo del Sistema Educativo Nacional; de la cultura de paz, de la investigación, la equidad y la inclusión, del laicismo, de las interculturalidad y del pluralismo. En cuanto a los fines la propuesta de ley planteó:

- a. Contribuir al desarrollo pleno de la personalidad de los estudiantes para alcanzar una convivencia social intercultural y plurinacional, democrática y solidaria.
- b. Desarrollar la identidad nacional y las identidades culturales de los pueblos y nacionalidades que habitan el Ecuador.
- c. Constituir un instrumento del desarrollo de la capacidad de análisis y la conciencia crítica de las personas, que permita su inserción en el mundo como sujetos activos con la vocación transformadora de construir una sociedad justa y equitativa.
- d. Fomentar el desarrollo de una conciencia ciudadana y planetaria para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, calidad de vida y el uso racional de los recursos naturales.
- e. Contribuir al desarrollo integral, autónomo, sostenible e independiente de las personas, que garantice la plena realización individual y colectiva del Buen Vivir o Sumak Kawsay.
- f. Considerar a la persona el centro de su interés y garantizar su desarrollo integral, en el marco del respeto a los derechos humanos, la democracia y la naturaleza, garantizando su cuidado, conservación, preservación y el uso adecuado de los recursos.

- g. Promover la incorporación de la comunidad educativa a la sociedad del conocimiento en condiciones óptimas, para ubicar al Ecuador como un referente de la educación liberadora de los pueblos.
- h. Fomentar el conocimiento, respeto, valoración, rescate, preservación y promoción del patrimonio natural y cultural, tangible e intangible.
- i. Inculcar el respeto y la práctica permanente de los derechos humanos y de los principios éticos, así como de la democracia y la participación, la justicia, la equidad, la solidaridad, las libertades fundamentales y los valores cívicos;
- j. Garantizar las condiciones de acceso a la información, plural y libre, para promover la toma de decisiones libres y responsables sobre la sexualidad;
- k. Promover la formación ciudadana y su participación en todos los ámbitos del desarrollo nacional.
- l. Promover el desarrollo de una sociedad que aprende y educa permanentemente.
- m. Desarrollar procesos escolarizados, no escolarizados, formales, no formales y especiales.
- n. Desarrollar, promover y fortalecer la educación intercultural bilingüe en el Ecuador.
- o. La educación, en todas sus etapas, instancias y procesos, considera la realidad y la diversidad productivas del país, de sus regiones, provincias, cantones y parroquias.<sup>217</sup>

Este andamiaje conceptual de avanzada de la propuesta de la nueva ley de educación entró en tensión con los otros componentes del mismo instrumento que describían y desarrollaban el aparato operativo del sistema. Una visión limitada y escolarista dibujaba un sistema educativo con su mirada puesta solamente en la escuela y centrada la gobernanza en el gobierno, en el Ministerio de Educación, por lo que no aparecían las instancias de participación y corresponsabilidad, de los otros actores del Estado y de la sociedad. Los municipios y otros gobiernos seccionales, bajo la figura de la

---

<sup>217</sup> Propuesta de nueva ley de educación, 2009.

“correspondencia” señalada en la Constitución, reducían sus roles a la capacidad de ejecutar el componente de dotación de infraestructura educativa a sus territorios.

La nueva norma educativa, que se la denominó Ley Orgánica de Educación Intercultural, fue aprobada a inicios del 2011, con todos sus aciertos y errores antes mencionados. En tal sentido la LOEI se levantó como un instrumento poco eficiente para facilitar el cambio educativo y el fomento de la calidad de la educación.

### **La propuesta de calidad del Ministerio de Educación en el documento de actualización curricular 2010**

Sin duda, luego de cuatro años, el esfuerzo más serio y consistente del Ministerio de Educación en materia de propuesta de calidad educativa se presentó al país en enero del 2010. Fue un documento de actualización curricular, el que sobre la base de la Constitución Política del 2008, planteaba diversas estrategias para potenciar un proceso educativo inclusivo y de equidad con el objetivo de consolidar una formación ciudadana que apunte a la democracia y desarrolle la sociedad intercultural y plurinacional. Estas estrategias deseaban ampliar y profundizar el sistema de destrezas y conocimientos que deberían concretarse en el aula.

La propuesta hizo un esfuerzo por establecer indicadores de evaluación de calidad para la educación básica tomando por base la pedagogía crítica que tendría por virtud colocar en el centro del hecho educativo al estudiante. Esta toma de posición pedagógica permitiría enfocar los esfuerzos al desarrollo de la condición humana y la preparación para la comprensión, la preparación científica y cultural. Se motivaría la profundización del trabajo en valores y principios que hablaban del Buen vivir: respeto, solidaridad, honestidad, interculturalidad, inclusión y sobre todo la relación armónica con los otros y con la naturaleza.

La propuesta curricular impulsaba un proceso epistemológico hacia el pensamiento lógico, crítico y creativo a través del enfrentamiento pedagógico del estudiante a situaciones y

problemas reales de la vida. Se apostaba al uso creativo de las tecnologías de la información y comunicación para el desarrollo la de investigación, acceso y procesamiento de datos y hechos. Con énfasis se hablaba de la necesidad de desarrollar la evaluación “diagnóstica y continua” con el fin de adoptar a tiempo medidas correctivas o de refuerzo. La propuesta en general tenía por propósito que el estudiante luego de sus diez años de educación básica podría demostrar: “destrezas de mayor generalización (saber hacer), de los conocimientos (saber) y de los valores humanos (ser)”.<sup>218</sup>

Esta propuesta de actualización curricular no fue suficientemente conocida ni consensuada por los actores educativos, por lo que su débil legitimidad fue uno de los problemas más graves para su implantación y desarrollo. El otro problema más complejo fue que la formación docente tradicional y la cultura escolar no propensa a la innovación establecieron en no pocos casos trabas para la “llegada” a las aulas de estas reformas.

### **Otras propuestas de calidad educativa**

En estos años, la Unión Nacional de Educadores UNE construyó y expuso públicamente su propuesta de calidad de la educación. La idea central del sindicato giró en torno convertir a la educación en un vehículo para la liberación, la lucha contra la explotación y el cambio revolucionario. Esta propuesta fue denominada como “educación para la emancipación”.

Desde el 2002, el Contrato Social por la Educación, bajo el enfoque de derechos humanos, sistematizó varias propuestas de calidad educativa elaboradas por diversas experiencias de organizaciones de la sociedad civil y las presentó a las autoridades educativas y a los

---

<sup>218</sup> Actualización y fortalecimiento Curricular de la Educación Básica 2010. “La “Actualización y Fortalecimiento Curricular de la Educación Básica” entró en vigencia en el Régimen Sierra 2010 y Costa 2011. Para el efecto, el Ministerio de Educación organizó un programa de capacitación masiva dirigido a los docentes de primero a décimo años de EGB. Las fechas de los eventos de capacitación serán comunicados oportunamente.” [www.educación.gob.ec](http://www.educación.gob.ec)

organismos de Estado correspondientes. Muchas de sus ideas fueron asumidas por el Estado ecuatoriano, las que se insertaron extensamente en las secciones conceptuales sobre el tema en la Constitución del 2008 y en la LOEI. Varias de estas ideas están expuestas en párrafos anteriores.

Además de lo referido, en el Ecuador circulaban y se practicaban múltiples versiones de calidad en la educación. Fe y Alegría, los colegios católicos y laicos, las universidades y muchos colegios a título individual construyeron sus propuestas y las desarrollaron en la práctica cotidiana.

Tal proliferación de visiones y experiencias, entre las que se cuentan las ligadas con enfoques fordianos, neoliberales y de calidad total, circulaban libremente en el mundo educativo ecuatoriano, a pesar del esfuerzo del Estado de estandarizar los aprendizajes.

Además de lo anterior, el problema más complejo de la educación ecuatoriana desde el 2008 en el ámbito de la calidad, fue que el enfoque innovador contemplado en las normas, no era suficientemente comprendido ni discutido por los actores educativos. Esas grandes ideas fueron traducidas e insertadas mecánicamente en las políticas o programas por la comprensión individual de técnicos o expertos de la burocracia nacional o de la consultoría internacional pagada o contratada por el MinEduc. En este sentido, el discurso innovador quedó en retórica que adornaba los preámbulos de Acuerdos Ministeriales, mientras que lo operativo de los programas tuvo paulatinamente una orientación tradicional o neoliberal. De hecho, el concepto meritocrático de las notas, los estándares, las evaluaciones estandarizadas se convirtieron desde el 2010 en las principales expresiones de política de calidad educativa.

## MIRADA FINAL AL PERIODO 2007 – 2012

Desde el 2007 hasta el 2012 la educación general en el Ecuador navegó en medio de tres aguas turbulentas e intensas. En unas estancadas, poderosas e inamovibles, derivadas de los viejos modelos educativos memoristas, maltratantes y opresivos, ancladas a un sistema educativo anacrónico y descoyuntado, a una burocracia ministerial abundante y pesada y a un personal docente (con sus excepciones) mal formado, desestimulado, conservador, con ansias de superación, pero sin mayores perspectivas políticas y cada vez más acorralado por evaluaciones y reformas que desprestigiaban más su presencia pública como profesión.

Al mismo tiempo remontó otras aguas, remozadas, precipitadas e inciertas provenientes del Plan Decenal, paquete sistematizado el 2006 en el gobierno de Alfredo Palacio por su Ministro Raúl Vallejo y propuesto a Rafael Correa, quien a falta de un programa propio acogió la agenda del Ministro Vallejo para dar contenido al factor educativo, uno de los componentes centrales de la “Revolución Ciudadana”. Estas aguas fueron inicialmente benéficas. Recogieron demandas ciudadanas formuladas en años anteriores, las transformaron en políticas de Estado dando estabilidad y ruta a un tema hasta esa fecha altamente frágil y volátil. Se convirtieron en aguas seguras, financiadas y poderosas por el alto apoyo del Presidente. Sin embargo, al mismo tiempo, fueron aguas peligrosas, precipitadas, incompletas y algunas contrarias a los fundamentos que decía perseguir la revolución. Reflejaron una visión parcial de la realidad y una vocación tecnocrática y eficientista. Respondieron a una inspiración elitista, inequitativa lejana a un enfoque de derechos: su monumento, las “Escuelas del Milenio”. Los vientos neoliberales todavía soplaban con fuerza.

Las terceras, cristalinas, frescas y transparentes, pero todavía sumamente débiles tuvieron su fuente en la Constitución de Montecristi, en la centralidad del sujeto del aprendizaje, de los niños en especial; en el Buen Vivir o Sumak Kausay reflejado en un proyecto educativo; en el derecho a una educación de calidad durante toda la vida; en la sociedad educadora, en la educación más allá de las aulas; en la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad en la realización del derecho. Son aguas represadas que serán algún

momento canalizadas con más fidelidad por el Estado y sus diferentes niveles de gobierno, por el Ministerio de Educación, por el gremio docente, los estudiantes y la sociedad. Sin embargo, hasta ahora son simplemente retórica que reposa en la Constitución y en los objetivos de la LOEI.

El Ecuador hasta el 2012 vivió una fase de acelerada y apasionada transición. Una fase de indudables cambios y expectativas en la que se amasaba una lucha sentidos. De todas maneras, muchos cambios estarían retornando al pasado y serían percibidos por los sujetos del cambio como una vivencia catastrófica. Así, los estudiantes que vivieron desde el 2011 la experiencia de la reforma del bachillerato (Bachillerato General Unificado BGU) :

Dijeron que el BGU fue “improvisado y desorganizado”, “los profesores no estuvieron capacitados”, “la materia de emprendimiento fue un fraude... una pérdida de tiempo”, “lo que enseñan en el BGU no nos sirve para las pruebas ENES, para acceder a la universidad”, “los estudiantes de los colegios técnicos estamos jodidos por falta de conocimientos”, “el BGU nos hizo daño”, “no me gustó desde que iniciaron con el BGU, todo lo que quería se hizo humo”, “con el BGU no se profundizan los conocimientos, nos mezclan todas las materias”. Continúan los estudiantes: “No me gustó para nada, ya que fue muy complicado durante todo el año, y aunque yo soy buena alumna, tuve dificultades y no conseguí cupo para la U.”, “la educación es una farsa, solo los ricos tienen oportunidades”, “me siento buleado”, “cambien totalmente esta reforma... regresemos a la anterior, porque esto parece chiste”, “es buena la enseñanza en mi colegio, pero de nada sirve si no tengo universidad”, “en sexto curso, al menos en mi institución me impusieron “la especialidad” de “químico-biólogo”, la cual no me sirve para nada en mis estudios futuros. Lo barato sale caro”, “todo es un alboroto, no aprendemos casi nada”, “creo que el Ministerio debería organizar bien sus ideas antes de imponerlas en los colegios. Los alumnos estudiamos por nuestro futuro. No somos conejillos de indias, ni experimentos de ideas vagas de parte del Ministerio”.<sup>219</sup>

Al buen entendedor... pocas palabras..

---

<sup>219</sup> Luna, M. (2014) Diario EL COMERCIO: <http://www.elcomercio.com/opinion/cupo-universidades-educacion.html>.

## CONCLUSIONES

Las experiencias descritas y analizadas en esta tesis aportarían a la reconducción de la transformación de la educación ecuatoriana en un momento de severos cambios que se inspiran cada vez más en la No Historia y en la consolidación progresiva de un Estado autoritario y concentrador.

La noción refundacional que impulsan los reformistas ha configurado una realidad en la que la Historia del Ecuador arrancarían en enero del 2007, año de la posesión del presidente Correa. El antes no existe, o fue una realidad gris, plagada de injusticias, fallas y errores, que sirven solamente como referente para no volver a ella, o como contraste simbólico para afirmar la luminosidad del presente y del futuro conducido por el líder carismático.

La No Historia transformada en ideología refuerza la concentración de poder e imposibilita el ejercicio de la investigación y de la autocrítica inmovilizando cualquier posibilidad de rectificación, al mismo tiempo que los espacios democráticos se constriñen debilitando la participación de maestros, estudiantes, padres y madres de familia y de una sociedad civil que tradicionalmente tuvo roles destacados en el Ecuador.

Cada vez hay más evidencias de que el modelo concentrador y ahistórico comienza a presentar serios problemas. Luego de significativos éxitos de la política en incremento de la matrícula en las escuelas públicas, nuevamente se presentan problemas en oferta educativa frente a una demanda desbordante; y la estructural crisis de calidad educativa se ha mantenido o profundizado según evaluaciones recientes; lo que ha puesto en duda varias de las políticas aplicadas desde el 2007, las que, por otra parte, fueron presentadas como exitosas por la abrumadora propaganda oficial.

El Ministerio de Educación, por sí y ante sí, es cada vez más impotente para enfrentar el enorme y complejo cambio, aunque persiste en su soledad, ya que el modelo educativo que promueve no empatiza con las aspiraciones de la sociedad civil y de amplios sectores políticos democráticos. La modernización capitalista que se impulsa ha reubicado al capital humano y a la educación como mercancía en el centro de la reforma.

Esta reforma educativa durará lo que dure el gobierno del presidente Correa, por lo que nuevamente se podría prever su fracaso, como muchas antes. Sin embargo, tal fracaso será distinto a los

anteriores. Muchas de las políticas implementadas estos años tienen mayor calado en la organización del sistema educativo y en los aprendizajes, por los que sus efectos serán más grandes.

Esta tesis, al aportar datos y análisis que ubican históricamente las políticas educativas en los procesos sociales, políticos y económicos de más largo aliento, no solo permite comprender el presente, sino entender la historicidad y complejidad de las políticas que en varios casos son continuidad o consecuencia de dinámicas previas, enmarcadas en relaciones de poder influyentes no solo nacionales, sino regionales y mundiales. Pero las políticas también fueron producto de esfuerzos individuales y colectivos que alteraron la realidad con consecuencias múltiples, unas negativas y regresivas, otras positivas, entre las que se cuentan importantes cambios democráticos que condujeron a la reivindicación de amplios sectores sociales tradicionalmente excluidos.

De todo el recorrido de estos 60 años de Historia de la Educación ecuatoriana pueden deducirse varias conclusiones que se presentan a continuación:

- La dinámica de la construcción y ejecución de las políticas educativas en el Ecuador estuvieron ligadas a un movimiento regional y mundial marcado por la Guerra Fría y la lógica del capital. El proceso nacional fue parte de un libreto internacional variable y cada vez más influyente de políticas mundiales promovidas, primero, por los Estados Unidos (USA) y luego por un conglomerado de países (entre los que continuaba USA) y organizaciones de “cooperación”, que impulsaron, bajo sus particulares visiones e intereses, cambios en los Estados y sociedades de los denominados países subdesarrollados en su camino de vinculación subordinada a un mundo cada vez más globalizado. Estos procesos de “obediencia internacional” (Montufar, 2006, p. 46) contaron con la colaboración, en la mayoría de casos, de los gobiernos nacionales, pero fueron resistidos o resignificados, por fuerzas nacionales, de grupos políticos y militares, pero, sobre todo de la sociedad civil.
- Las políticas educativas en Ecuador entre 1950 y el 2012 tuvieron sindéresis con la evolución y redireccionamiento de la política económica nativa en sus diferentes versiones, así como con el conflictivo e inestable juego de la representación política y con la movilización social. Entre 1950 y 1980 influyó claramente el desarrollismo. Desde los 80 se produjo una fase de transición, de extinción paulatina del desarrollismo y un creciente influjo del neoliberalismo, que de manera ambigua se

consolidó en los años 90. En los años 2000 retornaría un *neodesarrollismo* junto con fórmulas neoliberales<sup>220</sup>.

- En el periodo 1950-2012, las políticas educativas tuvieron un diseño técnico internacional y nacional, pero brotaron también de las disputas y acuerdos de diferentes actores y sectores animados de distintos proyectos. El Estado, a través del Ministerio de Educación, marcaría el ritmo, lento o rápido, unas veces con iniciativa, otras sin ella, en el proceso de diseño y ejecución de las políticas educativas. Sin embargo, desde 1990 hasta el 2006, debido a la crisis económica, al deliberado debilitamiento estatal propiciado por el neoliberalismo, a la inestabilidad democrática, a la crisis de representación política, su lugar fue fuertemente disputado por dos actores con proyectos y visiones divergentes: los organismos multilaterales, el Banco Mundial y el BID, liderando una ideología neoliberal y, los movimientos sociales de mujeres, niñez, Derechos Humanos, ambientalistas y particularmente por el cada vez más fuerte movimiento indígena, cuyo proyecto político tuvo como columna vertebral a la educación.
- Antes de 1990, un Estado relativamente firme, fue cercado, en determinados momentos, por movimientos de la sociedad como los estudiantes, universitarios y secundarios, y por los docentes. Frente a tal movilización, reaccionó reprimiendo o cediendo, por lo que varias políticas beneficiaron a los sectores medios emergentes movilizados. Desde el 2007, el Estado recuperó la rectoría. Bajo una noción centralista, el Ejecutivo, la Presidencia y sus dependencias, caso del Ministerio de Educación, acumuló todos los poderes. De manera simultánea la sociedad civil se fracturó, debilitó y perdió capacidad de movilización e influencia y la cooperación internacional fue fuertemente controlada por el Estado. En tales circunstancias, el Estado central, en contraste con lo sucedido en los últimos cincuenta años, por sí y ante sí, sin interlocutores, dictó las políticas educativas. Por lo señalado, en lo que

---

<sup>220</sup> Los científicos sociales en el Ecuador no logran construir una definición que refleje lo que está viviendo el país, que en el discurso se presenta como exponente del denominado Socialismo del Siglo XXI. En efecto, en lo económico es un neodesarrollismo con prácticas neoliberales y redistribuidoras, en lo político un neoconservadurismo, populismo y caudillismo, todo bajo una retórica izquierdista, nacionalista y antiimperialista.

respecta a la definición de las políticas educativas, entre 1950 y 1980 hubo un cierto equilibrio entre Estado y sociedad; desde 1990 hasta el 2007 se produjo un desequilibrio a favor del mercado y de la sociedad civil, y desde el 2007 la balanza pesó en beneficio del Estado, en un claro desequilibrio de fuerzas.

- Dentro del Estado, el Ministerio de Educación lideró las políticas, empero, otros organismos estatales acompañaron su gestión. A medida que se afianzaba el proceso de modernización estatal y social impuesto por el desarrollismo, se robusteció el rol de nuevas entidades creadas *ad hoc*, caso de la Junta Nacional de Planificación JUNAPLA. Su misión era establecer una coordinación entre los planes de desarrollo general y los planes de educación. Esta dinámica conformó un grupo de técnicos, tanto en el Ministerio de Educación cuanto en la Junta, que tuvieron injerencia en el diseño de las políticas durante 30 años. La JUNAPLA y la tecnocracia creada a su alrededor tuvieron presencia importante hasta los años 80. Acompañando a la tecnocracia nacional, desde los años 50, estuvieron numerosos expertos de la Organización de las Naciones Unidas ONU, de la CEPAL, UNESCO y UNICEF. También participaron los técnicos de USA y de organismos gubernamentales y privados norteamericanos como USAID, CARE o Instituto Lingüístico de Verano.
- Desde los 90, con la eliminación de la planificación estatal a través de la supresión de la JUNAPLA, y del debilitamiento del Ministerio de Educación, el diseño de las políticas estuvo a cargo de asesores extranjeros integrantes de diversas misiones del Banco Mundial BM y del Banco Interamericano de Desarrollo BID. La puesta en práctica de las políticas se las hizo a través de unidades ejecutoras montadas en paralelo al Ministerio de Educación, creadas para dirigir varios proyectos que fueron financiados por las entidades multilaterales con cargo a deuda externa. La mayoría de estos programas no tuvieron como fuente inspiradora el desarrollismo, sino el pensamiento neoliberal en educación. La presencia de esta gama de “expertos” y organismos internacionales de cooperación, confirmaría que desde los años 50 el Ecuador, y otros países de América Latina, empezaron a vivir una suerte de desnacionalización de las políticas “publicas”. Se erigió un actor adicional al Estado y la sociedad, que para César Montúfar sería:

“un régimen internacional de desarrollo, el cual articularía las demandas de los donantes a los cambios que estos desean generar en los países receptores de asistencia. De esta forma, la Asistencia Internacional para el Desarrollo (AID) se ha convertido desde la posguerra hasta el presente, en una de las fuerzas fundamentales en el establecimiento de una relación jerárquica entre países donantes y receptores de asistencia. (Montúfar, 2006, p. 27).

- Esta fue la historia en los 90 y parte de los primeros años de los 2000. Según el sociólogo Eduardo Bustelo, en esta década en América Latina los países renunciaron a las políticas sociales: “Lo social quedó reducido a “temas” sociales, quedó sujeto a “programas” sociales. Pareciera que la política social de un gobierno no es más política, son solo programas sociales, programas que atacan a este u otro problema con énfasis particulares” (Bustelo, 2002, p. 26). En efecto, las políticas no miraban al conjunto, sino a lo singular. Surgió con fuerza el tema de la focalización. No importaba más la lucha por la justicia y redistribución de la riqueza social, sino contra la erradicación de la pobreza. Se crearon y fortalecieron en toda América Latina y en el Ecuador (1999), los programas de protección social, y de subsidios condicionados al acceso a salud y educación. En el Ecuador se denominó inicialmente Bono de la Pobreza, y luego Bono de Desarrollo Humano, que con el pasar de los años, no solo que no desapareció, sino que desde el 2007 hasta el 2012 se fortaleció, con un alto uso político clientelar. En este caso las políticas dejaron de ser “públicas”, en el sentido de resolver un problema de todos a través de promover el bien común, para transformarse en medidas de control social y político, hechas a la medida de las necesidades coyunturales de poder del gobierno de turno.
- El Ecuador, en los últimos 60 años (1950-2012), a través de la aplicación de las políticas educativas experimentó cambios relevantes. Se elevaron los indicadores de acceso a la educación en todos los niveles, se construyeron más escuelas, se redujo el analfabetismo y más personas accedieron a las universidades. Hasta los años 80 del siglo XX se fortaleció el sistema público y la calidad de la educación no estuvo en duda. Más adelante, en los 90, en medio de una progresiva crisis económica y bajo la influencia de la economía de mercado, decayó el prestigio del sistema público, los indicadores de acceso se congelaron, los presupuestos se redujeron.

Aumentó la oferta privada de la educación. Desde el 2007 hubo una visible recuperación del protagonismo estatal. En educación se recuperó la tendencia de los inicios de los años 80: mayor inversión y planificación, el acceso a la educación se reactivó de manera notable, se recuperó el prestigio de la educación pública; sin embargo la calidad navegó en un mar de incertidumbres. A pesar de la retórica anti privatización y mercado, una serie de políticas de la denominada “revolución educativa” se inspiran en las disposiciones de la “larga noche neoliberal”.

- El incremento de la matrícula en la primaria y secundaria no fue sólo resultado del esfuerzo del Estado central, sino también del sector privado y de gobiernos locales, particularmente de municipios. Allí donde no llegó el Estado, en zonas rurales alejadas y urbano-marginales, llegaron las Iglesias y las ONG.
- Durante los 60 años analizados, la educación fue una preocupación relevante en los gobiernos y se integró como parte de las políticas prioritarias del Estado. Esta prioridad tuvo un acento mayor en gobiernos ligados con el desarrollismo. Los gobiernos de orientación neoliberal redujeron el presupuesto educativo y desestimularon las políticas educativas, aunque propiciaron el endeudamiento externo para la ejecución de determinados programas.
- La agenda educativa internacional moldeó las políticas nacionales en un juego contradictorio de superposiciones y mixturas reflejadas en programas impulsados por el Ministerio de Educación. Unas políticas se inspiraron en enfoques ligados a la construcción de “capital humano” y vocación fordista de la educación, otras en una visión desde los derechos humanos.
- La producción de ideas sobre educación se realizaban en diferentes espacios: en los institutos de planificación de desarrollo del gobierno central, en el Ministerio de Educación y en los organismos internacionales. Desde la década de los 70, la academia y los docentes influidos por la lucha sindical dejaron paulatinamente de producir propuestas de políticas educativas y pensamiento pedagógico.
- El impacto de las políticas educativas favoreció a unos sectores más que a otros. La igualdad de oportunidades para todos los sectores no fue la filosofía de las políticas.

Las más favorecidas fueron las élites y las clases medias. Los sectores rurales, indígenas, afros, mujeres fueron los más desfavorecidos.<sup>221</sup>

- Los estudiantes, los docentes y diversos sectores de la sociedad civil como los activistas de los Derechos Humanos, movimiento de género, movimiento de la niñez y los ambientalistas influyeron en las políticas educativas en varios de los periodos analizados. De forma particular se destacó la influencia del movimiento indígena, cuya organización, exitosa movilización y propuesta relacionó la educación con un proyecto político de reforma estatal y social. Uno de los resultados más visibles fue el establecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe, de gran influencia en Ecuador y en América Latina.
- En los años 2000, en medio del enfrentamiento Ministerio de Educación – gremio docente, apareció un movimiento ciudadano, Contrato Social por la Educación, liderando una Agenda Educativa elaborada desde la sociedad civil. Tal presencia incidió en el diseño y ejecución de políticas educativas con enfoque de derechos que se aplicaron desde el 2004 hasta la actualidad.
- En el transcurso de estas seis décadas el Ecuador experimentó la formulación y ejecución de varios proyectos de desarrollo y modelos de crecimiento económico. De éstos se desprendieron proyectos y planes educativos, los que en la práctica se distanciaron de los proyectos de desarrollo nacional.
- El dato más revelador del divorcio entre los proyectos desarrollistas y los proyectos educativos fue el fracaso en la implementación de la educación técnica, tanto en cobertura cuanto en propuesta curricular. Un porcentaje limitado de estudiantes se formó para la industria. La mayoría de estudiantes “técnicos”, secretarías y contadores, se capacitaron para servir en la administración pública.
- Los planes de desarrollo se aplicaron a medias y las reformas no se sostuvieron en el tiempo, aunque algunas de sus políticas, caso de las de acceso, fueron mantenidas por sucesivos gobiernos. El tema de la calidad tuvo un bajo perfil o fracasó.
- Desde los años 50 del siglo XX hubo un empeño especial en la educación rural. Sin embargo, el mayor problema de esta propuesta, particularmente para la población

---

<sup>221</sup> Este fenómeno no solo se dio en el ámbito de las políticas educativas sino en todo el modelo de lo social en el periodo analizado (Espinosa, 2011, p. 290).

indígena, fue la imposición de un modelo pedagógico no pertinente con la cultura ancestral ni con su idioma. La propuesta intercultural bilingüe de los 90 cambiaría esta historia.

- En los años 50 se privilegió la política de la educación primaria. En los 60 hubo un acento en la educación secundaria. En los 70 se dio un notable crecimiento del sector universitario. La lucha contra el analfabetismo fue una política que pasó de gobierno a gobierno. La educación preescolar e inicial ingresó de manera tardía a la agenda de prioridades educativas a partir del 2011.
- El nacionalismo chauvinista y guerrerista fue la principal propuesta de creación identitaria de “lo ecuatoriano”, presente en los planes de reforma educativa desde 1950 hasta la suscripción de la paz con el Perú en 1998. Los temas de la diversidad, multiculturalidad y plurinacionalidad fueron colocados por los movimientos sociales, en particular por los indígenas, desde los años 90. Se cambió, de esta manera, el eje de la creación de la identidad nacional de los ecuatorianos. El tema de la integración latinoamericana y andina se introdujo a fines de los 60, como forma de acompañar el proceso de integración del Pacto Andino. Desde el 2007 se impulsó con énfasis el nacionalismo, el antiimperialismo y la integración latinoamericana.
- Las reformas contemplaron conceptos e instrumentos de eficiencia de la educación. Para esto se implementó un sistema de evaluación y de exámenes de ingreso para los colegios en los años 50. Reapareció el tema a fines de los 60, sin embargo de manera sistemática apareció la fiebre por la evaluación desde fines de los 90 hasta la actualidad, de la mano, en este caso, del eficientismo neoliberal
- Más allá de los diseños técnicos y de la planificación, las políticas educativas, en varios momentos, fueron aplicadas en conexión y bajo la lógica de las necesidades clientelares de los gobiernos. Los tiempos políticos influyeron sobre los tiempos técnicos. Las necesidades de votos y apoyo popular motivaron a los gobiernos a privilegiar la política de infraestructura escolar. Una obra física reportaba inmediato prestigio a los tomadores de decisión.

- El Ministerio de Educación, impulsado por las exigencias de la planificación, se tecnificó y descentralizó, sin embargo el sistema educativo amplió su desconexión entre los diferentes niveles educativos: preprimario, primario, secundario y universitario.
- En los momentos de auge de la economía nacional, los gobiernos destinaron mayor presupuesto para la educación, aunque las exigencias de la sociedad civil fueron hacia la necesidad de mejorar la calidad del gasto.
- Las reformas educativas, en la mayoría de casos, no llegaron a las aulas. Se quedaron en lo discursivo. Los agentes centrales de la transformación, los docentes, no participaron en las decisiones ni fueron capacitados suficientemente para aplicar los cambios.
- En varios gobiernos se atendió el tema salarial de los maestros y maestras, aunque en momentos de crisis fueron el sector más golpeado por la restricción fiscal. En los años 70 entró en crisis la formación inicial docente. Fueron eliminados los Colegios Normales, espacios académicos que desde 1900 fueron el soporte formativo de los maestros ecuatorianos. En las décadas siguientes, las Facultades de Educación de las universidades no tuvieron la capacidad para superar la crisis de la formación docente. Los paros del sindicato y, de manera especial, el discurso político de los gobiernos, deterioraron el prestigio social de los profesores.
- La mayoría de ministros de educación del periodo estudiado (1950-2012), de manera particular los de los años 50, 60, 70 y 80, plantearon reformas sustentadas en conceptos, objetivos e idearios sumamente avanzados, inspirados en la pedagogía activa, en la educación como instrumento de cambio de la persona y de la sociedad, en la necesaria relación de la educación con el desarrollo, en la comunicación creativa de la escuela con el territorio, entre otros aspectos. Sin embargo, gran parte de esta agenda progresista quedó en el discurso y en las disposiciones que no lograron bajar a la cotidianidad del proceso educativo, manteniéndose la formación memorística, enciclopedista y autoritaria.
- Hubo una difusa y variada definición del concepto de calidad. Ciertamente la calidad tuvo múltiples versiones. Fue un concepto cambiante que se adaptaba al contexto histórico, cultural y espacial en el que se aplicaba. Las diferentes versiones

convivieron y disputaron, en concordancia con las acciones de los actores sociales que las promovían. La calidad educativa se relacionó con la formación integral para la vida, pero también con el sentido pragmático: la educación para el trabajo, para el mercado. La escuela, para unos, era concebida como instrumento para el cambio social, para otros, como una fábrica de conocimientos y empleados eficientes, constructora de “capital humano”.

- Las diferentes versiones de calidad compitieron, lucharon y convivieron en las políticas y programas que se desarrollaron en los años 90. En los hechos el tema de la calidad, en cualquiera de sus expresiones, se perdió frente a una política más pragmática ligada con la gestión, la administración, las infraestructuras educativas o el clientelismo político. Sin embargo, desde el 2010, la versión fordiana de la calidad se impuso como política impulsada por un gobierno autodefinido como de izquierda socialista.

Luego de recorrer estos 60 años de la Historia de la Educación en el Ecuador, más allá de constatar la complejidad de la construcción y ejecución de las políticas educativas, se comprende el enorme esfuerzo de personas, dirigentes políticos y gremiales, funcionarios, y movimientos sociales para edificar un sistema educativo que, teniendo múltiples taras, amplió espacios para que más personas se educaran en el Ecuador. Persisten problemas de hace 60 años, pero también muchas interesantes ideas y aspiraciones de aquellos años están todavía vigentes y son promesas que deberían inspirar la voluntad de cambio. Y, lo más importante, en el 2007 no nació ni se refundó el país. En más de un punto, la reforma actual es una continuidad de políticas anteriores, tanto las progresistas, cuanto las neoliberales.

En el camino de la investigación se han despejado algunas preguntas, pero se han abierto otras. Hay muchos ámbitos intocados por falta de fuentes y de tiempo. Nuevos investigadores tendrán que tomar la posta. Quizá ellos vengan de las universidades y de los movimientos sociales.

Si la lectura de esta tesis siembra dudas en alguien de las nuevas generaciones de maestros y maestras, en investigadores y tomadores de decisión, el autor sentiría que ha cumplido parte de su misión inspirada por aquella fuerte sentencia que dice: “Quien no conoce la

historia, está condenado a repetir los errores del pasado”. Si alguien no solo se queda con la duda, sino que avanza a investigar y a comprometerse con la transformación educativa, qué mejor.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta, A. (2004). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Acosta, A. (2012). *Breve historia económica del Ecuador*. (3 ed.). Quito: Corporación Editora Nacional.

Aguilar Villanueva, L. (ed.) (1992). *La hechura de las políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

Albán Gómez, E. (1990). "Situación del docente: lo académico profesional". En FESO, *Agonía de la educación media*, Quito: Autor.

Arcos, C. & Espinosa B. (Eds.) (2008). *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Quito, Ecuador: FLACSO.

Astorga, A. (2012). *Unidades Educativas del Milenio, entre la monumentalidad y el nuevo modelo*. Quito: Contrato Social por la Educación.

Ayala Mora, E; Terán Najas, R. & Luna, M. (1999). *La enseñanza de la historia en el Ecuador*. Quito: Convenio Andrés Bello.

Badillo, D. (2001). *La relevancia de los sistemas de redistribución: evidencia internacional y opciones de política para Ecuador*. Quito: UNICEF.

Badillo, D. (2012). *Estado de la inversión en educación en el Ecuador, 2006-2010*. Cuadernos del Contrato Social N. 7. Quito: Contrato Social por la Educación.

Banco Central. (1992). *El Ecuador de la Postguerra*. Quito: Autor.

Barsky, O. (1988). *La reforma agraria ecuatoriana*. (2 ed.). Quito: Corporación Editora Nacional-INFOC.

Bilbao, L. (1980). *Economía y Educación a partir de 1960*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Bravo Correa, P. (1990). *La crisis de la educación media: contexto y proyecciones*. En FESO, *Agonía de la educación media*, Quito: Autor.

Bustelo, E. (2002), La política social hoy: ¿La economía contra la sociedad?, en *Memorias, Primeras Jornadas de Protección Social e Interculturalidad*. Quito: Ministerio de Bienestar Social- Programa de Protección Social.

Carr, E. H. (1973). *¿Qué es la historia?*. Barcelona: Editorial Seix Barral.

Carrasco, A; Beltran, P; Palacios, J; (2011). *La economía ecuatoriana: 1950-2008*. En Estado del País, *Informe cero, Ecuador 1950-2010* (pp.119-152). Quito: Estado del País.

Carrera, J. (1990). Situación del docente. En FESO, *Agonía de la educación media*, Quito: Autor.

Carrión, F. (1992). *El desarrollo urbano de Quito entre sus crisis urbanas más recientes*, en Banco Central, *El Ecuador de la Postguerra*, Quito: Banco Central.

Carvajal, F. (2011). *Ecuador: la Evolución de su economía 1950-2008*. En Estado del País, *Informe cero, Ecuador 1950-2010* (pp.95-104). Quito: Estado del País.

Cevallos, C. (Ed.) (2004). *Análisis Situacional de la Juventud en el Ecuador 2004*. Quito: Banco Mundial, Civil Society Team.

Coba, G. (1998). *Anuario Estadístico de Educación Intercultural Bilingüe*. Quito: MEC, DINEIB, Proyecto EBI/GTZ.

CONAM & MEC & PLANEMEC. (2002). *Propuesta del Modelo de Gestión Descentralizada de Servicios Educativos. Nivel Municipal*. Quito: Autores.

Contrato Social por la Educación. (2002). *Agenda Básica*. Quito: Autor.

Contrato Social por la Educación. (2004). *Gobiernos Locales, Boletín, N. 2*. Quito: Autor.

Contrato Social por la Educación. (2005). *Participación Ciudadana en Educación*, Boletín, N.3. Quito: Autor.

Contrato Social por la Educación. (2007). *Educación ¿para qué?*. Quito: Autor.

Contrato Social por la Educación. (2012). *Agenda Ciudadana por la Educación 2013-2021*. Quito: Autor.

Espinosa, B. (2011). *Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX*, Estado del País, Informe Cero, Ecuador 1950-2010. Quito: Estado del País.

Fabara, E. (2013). *Estado del Arte de la Formación Docente en el Ecuador*. (Cuadernos del Contrato Social por la Educación N.8.). Quito: Contrato Social por la Educación.

Fernández, J. (1984), *Un decenio de industrialización en el Ecuador*. En Sepúlveda, C. *El proceso de industrialización ecuatoriano*, Quito: Instituto de Investigaciones Económicas Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

FEUE. (1972). *Informe de la Directiva Nacional al XXV Congreso Nacional de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador 1968-1969*, Quito: Autor.

Fontana, J. (1982). *Historia, análisis del pasado y proyecto social*. Barcelona: Editorial Grijalbo.

Fundación Ecuador, Contrato Social y Grupo Faro (2006), *Informe de Progreso Educativo Ecuador*, Quito: Preal.

Granda, D. (2012). *El Hiper presidencialismo en el Ecuador*, Universidad Central del Ecuador, Quito: FACSO

Guerrero, E. (2005). El proceso histórico de organización gremial del magisterio ecuatoriano, *Cuadernos El Educador*, 2 serie, N.2, Quito: UNE.

Hurtado, O. (1979). *El poder político en el Ecuador*, (3 ed.). Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Hurtado, O. (1990) *Política democrática. Los últimos veinticinco años*, Tomo I. Quito: FESO-Corporación Editora Nacional.

JUNAPLA, (1977). *Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, Resumen General*, Quito: Autor.

JUNAPLA, (1979). *Desarrollo y Educación en el Ecuador (1960-1978), & Plan Integral de Transformación y Desarrollo del 1973-77*, Quito: Autor.

JUNAPLA, (1980). *Ecuador, Estrategia de desarrollo (sector social)*, Quito: Autor.

Larrea, C. (Ed.). & Espinosa, M. (1987). *El Banano en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Larrea, C. (1991). *La estructura social ecuatoriana entre 1960 y 1979*, En Ayala, E. (Ed.), *Nueva Historia del Ecuador, Vol 11, Época Republicana V*. Quito: Corporación Editora Nacional, Grijalbo.

Lowi, T. (1964). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En Aguilar Villanueva, L. (ed.) (1992), *La hechura de las políticas*, México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

Luna, M. (2006). *La educación en los últimos años*. (Cuadernos del Contrato Social, N° 4). Quito: Contrato Social por la Educación.

Luna, M. (ed.) (2009), *Aportes ciudadanos a la revolución educativa*. Quito: Contrato Social por la Educación.

Luna, M. (ed.) (2013). *Participación ciudadana, políticas públicas y educación*. Quito: Contrato Social por la Educación, OEI.

Luna, M. & Astorga, A. (2011). Educación 1950-2010, En *Estado del País, Informe cero, Ecuador 1950-2010* (pp. 291-308). Quito: Autor.

Martinic, S. & Pardo, M. (eds.) (2001). *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*. Santiago de Chile: CIDE, PREAL.

MEC, CONUEP & otros. (1992). Consulta Nacional “Educación Siglo XXI”, Informe preliminar, *Conferencia Nacional “Educación Siglo XXI”*. Documento para su discusión Quito: MEC.

MEC. (1997). *Reforma Curricular par la Educación Básica*. Quito: Ministerio de Educación.

MEC & EB/ PRODEC (1997). *Aprendo, Informe técnico del desarrollo, validación y aplicación de las pruebas Aprendo 1996*. Quito: Autores.

Ministerio de Educación. (1999). *Aprendo, Sistema Nacional de Logros Académicos*. Quito: Autor.

Ministerio de Educación y Cultura MEC. (2000). *Políticas de acción para el sistema nacional de educación*. Quito: Autor.

Ministerio de Educación ME. (2007). *Plan Decenal de Educación*. Quito: Autor.

Ministerio de Educación ME. (2008). *Rendición de cuentas 2007*. Quito: Autor.

Ministerio de Educación ME. (2009). *Rendición de Cuentas 2008*. Quito: Autor.

Ministerio de Educación ME. (2010). *Rendición de Cuentas 2009, La Revolución Educativa para el Buen Vivir*. Quito: Autor.

Ministerio de Educación ME. (2011). *Rendición de Cuentas 2010*. Quito: Autor.

Ministerio de Educación ME. (2012). *Rendición de Cuentas 2011*. Quito: Autor.

Minteguiaga, A. (2009). *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*, México: FLACSO.

Montaluisa, L. (2008). Trayectoria histórica de la educación intercultural bilingüe del Ecuador, En *Educación Intercultural Bilingüe y participación Social*. Quito: Care, Contrato Social por la Educación.

Montúfar, C. (2006). Hacia un marco interpretativo de la asistencia internacional del desarrollo. En *Universita. Revista de la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador*, número monográfico sobre *¿Qué cooperación para qué desarrollo?*, Año V, N° 8.

Morocho, M. (2009). Escuelas del Milenio. Boletín N. 4 Diciembre 2009, Contrato Social por la Educación, en *Revista EducAcción*, Diario El Comercio, 9 de diciembre del 2009.

Moya, R. (2007). *Participación Social, Banca Multilateral y Educación Intercultural Bilingüe, Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: Care.

Observatorio Derechos de la Niñez y Adolescencia ODNA. (2006). *Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia 2005*. Quito: Autor

Observatorio Derechos de la Niñez y Adolescencia ODNA. (2012). *Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Ecuador 1990-2011*. Quito: Autor.

OREALC, UNESCO. (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Santiago: Autor.

Ossenbach, G. (1999). Políticas educativas en el Ecuador 1944-1983. En *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe (EIAL)* Vol. 10, N° 1

Ossenbach, G. & Martínez Boom, A. (2011). Itineraries of the discourses on development and education in Spain and Latin America (ca. 1950-1970). En *Paedagogica Historica*, Vol. 47, N° 5, pp. 679-700.

Pita, E. (1986). Industrialización sustitutiva, empleo y sector formal. En *El Ecuador en la encrucijada*, Quito: Corporación Editora Nacional.

Ponce, J. (2000). *La educación básica en el Ecuador: problemas y propuestas de solución. Documentos de trabajo del SIISE, N.3*. Quito: SEDEH-SIISE.

Puelles, M. (1994). *Elementos de Política de la Educación*. Madrid: UNED.

Salvador, G. (1972). *Estrategia y política de desarrollo industrial en el Ecuador 1950-1972*. Quito: Junta Nacional de Planificación JUNAPLA.

Santos Alvite, F. & Mora Duque, M. (1987). *Ecuador. Década de los 80*. Quito: Colegio de Economistas- Corporación Editora Nacional.

Santos Saavedra, F. (2013). *Determinantes la calidad educativa integral, estudio de caso: Colegio Benalcázar*. (Tesis Maestría). Quito: FLACSO.

SENPLADES (2009). *Plan Nacional de Desarrollo (Plan Nacional para el Buen Vivir), 2009-2013*. Quito: Autor.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE. (2000). *Censo del Magisterio fiscal*. Quito: Autor.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE. (2000). *Encuesta sobre la situación de las escuelas unidocentes*. Quito: Autor

Terán Najas, R. & Moscoso, M. (2002). Impactos de la “mundialización” educativa en la educación ecuatoriana con énfasis en el ciclo de bachillerato: décadas 80s-90s (síntesis del informe enviado a BIE-UNESCO: *Transfert de modeles educatifs dans l’enseignement secondaire formel public*. 1980-2000.

Tobar, J. (1948). *Apuntes para la educación laica en el Ecuador*, Quito: Imprenta del Ministerio del Tesoro.

Torres, R.M. (1990). *Informe de Evaluación final Campaña Nacional de Alfabetización “Monseñor Leonidas Proaño*. Quito: UNICEF.

UNICEF (1992): *Consulta Nacional Educación Siglo XXI, Informe Final*. Quito: MEC, CONUEP & Otros.

UNICEF & Grupo Faro (2007). *Cómo va, la inversión social en Ecuador en el 2006*. Quito: Autor

Universidad Intercultural Amawtay Wasy (2012). *Aprender en la Sabiduría y el Buen Vivir*. Quito: Autor.

Uzcátegui, E. (1981). *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*. Quito: Ed. Voluntad.

Venegas Guzmán. (2009). Educación de calidad para todas y todos, Una propuesta ciudadana para el ejercicio de derechos en el ámbito educativo. *Cuadernos del Contrato Social por la Educación CSE, N. 5*. Quito: CSE

Vos, R. ( 2000) *Ecuador. Crisis y protección social*, Quito: SIISE, Ediciones Abya Yala.

Vos, R.; León, M. & Ramírez, R. (2002). *Política Social y Tendencias en el Gasto Social: Ecuador 1970-2002*, Quito, Ecuador: Instituto of Social Studies, Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE.

Yáñez Cossío, C. (s.f.) *La educación indígena en el Ecuador, Estudio introductorio*.

## FUENTES PRIMARIAS

### Cartas:

Carta de Mery Zamora, *Presidenta de la UNE a la Ministra Gloria Vidal*, 9 de julio del 2010.

### Documentos inéditos:

Altamirano, M. (s.f.). *Impactos del bono de desarrollo humano en la educación de los hogares beneficiarios, 2003- 2005*, Tesis.

Amaluisa, C. & Lazcano, W. (2006). *Proyecto de fortalecimiento del subsistema de educación compensatoria*, Documento interno, Quito: Ministerio de Educación, DINEPP.

Astorga, A. (2004). *Proyecto Gobiernos Estudiantiles, Calidad y Sostenibilidad*. Quito: DNI-Ecuador. (Documento Interno).

Banco Mundial (1999). *Informe Confidencial 19920-EC, Ecuador, crisis, pobreza y servicios sociales*, Informe de distribución restringida.

Cajas, Patricio (2010) *Informe de veeduría sobre utilización de textos escolares repartidos por gobierno de Rafael Correa*. Contrato Social por la Educación.

CCF (2006), evaluación a escuelas de la provincia de Tungurahua, Documento Interno.  
 Contrato Social por la Educación CSE, (2011), *Veeduría ciudadana a la política de textos escolares, Informe de avance*, Quito.

CSE, *Informes de Alerta Temprana (Educativa)*, 2010, 2011, 2012.

CRISFE (2004) *Línea de base en lectura y matemáticas*, documento interno. Inédito.

Ministerio de Educación y Cultura (2000). *Plan Social de Emergencia en Educación, 2000-2002*. Quito, Inédito.

MEC & PLANEMEC (2002), *Prioridades de la Educación Ecuatoriana, Taller de Consulta*, Cayambe, 13 a 15 de marzo del 2002, Documento de Sistematización. Inédito.

ME (2013). *Respuesta Oficial del Ministerio de Educación a la Agenda Ciudadana por la Educación 2012- 2021 elaborada por Contrato Social por la Educación*, Quito: Ministerio de Educación.

Minteguiaga, A. (2011). *Documento analítico sobre políticas, programas y proyectos gubernamentales de escuelas de calidad en Ecuador, Consultoría Estudio sobre políticas, programas y proyectos gubernamentales de Escuelas de Calidad en el Ecuador*, Quito: UNESCO.

Salinas, W. (2012), *Rezago Educativo en Ecuador, Análisis 2003- 2011*, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

#### **Entrevistas:**

Aguirre, Miriam, Decana de la Facultad de Ciencias de la Educación. Entrevista realizada por Milton Luna, 2012 en Quito. Archivo personal de Milton Luna.

Arteaga, Rosalía, Ex Ministra de Educación. Entrevista realizada por Milton Luna en 2013. Archivo personal de Milton Luna.

Castillo, Ernesto, Presidente Nacional de la UNE. Entrevista realizada por Milton Luna el 8 de enero del 2004. Archivo personal de Milton Luna

Isch, Edgar. Dirigente del Movimiento Popular Democrático y de la UNE. Entrevista realizada por Milton Luna el 8 de Enero del 2004 en Quito. Archivo Personal del Milton Luna.

Jaramillo, Mario. Ex Ministro de Educación. Entrevista realizada por Milton Luna, 2013 en Cuenca. Archivo personal de Milton Luna.

Passailaigue Roberto, ex Ministro de Educación. Entrevista realizada por Milton Luna 2013. Archivo Personal de Milton Luna

#### **Folletos:**

Mi opinión sí cuenta, N. 34, *Defensa de los Niños Internacional*, Abril 2000, Quito.

Mi opinión sí cuenta, N. 35, *Defensa de los Niños Internacional*, Agosto 2000, Quito.

### Hojas volantes:

Hoja volante, Campaña electoral para el Consejo Estudiantil del Colegio Mejía de la Lista Z en 1975-76.

### Informes de Ministros de Educación y de Presidentes de Ecuador consultados en el Archivo-Biblioteca de la Función Legislativa:

Abad Grijalva, G. (1962). *Ministerio de Educación Pública, Informe a la Nación*. Quito: Ministerio de Educación Pública.

Albán Gómez, E. (1984). *Informe de Labores Educación, Cultura y Deportes 1979-1984*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura.

Arroyo Robelly, A. (1969). *Informe a la Nación, Ministerio de Educación Pública*. Quito: Editorial del Ministerio de Educación Pública.

Cueva Tamariz, C. (1951). *Ministro de Educación Informe 190-1951*. Quito: Impreso Ministerio de Educación.

Darquea G (1949) *Informe del Ministro de Educación 1948-1949*. Quito : Impreso Ministerio de Educación.

Jurado González, A. (1955) *Ministro Educación Informe 1954-1955*. Quito: Imprenta del Ministerio de Educación.

Monsalve Pozo, L. (1966). *Ministro de Educación, Informe a la Nación*. Quito: Editorial del Ministerio de Educación Pública.

Pons, J. (1956). *Ministro de Educación, Informe*. Quito: Talleres Gráficos de Educación.

Quirola Alarcón, S. (1961). *Ministro de Educación, Informa a la Nación 1960-1961*. Quito: Talleres Gráficos de Educación.

Robles, Velásquez, C. (1968). *Ministerio de Educación Pública, Informe a la Nación*. Quito: Editorial del Ministerio de Educación Pública.

Vacas Gómez, H. (1964). *Informe de Labores del Ministerio de Educación Pública 1963-1964*. Quito: Ministerio de Educación Pública, Talleres Gráficos de Educación.

Velasco Ibarra, J. M. (1961). *Mensaje ante el Honorable Congreso Nacional*. Quito

Velasco Ibarra, J.M. (1969). *Mensaje ante el Honorable Congreso Nacional 10 de Agosto de 1969*. Quito.

Yerovi Indaburu, C. (1966), *Mensaje a la Honorable Asamblea Nacional Constituyente*, Quito

#### **Leyes y decretos:**

Asamblea Nacional. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, 2011, Quito.

*Constitución de la República del Ecuador*, 2008.

*Ley Orgánica de Educación Intercultural* LOEI, 2011.

Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República, *Decreto N° 708*, 5 de noviembre del 2007

Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador, *Ley Reformativa a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional*, mayo, 2009.

#### **Prensa:**

Mariana Pallasco, UNE, *Boletín de Prensa*. 10 junio 2013.

Luna, M. (2007). *Escuela sin profesores*. Quito: Diario El Comercio. Quito, 20 de octubre del 2007.

Luna, M (2012) [http://elcomercio.com/milton\\_luna/Medida-parche\\_0\\_761324029.html](http://elcomercio.com/milton_luna/Medida-parche_0_761324029.html).

Luna, M., (2012) [http://elcomercio.com/milton\\_luna/inicio-clases\\_0\\_765523623.html](http://elcomercio.com/milton_luna/inicio-clases_0_765523623.html).

Luna, M. (2014) <http://www.elcomercio.com/opinion/cupo-universidades-educacion.html>.

CSE, ODNA, *Boletín de Prensa, Inicio de Clases en la sierra*, 29 agosto, 2007.

**Presentaciones en PP:**

ODNA (2007). *El Estado de situación de la niñez y adolescencia en el inicio de clases del régimen Costa, Abril*, Power Point, documento interno.

León, M. (2010). *Desarrollo, Inversión educativa y equidad social, Tendencias y Desafíos*. (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social). Presentación en Power Point.

Ministerio de Educación, *Ecuador, 2007-2012, Una transformación educativa*. Presentación en Power Point.