



estado del país

informe cero

Ecuador
1950-2010



estado del país

Informe cero. Ecuador 1950-2010

Adrián Bonilla Soria, FLACSO, presidente

Milton Luna Tamayo, Contrato Social por la Educación, secretario ejecutivo

© 2011. Estado del país

Comité editorial

Alfredo Astorga, Contrato Social por la Educación

Betty Espinosa, FLACSO Sede Ecuador

Fernando Carvajal, Universidad de Cuenca

Gustavo Solórzano, ESPOL

Milton Luna Tamayo, Contrato Social por la Educación

Margarita Velasco, ODNA

Miriam Aguirre Montero, PUCE

Nelson Reascos, PUCE

Edición: Otto Zambrano Mendoza

Corrección: Eugenia Wazhima

Diseño

y diagramación: Santiago Calero

Fotografías: Portada: Santiago Calero

Pág. 20, 92, 200: Archivo Histórico del Ministerio de Cultura

Pág. 282: Unicef-ECU-1994-0024-CLAVIJO

Apoyo: Gabriela Barba

Impresión: Activa

Primera edición. Mayo de 2011

Impreso en Quito, Ecuador

ISBN: 978-9942-03-589-9

1.000 ejemplares

Esta publicación ha contado con el apoyo de Unicef Ecuador, durante la representación de Cristian Munduate

Los integrantes del Estado del país y Unicef no se hacen responsables de la veracidad o exactitud de las informaciones u opiniones vertidas en esta publicación, ni comparten necesariamente todos los contenidos aportados en la misma.

Se permite la reproducción parcial o total de cualquier parte de esta publicación, siempre y cuando pueda ser utilizado para propósitos educativos o sin fines de lucro, y se indique la fuente de dicha información.

Índice

Siglas	6
Presentación	9
Prefacio	10
Introducción general	13
Cultura	
• La cultura, las culturas y la identidad <i>Nelson Reascos Vallejo</i>	23
• Las políticas culturales del Estado (1944-2010) <i>Fernando Tinajero</i>	29
• Diversidad cultural <i>Luis Montaluisa Chasiquiza</i>	43
• La cultura en el sentido ilustrado <i>Rodrigo Villacís Molina</i>	63
• Las instituciones culturales <i>Carlos Landázuri Camacho y María Patricia Ordóñez</i>	77
Economía	
• Ecuador: la evolución de su economía 1950-2008 <i>Fernando Carvajal</i>	95
• Crisis actual de la economía mundo capitalista <i>Pedro Jarrín Ochoa</i>	105
• La economía ecuatoriana: 1950-2008 <i>Adrián Carrasco Vintimilla, Pablo Beltrán Romero y Jorge Luis Palacios Riquetti</i>	119
• Poder político, economía y derecho en los últimos 60 años <i>Ximena Endara Osejo</i>	153
• Marco jurídico, institucional y políticas ambientales públicas <i>Iván Narváez</i>	169
• Ciencia y tecnología en Ecuador: una mirada general <i>Máximo Ponce</i>	189
Política	
• Evolución política, participación y nuevo diseño institucional <i>Ramiro Viteri G.</i>	203
• Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos <i>Jorge G. León Trujillo</i>	207
• Participación, desconfianza política y transformación estatal <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	231
• Transición hacia el centralismo burocrático <i>Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes</i>	247
• Instituciones políticas y consolidación democrática en Ecuador <i>Marco Córdova Montúfar</i>	263
Social	
• Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX <i>Betty Espinosa</i>	285
• Educación 1950-2010 <i>Milton Luna Tamayo y Alfredo Astorga</i>	291
• Tendencias en las oportunidades y acceso de los estudiantes a la educación superior <i>David Post</i>	307
• La salud de la población: medio siglo de cambios <i>Margarita Velasco A.</i>	323
• El tránsito a los derechos <i>Soledad Álvarez Velasco</i>	343

EDUCACIÓN 1950-2010

REFORMAS INCONCLUSAS, NUDOS RECURRENTE, NUEVOS DESAFÍOS

Milton Luna Tamayo y Alfredo Astorga

Investigadores del Contrato Social por la Educación

Introducción

De 1950 a 1980 hubo cambios importantes en la educación ecuatoriana, sobre todo en términos de cobertura. De allí hasta la fecha, a pesar de los esfuerzos de algunos Gobiernos, las condiciones de la educación no se han modificado sustancialmente. Si bien en 2010 el número de analfabetos es mucho menor que en los años setenta, y hay más niños de 0 a 5 años atendidos por programas de educación inicial y desarrollo infantil, también es cierto que en la cobertura de primaria y secundaria no hay diferencias dramáticas en los indicadores de los años setenta y los actuales.¹ En términos de inversión, Ecuador no logra recuperar las cifras de 1980: en ese año se invirtió el 5,4% del PIB en educación; en 2010 se llegó a un 3,7%. En el ámbito de la calidad hay avances y también retrocesos.

En este lapso, Ecuador transitó por varios caminos, volviendo desde 2007 a una ruta similar a la de 1950: protagonismo estatal y movilización social, aunque en condiciones nacionales e internacionales distintas. De la Guerra Fría pasamos a la globalización capitalista. En todo caso, los modelos económicos que se aplicaron tuvieron un impacto relativo, debido a la resistencia de los movimientos sociales y a una ejecución ambigua por parte de unas élites rentistas y oportunistas.

En estos 60 años hubo múltiples reformas educativas, la mayoría inconclusas y en desencuentro con los planes nacionales de desarrollo, cuando los

hubo. Sin embargo, algunas medidas promovidas por sectores medios progresistas y por los movimientos estudiantil e indígena lograron flexibilizar y democratizar el sistema. El valor más importante de todo esto fue su esfuerzo.

En 2010 el retorno a una idea de proyecto nacional y de desarrollo integral ubica a la educación nuevamente como un instrumento fundamental para impulsar los cambios desde un enfoque de derechos. Se abre un momento de grandes desafíos y oportunidades, si se sabe aprender del pasado y si se tiene la sensibilidad de entender los distintos roles del Estado y de la sociedad frente a las complejas demandas de la contemporaneidad.

Educación 1950- 1980

Reforma a la medida de las clases medias

1. La hora del desarrollismo. El contexto

Desde la mitad del siglo XX hasta los años ochenta, Ecuador profundizó la tendencia modernizadora del Estado y de la sociedad que arrancó 50 años antes bajo los vientos del alfarismo. Sin embargo, el nuevo impulso 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 inauguraban un nuevo tipo de Guerra Fría,

¹ En 1976 la cobertura de primaria era del 92%; en 2010, del 94%. En secundaria, en 1976 la cobertura fue del 40%; en 2009, del 58%.

cuya tensión marcó las políticas y las relaciones de la mayoría de países del globo, incluido el nuestro. A nivel nacional, se vivió el tránsito de la agroexportación a la exportación agrominera, 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, y conducirlo hacia una forma de producir y comercializar sobre la base de la industrialización. El populismo penetró las relaciones políticas, y los militares nuevamente tomaron el poder en medio de la lucha e inestabilidad políticas.

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 de propuestas político militares de izquierda en la región, entre las que se contaba la cubana, que tomó el poder en 1959, fue un impulsor adicional para iniciativas reformistas conservadoras promovidas por Estados Unidos, como la Alianza para el Progreso, que ensambló con el modelo “desarrollista” promovido por la Cepal desde finales de los años cuarenta.

Este modelo industrializador, de “sustitución de importaciones”, colocó en el centro de la iniciativa al Estado y demandó una importante movilidad social. El Estado debía planificar y crear las condiciones normativas, económicas y de infraestructura. La sociedad debía aportar mano de obra calificada y más consumidores. La ampliación del mercado interno fue una estrategia clave. Siendo así, se promovió la institucionalización de la planificación estatal para el crecimiento económico (desarrollismo), así como la apertura de una gran red vial junto a reformas agraria, tributaria y educativa.

1.1. La educación en los cincuenta

Los 50 primeros años del siglo XX fueron testigos de la consolidación de la educación fiscal. La presencia de la escuela administrada por el Gobierno central fue mayoritaria, con cerca de un 80%, los municipios ofertaban un 10% y la Iglesia el restante 10%.

Escuelas de educación primaria en 1947

Escuelas	Número	Porcentaje
Fiscales diurnas	2.451	76,5%
Fiscales nocturnas	45	1,4%
Municipales diurnas	323	10,1%
Municipales nocturnas	28	0,8%
Particulares diurnas	329	10,3%
Particulares nocturnas	13	0,4%
Total	3.189	100%

Fuente: Ermel Velasco (1947). Sección Estadística y Escalafón del Ministerio de Educación. Tomado de Julio Tobar (1948). *Apuntes para la educación laica en el Ecuador*. Imprenta del Ministerio del Tesoro.
Elaboración: Milton Luna.

Ecuador, hasta estos años, puso un empeño especial en la educación rural. Del total de 3.189 escuelas primarias, 2.579 estaban ubicadas en el campo. Sin embargo, dichos establecimientos solamente ofrecían cuatro años de estudio, colocando a los niños rurales en condiciones de exclusión y amplia desventaja con 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 era un hecho relevante, la oferta educativa para preprimaria, secundaria y universitaria era muy reducida.

Número de establecimientos educativos de todos los niveles, 1947

Establecimientos	Número
Preprimaria	62
Primaria	3.189
Secundaria	64
Universidad	6

Fuente: Ermel Velasco (1947). Sección Estadística y Escalafón del Ministerio de Educación. Tomado de Julio Tobar (1948). *Apuntes para la educación laica en el Ecuador*. Imprenta del Ministerio del Tesoro.
Elaboración: Milton Luna.

El mejoramiento de la calidad educativa fue un tema relevante en el período. Hubo una preocupación permanente de las autoridades educativas, de los institutos normalistas y, particularmente, de los maestros por depurar la propuesta pedagógica, crear mejores condiciones de enseñanza en los establecimientos y elaborar materiales educativos que

mejoren los aprendizajes.² 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.³

En el financiamiento, el aporte estatal, siempre insuficiente con relación a las necesidades, se evidenció en los montos de inversión. En 1947, el 17,5% del presupuesto nacional se destinó a educación.

2. Las propuestas del Estado en educación 1950-1980

2.1. Continuidad y ruptura

En estos años, la elaboración y gestión de las políticas nacionales dependen del Estado, siendo uno de sus principales operadores las Fuerzas Armadas, sobre todo cuando asumen el poder en los años sesenta y setenta. Sin embargo, la sociedad tiene un alto nivel de incidencia a través de partidos, gremios, sindicatos y asociaciones estudiantiles... Desde los años cincuenta surgen nuevos personajes. Detrás del Estado y de las políticas, a más de las fuerzas nacionales referidas, aparecen otros influyentes actores cuya intervención se explica por la mayor presencia en la vida nacional del juego geopolítico mundial y regional. En tal sentido, la política educativa estatal —que fue una estrategia clave en el proyecto nacional diseñado y ejecutado por actores internos y que sirvió sobre todo para la afirmación del Estado-nación— seguirá apuntalando el antiguo proyecto; mas, su sentido y objetivos serán orientados hacia la creación de condiciones sociales, políticas y económicas que favorezcan el desarrollo del capitalismo, en

² 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 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. Julio Tobar (1948). *Apuntes para la historia de la educación laica en el Ecuador*. Quito: Imprenta del Ministerio del Tesoro, p. 142.

³ Estas características del proceso educativo fueron denunciadas en un informe del Gobierno ecuatoriano a la Conferencia de Chile sobre Educación y Desarrollo Económico, Santiago de Chile, 1962. En Luis F. Bilbao (1980). *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Banco Central del Ecuador, pp. 88-90.

un marco de relajación nacional y regional de las contradicciones sociales y políticas que impidan el derrumbe del "establecimiento" en nuestros territorios.

Luego del triunfo de la Revolución cubana —leído por los Gobiernos y por Estados Unidos como un signo claro de desestabilización del esquema de poder tradicional en América Latina— aparece con fuerza la estrategia de la Alianza para el Progreso promovida por Estados Unidos para frenar el avance socialista en la región. Este programa se ensambla con las estrategias de Naciones Unidas, y particularmente con la Cepal, que plantea un camino para superar el "subdesarrollo" de nuestros países. En el centro de la estrategia están el impulso al 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.

- a) Aumentar el ingreso per cápita 2,5%.
 - b) Crecimiento del 5 al 6% anual.
 - c) Diversificar las actividades productivas de las economías.
 - d) Tender a una mayor repartición de la riqueza nacional.
 - e) Realizar reformas agraria, fiscal, administrativa, educativa.
 - f) Establecer planes de desarrollo.
 - g) Integración latinoamericana.
- (Bilbao, 1980: 121)

Como se ve, el paquete de políticas contempló una reforma educativa con el propósito de apoyar la construcción de 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 dos reformas educativas que se implementaron la una en los años sesenta, y la otra en los setenta.

2.2. Más "capital humano" y más consumidores en el plan ecuatoriano de educación 1964-1973

El desarrollo industrial y económico exigía diversas modificaciones del sistema educativo ecuatoriano, que debían apuntar hacia su mayor eficiencia en el acceso, con especial atención en el sector rural y mejor formación de los estudiantes. Se ponía énfasis en el sentido práctico de la enseñanza. El plan pretendía: armonizar los programas de estudio con las necesidades del país, particularmente con la económica; profundizar la formación técnica, y apuntalar el "desarrollo de la capacidad de análisis crítico, de invención creadora". Para esto se debían actualizar los programas de estudio, establecer iniciativas para aumentar la matrícula y reducir el analfabetismo. Cabe destacar la reforma normativa que confirmaba la educación primaria de seis años en las escuelas rurales y el establecimiento de dos ciclos en la secundaria: básica y diversificado.

2.3. Sentido práctico y nacionalista en el plan quinquenal de educación 1973-1977

En los años setenta, la reforma educativa dio continuidad a varios objetivos de los sesenta, sobre todo respecto al mayor acceso a todos los niveles y la culminación de los estudios; al sentido práctico y técnico de la formación de cara al desarrollo industrial, y al combate al analfabetismo. También estableció lineamientos más claros con relación a los roles 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 ciudadana de la población en las decisiones.

La participación no solo debía generarse por medio de los aprendizajes, sino por la implementación de modelos de gestión —en primera instancia— en el sector rural. Para esto se formarían "núcleos" 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".⁴ Este plan también

⁴ Plan Integral de Transformación y Desarrollo de 1973-77, p. 375, en Junapla (1979). *Desarrollo y educación en el Ecuador (1960-1978)*. Quito, p. 16.

destaca dos temas poco abordados anteriormente: la capacitación y formación docente, y la reestructura administrativa del Ministerio de Educación hacia esquemas desconcentrados. Sin duda, gran parte de estas líneas influyeron o estuvieron presentes en las "reformas" de las siguientes décadas.

2.4. ¿Soberanía?: actores tras el Estado

Si el Estado fue el gran actor, tras él operaron grupos de poder e intereses nacionales tradicionales relacionados políticamente con los partidos Liberal y Conservador, con el populismo, con las Fuerzas Armadas, y, de modo cada vez más fuerte, influyeron agencias internacionales y Gobiernos. En el tema educativo destaca la gran actividad de los organismos como Unesco, OEA, Unicef, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (Usaid). Existe la asistencia técnica y financiera de países como Estados Unidos, Alemania Federal, Francia, Suiza. La influencia es tan importante que solo Unesco "entre 1963 y 1968 proporcionó al Ecuador 1.500 meses de trabajo de 80 expertos para dos proyectos" (Bilbao, 1980: 124). Esta situación relativiza el tema de la soberanía y de las decisiones de los Estados, en momentos que el Estado se erige en el gran actor.⁵

3. Más escuelas y matrícula.

Lo que el Estado hizo en educación 1950-1980

El período 1950-1980 fue un gran momento para la educación ecuatoriana: aumentó de manera significativa el índice de matrículas en primaria y especialmente en secundaria, bajó el analfabetismo, aumentó el número de escuelas y colegios, más profesores ingresaron al magisterio y el presupuesto se incrementó sustantivamente, de manera especial en los setenta, años en los que el Estado recibió una enorme cantidad de divisas debido a la producción y exportación del petróleo.

A diferencia de lo sucedido en los otros niveles educativos, en preprimaria la tasa de matrícula creció muy poco en todos estos años: de 2,6 a 3,3%, menos de 1 punto en 16 años, lo que revela el escaso respaldo estatal y social para el desarrollo de esta importante etapa del aprendizaje.

⁵ 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.

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

Fuente: Luis F. Bilbao (1980). *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Banco Central.

	1959/1960	1975/1976
Población de 13 a 18 años	546.788	943.765
Matriculados	63.222	382.711
Tasa de matrícula	11,6	40,5
Porcentaje de matriculados en establecimientos particulares	39,1	30,8
Tasa de deserción	19,9	8,7
Número de profesores	5.521	23.316
Porcentaje de mujeres en el personal docente	29,7	35,5
Porcentaje de profesores en establecimientos particulares	48,8	38,8
Estudiantes matriculados por profesor	10,6	15,9
Número de establecimientos	304	1.041
Porcentaje de establecimientos particulares	59,9	49,1

Fuente: Luis F. Bilbao (1980). *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Banco Central.

Entre 1950 y 1976, el aumento de la matrícula en primaria fue significativo. La tasa pasó de 71,1 a 92,2% y, por supuesto, el número de profesores se duplicó: de 14.195 a 33.297. De la misma manera creció el número de establecimientos: de 5.340 pasó a 9.641.

Hubo también una mayor eficiencia del sistema, evidenciada en la reducción del abandono escolar. La tasa de “deserción” se redujo de 22,9 a 6,4%.

Sin duda, el resultado más relevante del esfuerzo de este período se observó en la educación secundaria, en la que se triplicó la matrícula. La tasa pasó del 11,6 al 40,5%.

En primaria, la “deserción” se redujo del 19,9 al 8,7%; el número de profesores aumentó 4 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% correspondía a centros particulares, en 1976-77 este índice bajó a 49,1%. Lo mismo ocurrió en el caso de los docentes: en 1959-60 el 48,8% trabajaba en establecimientos particulares y en 1975-76 el 38,8%. En secundaria, al contrario de los otros niveles, las profesoras mujeres eran minoría: apenas el 35%.

Otro logro del “desarrollismo” fue el sostenimiento, durante todos los Gobiernos del período, 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, e integrarse, en un buen número, al mercado laboral

y favorecer con ello el proyecto general de desarrollo. Si en 1963 hubo un 33,5% de analfabetos, en 1973-1974 llegó a un 25,4% (Bilbao, 1980: 152). Hubo una baja de 12 puntos en 10 años.

En todo este período se mantiene la tendencia hacia la atención de la educación rural. La fundación de más escuelas rurales con relación a las urbanas es notoria. Sin embargo, es probable que esa gran cantidad de establecimientos acoja a un número menor de niños que en la zona urbana, así como también que muchas de estas escuelas sean unidocentes o incompletas.

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

Fuentes: Ermel Velasco (1947), Sección Estadística y Escalafón del Ministerio de Educación. Tomado de Julio Tobar (1948). *Apuntes para la educación laica en el Ecuador*. Quito: Imprenta del Ministerio del Tesoro; y Luis F. Bilbao (1980). *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Banco Central. Elaboración: Milton Luna.

Un cambio destacable de los sesenta fue la disposición de que las escuelas rurales impartan los 6 años de estudio. Con ello se extinguió la medida discriminatoria que reducía a 4 la educación de los niños del área rural, y que les impedía continuar sus estudios secundarios y universitarios.

En la primaria de 6 años se establecen 3 ciclos de 2 años cada uno, con la finalidad de proponer formas de trabajo pedagógico que permitan mejorar los aprendizajes de los niños según los niveles psicológicos, y reducir el abandono escolar mediante el reemplazo de exámenes anuales por exámenes de ciclo. La secundaria se dividió en 2 ciclos de 3 años: la básica y la diversificada. En esta última se introducen especializaciones que conducen a las carreras universitarias o a la formación de obreros calificados. Cabe destacar la supresión de los exámenes de ingreso para la secundaria, como una medida inclusiva, que permitió democratizar y ampliar el acceso a los colegios, aunque por ausencia de medidas integrales, tuvo efectos negativos en torno a la calidad.

Según la evaluación de Junapla, los cambios administrativos fueron limitados "debido sobre todo a la falta de capacitación del personal para asumir

nuevas responsabilidades".⁶ El aumento de empleados en el Ministerio de Educación lo convirtió en una máquina pesada. Según el profesor Emilio Uzcátegui, existía: "una abultadísima burocracia en parte inútil y duplicada en que algunos sectores aún se estorbaban entre sí" (Uzcátegui, 1981: 236). Se destaca de todas formas la creación de un cuerpo profesional de supervisores para dar mayor eficacia al sistema. Por otra parte, la "nuclearización" rural que buscaba eficiencia y mayor participación de la población local —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 agruparon a 360 escuelas, 900 profesores y 34.000 matriculados.⁷

Por desgracia, las evaluaciones de la Junta de Planificación no abordaron los temas de calidad educativa. Sin embargo, algunos datos pueden ayudar a acercarse a la realidad.

- a) Pervivencia en algunos nichos del sistema de formación memorística y autoritaria.⁸
- b) Promedio reducido de alumnos por profesor, que permitiría un mejor trabajo académico. Este fenómeno se presenta con mayor claridad en la secundaria que en la primaria. En los setenta hubo un promedio de 37 estudiantes por profesor en primaria y de 16 en secundaria.
- c) Mayor acceso de los estudiantes de sectores populares a materiales educativos. En los setenta el Ministerio de Educación repartió 8 millones de textos de castellano, matemáticas y ciencias naturales para primaria (Uzcátegui, 1981: 236).
- d) Buena cantidad de docentes fueron formados por los colegios normales, instituciones con alto nivel académico y profesional.
- e) A más del aumento de partidas docentes y de la capacitación masiva, el discreto incremento del salario, junto a la supresión de los normales, son los hechos más destacados.

⁶ Junapla (julio 1977). *Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo*. Resumen General.

⁷ *Ibidem*, p. 253.

⁸ Testimonios de estudiantes primarios y secundarios del período.

En efecto, en el período 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 en el período 1976-1979.

Sueldo básico de los docentes 1972-1980 (en sucres)	
Año	Sueldo (en sucres)
1972	1.780
1974	2.000
1976	2.800
1978	3.000
1980	5.000

Fuente: Emilio Uzcatégui (1981). *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*. Quito.

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

En los setenta se ejecuta una de las decisiones más polémicas todavía no evaluada en su impacto en la formación docente y en la calidad educativa: la supresión de los normales, instituciones fundadas en los años 1900, que hasta la fecha habían aportado sustantivamente a la formación de calidad de los profesores del nivel primario. Los institutos superiores, Isped, que los reemplazaron, no han logrado los saltos de calidad esperados para los nuevos escenarios.

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

De 1940 a 1979, sin duda, hubo un aumento sostenido del presupuesto educativo, notándose mayor preocupación en los años setenta, debido a la mayor disponibilidad de recursos por parte del Estado por los extraordinarios ingresos petroleros. El presupuesto para educación con relación al presupuesto general del Estado pasó de 15,64% en 1940 a 25,21% en 1979.

Presupuesto nacional y presupuesto en educación 1940-1979 (en miles de sucres y valores corrientes)			
Año	Presupuesto total	Presupuesto en educación	Porcentaje
1940	119.500	18.700	15,64
1950	388.230	76.760	19,77
1960	1'387.199	213.822	15,41
1970	6'216.800	1'321.841	21,26
1975	15'700.000	3'543.200	22,61
1979	25'800.000	6'530.000	25,21

Fuente: Luis F. Bilbao (1980). *Economía y educación a partir de 1960*. Quito: Banco Central. Datos tomados de presupuestos oficiales del Estado.

4. Planificación educativa versus planificación para el desarrollo

Una de las principales conclusiones de las evaluaciones de la Junapla sobre la relación educación y planes de desarrollo entre 1960 y 1980, señala 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: 153). Las razones: el modelo y la planificación sufrieron distorsiones; 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, favorecieron sobre todo a las clases medias y a una expansión del empleo para actividades terciarias financiadas por recursos estatales. Con esto, las condiciones de inequidad 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".

5. La sociedad vio, actuó y se movilizó: 1950 -1980

Según los analistas de Junapla, la movilidad y la movilización social fueron factores determinantes en el rumbo de la reforma educativa de los sesenta y setenta. Los logros más relevantes, como el aumento del índice de matrículas, el crecimiento de la oferta educativa —particularmente la secundaria en las urbes—, el ingreso a las universidades, el significativo incremento de 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 las demandas de estos por mejores oportunidades de educación y empleo. Al mismo tiempo, alentó dicho movimiento un Estado cada vez más rico que, en los setenta, de líder de un proceso de "desarrollo", se constituyó en la principal fuente de empleo para una clase media en expansión.

Un factor clave en los sesenta y setenta fue la intensa movilización de estudiantes universitarios y secundarios. La Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y la nueva Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE) fueron instancias sociales que permanentemente interpellaron no solo al sistema educativo sino a la estructura política general. Su acción, más de una vez, fue gravitante en la política general y en las decisiones de los Gobiernos.⁹ A mediados de los sesenta hubo un logro importante a favor del acceso: 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 eliminar los exámenes de ingreso en las universidades, que termina con uno de los obstáculos para el ingreso, aunque pospone problemas de fondo. Tanto en los sesenta como en los setenta, universidades y colegios fueron clausurados, e incluso varios dirigentes fueron asesinados.¹⁰

⁹ "Fue en el 63 que comenzó 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". Edwin Guerrero Blum (1995). *Historia del Instituto Nacional Mejía*. Quito, pp. 172

¹⁰ En 1969 los bachilleres y universitarios que lucharon por el libre ingreso fueron baleados, creándose un clima de alta tensión en el país. Cayó en esta acción el estudiante Carlos Rea Naranjo. 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.

El discurso estudiantil secundario en los setenta, altamente politizado, no solo habló sobre el tema educativo de acceso, sino también incursionó inicialmente en el de calidad: "Por una educación democrática, científica y gratuita por personal docente calificado y capaz".¹¹

El aumento del número de docentes fortaleció el gremio, que se convirtió también en instancia de protesta que priorizó el mejoramiento de la situación salarial de los profesores. 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.

5.1. La clase media gana

Si bien el Estado aparece como el actor central de las reformas de los sesenta y setenta, es la movilización social, particularmente de la clase media, la que marca el rumbo de las iniciativas. La desbordante movilización social y las condiciones geopolíticas condicionan los pasos de la economía y dotan 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 excluidos como 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 setenta fue el Estado, con requerimientos burocráticos, fuerza militar y personal docente.

Los logros de las políticas educativas se observan sobre todo en el aumento de la matrícula para primaria y secundaria; sin embargo, temas de gestión y calidad también fueron parte de la agenda. Lamentablemente, evaluaciones sobre calidad no se hicieron y no se han hecho hasta la fecha.¹²

¹¹ Hoja volante, Campaña electoral para el Consejo Estudiantil del Colegio Mejía de la Lista Z en 1975-76.

¹² Carlos Arcos, al referirse a este período, habla de "reforma educativa por acceso", basado en 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 período, y que necesariamente formaron parte de la agenda de estos años. Carlos Arcos, "Política pública y reforma educativa en el Ecuador".

A partir de los años cincuenta, a más de la "sociedad civil" y las élites nacionales, las políticas públicas son notablemente influidas por determinantes geopolíticas como la Guerra Fría, los organismos internacionales y sus agencias, tanto las dependientes de la ONU, como de Estados Unidos y otros países.

Educación 1980-2010. Acceso, calidad y rectoría: líneas maestras poco debatidas

1. Un momento diferente

La etapa que va desde los años ochenta —con la crisis de la deuda externa¹³ como su marca inicial— y avanza a 2007 ha sido caracterizada como la “noche neoliberal”. Un modelo, sin embargo, no se aplica en forma pura; incorpora superposiciones y alcances diversos según el contexto. Las condiciones de producción, la presión social y la solidez del Estado matizaron en Ecuador un modelo que, pretendiendo ser arrollador, admitió pausas y mediaciones, híbridos y mixturas.¹⁴

Un modelo, igualmente, se configura de manera diversa según el sector y nivel del Estado. Economía, educación, energía muestran diverso ritmo en los cambios, igual que las esferas centrales y locales. Sus puntos de inicio son diferentes, y diferentes son sus modificaciones y resultados. La educación, por su naturaleza y deudas acumuladas, adoptó con tardanza los signos del modelo. Pero finalmente ingresó, a su modo, con acoplamientos y disonancias.

En grandes líneas, la fase se caracteriza por el repliegue del Estado como director y garante, el crecimiento de la privatización y mercantilización, el atropellado modelo de descentralización funcional, y las agendas de la cooperación internacional con peso significativo de préstamos y condicionalidades.¹⁵ Como correlato, las voces de los actores sociales —el movimiento indígena en especial— ganan en vigor y diversidad. El sector educativo no fue lejano ni inmune a estas marcas del período.

En Carlos Arcos Cabrera y Betty Espinosa, coordinadores (2008). *Desafíos de la educación en el Ecuador*. Quito: Flacso.

¹³ A principios de los ochenta, el problema de la deuda externa se agudiza por la imposibilidad de pago de muchos países. El tema quiebra la dinámica política y genera en gran parte el ajuste del modelo.

¹⁴ Existe un debate no concluido sobre el grado de aplicación de los modelos. Hay autores como Pablo Lucio Paredes, que niegan la implantación de un modelo neoliberal propiamente dicho en Ecuador.

¹⁵ Ana Esteves menciona cuatro recomendaciones del BM y el BID: mejora de logros académicos, formación docente, autonomía administrativa de escuelas y focalización. Proyectos ejecutores: Promecceb I y II (92-98) y EB/Prodec (92-99). Luego se implementó el programa Redes Amigas (98-2004) con lógica similar.

La justificación del cambio es similar para la educación y otros sectores, y casi idéntica para los países pobres: obesidad del Estado, ineficiencia e ineficacia, freno a la iniciativa salvadora del mercado. La estrategia que enterró el Estado benefactor e impulsó la apertura y desregulación fue la aplicación periódica de paquetes de ajuste y estabilización macroeconómica; el sector educativo siempre fue una de las víctimas preferidas de los "paquetazos".

1.1. Las políticas emblemáticas

Las *prioridades de la política educativa*, con influencia de agendas externas, subrayaron la cobertura —y su avance en equidad— en un primer momento, y luego la calidad, enfocados siempre al nivel básico. Según autores como Carlos Arcos, acceso y calidad marcan dos momentos cualitativamente distintos. Nosotros creemos que las marcas esenciales del período no se alteraron, aunque los énfasis fueron distintos y el perfil del modelo se configuró con mayor claridad en los noventa. Vale señalar que la política sobre cobertura dio continuidad al impulso que tuvo en el período desarrollista: hasta 1976 la matrícula en primaria subió 20 puntos; la de secundaria se triplicó.

En el escenario estable de los ochenta —Roldós-Hurtado, Febres Cordero y Borja— destacan la atención a los maestros, la creación de partidas para ampliar la cobertura, atención a la primaria rural y educación intercultural. Los años de escolaridad aumentaron de 3,6 en 1974 a 5,1 en 1984. La relación profesor-alumno mejoró de 26,7 en 1979 a 21,6 en 1990. Los recursos, en cambio, disminuyeron de \$ 524 millones en 1980 a \$ 275 millones en 1989. La insignia fue el esfuerzo alfabetizador y sus programas: Roldós, 1980-84; MEC, 1988-1989; Leonidas Proaño¹⁶, 1988-89. (Fuente: Siise)

Año	Tasa analfabetismo
1970	25,8
1980	16,5
1990	11,7
2000	9,0

Fuente: Emilio Uzcatégui (1981). *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*. Quito.

¹⁶ La Campaña de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño logró alta movilización; fue una propuesta vigorosa basada en los derechos, aporte especial de y para los estudiantes.

En lo social, lo relevante fue la irrupción del movimiento indígena (Dineib, 1988), que posicionará —sin retorno— la interculturalidad y el discurso de las diversidades en educación y todos los campos. Marcará también una nueva demanda social, antes dominada por las centrales de trabajadores.

En los años noventa —con influencia del Banco Mundial (BM) y el BID— se prioriza la descentralización, el fortalecimiento institucional y la calidad; la atención a la cobertura se mantiene en paralelo.

En la **descentralización** resalta el nuevo nucleamiento territorial (un ensayo en los setenta no prosperó) que pone su eje en la red escolar¹⁷ de una zona homogénea. Aunque se apuntó a que esta unidad marcara el quehacer educativo desde la adecuación del currículo, en los hechos se priorizó la infraestructura, especialmente del centro matriz, el manejo de las partidas y cierto control sobre la asistencia docente.¹⁸ La política buscó abrir frentes más fluidos de negociación con el gremio en lo local, bajar el peso directivo del Ministerio y atender al sector vulnerable rural y urbano-marginal, versión particular de la equidad en el período.

La opción por la **calidad** subrayó el carácter "superior" de esta política; sin embargo, el aporte en cobertura fue significativo y creó oportunidades para muchos excluidos. Su expresión por la tasa de matrícula se enriqueció al considerar, junto al acceso, la terminación de estudios. Temas como deserción o abandono, repitencia y sobreedad captaron atención y buscaron en la mejora de la calidad una respuesta. Cobertura y calidad establecieron nuevos nexos,¹⁹ impulsados, además, por la evidencia de la enorme pérdida por las ineficiencias internas del sistema.

Los aportes significativos llegaron con la reforma curricular de 1996: se extendió el período de obligatoriedad a 10 años, ampliando el umbral educativo, se incorporaron mecanismos de consulta,²⁰ se

focalizaron esfuerzos en lectura y matemática, se incluyeron en el currículo destrezas y ejes transversales. Las evaluaciones ratificaron, sin embargo, un mal recurrente: la escasa llegada a las aulas, la ausencia de acompañamiento,²¹ la frágil visión de sistema.

Una línea esencial de la calidad constituyó el montaje de Aprendo, primer sistema nacional de medición de logros académicos, tema al que Ecuador llegaba con retraso. El sistema monitoreaba periódicamente resultados en lenguaje y matemática a través de estudios complejos y costosos. Se han reconocido más aportes que errores,²² por lo que se mantuvo la estrategia y sirvió de base para las nuevas propuestas. Creemos que Aprendo, junto al Siise, marcaron una nueva fase en el develamiento de la situación crítica del sistema educativo.²³

Mencionamos de paso otros ingredientes de la reforma y la calidad. Uno de ellos fue el binomio capacitación docente-textos escolares que no mostraron signos alternativos, aunque se puede destacar la instalación de los círculos de estudio como estrategia innovadora. La infraestructura y equipamiento, que se atendieron sin articulación con la calidad, terminaron, por su visibilidad y corto plazo, llamando la atención más que los temas sustantivos.

Si bien el nivel básico fue prioridad, se destaca el esfuerzo en educación técnica. En el bachillerato predominó la delegación (Universidad Andina) o el total abandono;²⁴ no avanzaron tampoco las articulaciones con la básica y la superior; la falta de control y masificación de la modalidad a distancia empobreció la calidad. El preescolar avanzó lento, más por impulso de actores sociales que por el Ministerio de Educación.

Respecto a alfabetización, las inequidades siguieron presentes, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

¹⁷ Las redes se establecen en una zona homogénea (administrativa, cultural), nuclean a 8-12 escuelas, una de las cuales hace de matriz con oferta de 10 grados y servicios para todas. Se busca enlaces con las comunidades.

¹⁸ La práctica tradicional consagró —sin respaldo— cierta propiedad de la partida en manos del docente; cuando este se trasladaba, la institución perdía esa partida. En ocasiones significaba el cierre de instituciones.

¹⁹ Por mucho tiempo se trataron de forma aislada los dos problemas. Gradualmente se reconoció que la calidad era el ingrediente central para evitar la deserción y potenciar los logros en cobertura.

²⁰ La reforma se autodefinió como "consensuada" por el proceso de socialización y consulta. A pesar de sus debilidades, fue interesante la inclusión de actores como empresarios, comunicadores, academia.

²¹ La evaluación fue realizada por el Ministerio de Educación y sirvió de base para la nueva actualización de 2010.

²² Entre las críticas (gremio y otros) constan: muchos contenidos no enseñados, ausencia de temas claves, débil uso en decisiones y la utilización estigmatizadora de resultados sin alternativas de superación.

²³ Los datos del Siise y de Aprendo evidenciaron nuevas lecturas de los problemas: bajos resultados y sin mejora, profundas inequidades, retraso significativo con relación al resto de América Latina.

²⁴ Para mayor análisis del bachillerato, ver Rosemarie Terán, *Impactos de la mundialización educativa con énfasis en bachillerato*, y Betty Espinoza, *Organización, financiamiento y asignación en bachillerato*.

Urbano	5,1
Rural	17,1
Indígena	28,2
Mestizo	7,5
Blanco	6,7
Afroecuatoriano	12,6
20% más pobre	20,7
20% más rico	1,5
Hombres	7,4
Mujeres	10,7
Total país:	9,1%

Fuente: INEC, ECV, año 2006.

Las propuestas de fortalecimiento institucional apuntaron a modernizar el aparato estatal mediante el desarrollo de capacidades y mayor eficiencia.²⁵ Coherente con las líneas de los proyectos dominantes, fueron priorizadas la estadística, infraestructura y equipos, mapa escolar y, con nuevo ordenamiento, la supervisión.²⁶ Aunque los sistemas de información continuaron revelando su debilidad, el esfuerzo fue importante; se empezó a contar con datos desagregados claves para la toma de decisiones, por provincia, por zona, por género, por etnia.

Disminución del gasto social
Año 1981: 13,5% del PIB
Año 1984: 11,4% del PIB
Incremento de deuda externa
Año 1971: 16% del PIB
Año 1981: 42% del PIB
Crecimiento de deuda externa. Casi 22 veces entre 1971 y 1981

La *dirección y rectoría del sector* se debilita críticamente en el período, mostrando una cara del modelo. Fruto de los ajustes económicos, los recursos disminuyen afectando las innovaciones.²⁷ Junto a ello, el aparato pierde poder con el surgimiento de las “unidades ejecutoras” que administran los grandes

²⁵ Dos ejemplos de ineficiencia: imprecisión del número y asistencia de docentes; duplicidades en la dirección de temas de bachillerato (cuatro instancias ministeriales se cruzaban en sus funciones).

²⁶ La supervisión también fue organizada de diversa manera. Se establecieron Unidades Técnicas Territoriales (UTE), para racionalizar y potenciar el trabajo. Esta línea avanzó más que el mejoramiento del rol.

²⁷ El presupuesto para educación pasó de 21,72% en 1985 a 17,01% en 1990 y a 8,01% en 2000.

proyectos y absorben los mejores cuadros.²⁸ Otros factores agravantes: el poder del gremio docente en el gobierno del sector;²⁹ el grado de autonomía de sectores ligados a la Iglesia y a la educación privada, la ausencia de propuesta interna y respaldo social. En el período, la clase media continúa su éxodo hacia la escuela privada, en busca de una noción ambigua de calidad. A nivel regional, Ecuador acababa con poco entusiasmo y originalidad la apuesta internacional de la Educación para Todos (EPT).

Hacia “afuera” la situación no fue mejor. El Ministerio se desresponsabilizó de muchas funciones y poblaciones. El vacío se cubrió en fragmentos dispersos por múltiples iniciativas (ONG, gobiernos locales, cooperación, Iglesia) de diverso alcance y con efectos contrarios: agudización de la atomización y la desigualdad, por una parte, y servicios innovadores locales por otra.³⁰ Las reformas actuales se han levantado sobre algunos de estos aportes.

El tema educativo tuvo una dinámica errática en el período. Cierta visibilidad alcanzada con las reformas se desvanece al final, agudizada por la crisis política: Gobiernos sucesivos de Mahuad, Noboa, Bucaram, Alarcón, Gutiérrez. La turbulencia política ocasionó alta rotación de autoridades (duración promedio de ministros de educación: nueve meses), interrupción de planes, propuestas personalistas, tendencias clientelares, crisis continuas de gobernabilidad, señales de corrupción, etc. En un escenario así, la cuestión educativa deja de ser preocupación de la política o emerge casi exclusivamente cuando los escándalos son insostenibles. El sector volvió a deambular a la orilla de las grandes declaraciones. Contradictoriamente, desde la sociedad civil se levantan propuestas frescas con métodos distintos, contenidos audaces, visiones integrales. La producción de información crítica se incrementa mucho: observatorios, centros de investigación, materiales de colectivos sociales y universidades, secciones especializadas en medios de comunicación.

²⁸ Los proyectos BID y BM se dirigían desde unidades casi externas similares a ministerios paralelos. No pudieron al final reinsertar las propuestas en el Ministerio. Las redes cubrieron al 10% de estudiantes.

²⁹ Durante estos años, la UNE y dirigencia afín al partido MPD fueron creando un aparato de gran poder en las decisiones, movimientos de personal, soportes sociales: cesantía, vivienda, crédito.

³⁰ Temas de derechos humanos, especialmente de infancia y mujeres, educación de adultos, relación con la comunidad, capacitación docente, protección ambiental, identidad cultural.

1.2. Voces en camino

Durante el período se vive un proceso de mutaciones en los actores sociales. Reconociendo que no hay trayecto lineal ni único, vale la pena una mirada a esta dinámica, que provoca ajustes al modelo y posibilita corrientes innovadoras, cuyos contornos apenas hoy se definen.

Una dinámica refiere a la composición de actores. La UNE, con su dirigencia cooptada por un partido político, monopoliza la interlocución, desde adentro y desde afuera del aparato, y dirige los conflictos casi siempre a su favor.³¹ La arena política de las negociaciones lo enfrenta sin rivales con las autoridades. Junto a sus jóvenes aliados de FESE y FEUE cumple una doble influencia: contiene varios embates privatizadores del modelo y, por otra parte, debilita la calidad y confianza en la educación pública.

En el camino, sin embargo, se configuran voces de actores históricos o nuevos que emergen coloreando agendas y estrategias. Con diverso signo figuran los indígenas con sus instancias, movimientos de derechos con sus observatorios y ONG, instancias académicas con sus informes críticos, movimientos ciudadanos como el Contrato Social con acceso a la opinión pública, varios gobiernos locales. Otros sectores como frentes de la juventud no logran posicionarse, aunque levantan nuevas instancias y propuestas: derechos, cultura, trabajo.³²

Una segunda dinámica valora el enriquecimiento de las propuestas. La lectura docente predominante, con altos tintes corporativos e inmediatistas va agotándose para dar paso a miradas más integrales y propositivas: visión desde los derechos, desde la "otra cultura", desde la ciudadanía. La diversificación de la agenda llegó algún momento también al gremio, que incorporó temas como descentralización-privatización, financiamiento, etc.

Un tercer desplazamiento se observa en las estrategias. La línea predominante de chantajes y huelgas pierde fuerza y legitimidad al final del período. Aparecen otros signos: movilizaciones menos violentas y alineadas con la cultura, presencia en la opinión pública, componente ético junto al político y técnico. Y sobre todo con un ingrediente propositivo

³¹ Milton Luna recoge en un estudio la gama de reivindicaciones del gremio y la frecuencia, duración e impactos de las huelgas nacionales organizadas. *Estudio de los conflictos en Ecuador*, Orealc, Unesco.

³² Agenda Política de la Juventud, junio 1996. Foro Nacional de la Juventud.

potente y sustentado³³ que supera las posturas exclusivamente críticas y confrontativas.

Finalmente, se aprecia la emergencia de propuestas desde actores locales, que valoran la educación en el desarrollo territorial. Posiblemente en estos espacios —pocos y localizados— es donde se construyen alternativas más integrales e innovadoras. Municipios indígenas como Cotacachi, Otavalo y otros del austro³⁴ aparecen a la vanguardia. El rol de estos actores —junto a otras circunstancias— matiza el modelo y muestra el agotamiento del Estado central para generar alternativas. Las reformas —bandera de las políticas públicas— florecieron y se marchitaron sin agotar sus potencialidades ni aprender de sus experiencias.

2. Signos nuevos y recurrentes. Debates y desafíos

El período de signos neoliberales llega a su límite —sin colapsar— en 2000, en medio de una crisis económica y política.³⁵ A nivel de las expresiones sociales, el principal movimiento —el indígena— anteriormente unificado, con cuotas de poder y alta capacidad de movilización, ingresa en un período de crisis y división que lo debilita. Otros actores tradicionales atraviesan procesos similares: trabajadores, empleados públicos, estudiantes, campesinos. La declinación de estas instancias, sin embargo, coincide con la emergencia de una participación social nueva, un movimiento ciudadano urbano fundamentalmente, con nuevos perfiles organizativos, con expresiones variadas y composición social diversa y compleja, con inédita presencia pública y mediática, con estrategias innovadoras de movilización, alianzas y articulaciones.

Estas corrientes de multitudes ciudadanas logran tal poder que provocan cambios en la alta esfera política, siendo el derrumbe de Lucio Gutiérrez hito relevante. La nueva ola social se canaliza a través de una extraña y sorprendente convergencia —Alianza PAIS—,

³³ El Contrato Social por la Educación, primera instancia ciudadana, posiciona agendas innovadoras en la opinión pública, compromete a actores políticos, especialmente en momentos electorales.

³⁴ Varios estudios universitarios —Flasco, Universidad Andina, otros— han destacado los aportes de los modelos locales de desarrollo. En todos ellos, la educación ocupa un sitio destacado.

³⁵ La crisis económica terminó con cierre y quiebra del sistema financiero, devaluación y cambio del patrón monetario y sucesión de Gobiernos, cuestionados por sus prácticas populistas y corruptas.

que se siente encarnada en la figura de Rafael Correa, desde cuya presidencia pone en marcha múltiples reformas, sobre todo en la estructura del Estado (más de 10 nuevas leyes orgánicas). No se cuenta a estas alturas con evaluaciones integrales, por lo que más bien se trazan problematizaciones y desafíos.

2.1. ¿Sector revalorado y en exposición?

Una señal significativa es la revalorización del sector educativo, después de un diagnóstico crítico a su calidad y equidad. Pocas veces³⁶ la educación aparece tan nítidamente valorada como clave del desarrollo y la vocación social. La apuesta es total, y supera al sector para integrar un discurso de Gobierno. La opción por la educación se acompaña de nueva normativa, Plan Decenal, respaldo y estabilidad de autoridades, y dotación de recursos.

En lo normativo destacan la Constitución³⁷, que eleva el protagonismo de la educación para el desarrollo social, el ejercicio de derechos y el buen vivir, hasta la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural, la Ley de Educación Superior y normas dirigidas a la carrera docente.³⁸

La estrategia de mediano plazo se plasma en el Plan Decenal y sus ocho políticas: unas aluden a niveles y otras a aspectos transversales (docentes, calidad, financiamiento). El contenido y alcance de tiempo no sorprende tanto como su legitimación social mediante plebiscito.

El respaldo al sector se ha expresado en una continuidad inédita de autoridades, apoyo político directo, exhibición de logros, refuerzos vía alimentación escolar, servicios de apoyo y bonos;³⁹ estos últimos generan, en muchos casos, igual o mayor atracción que los aprendizajes (con el peligro de distorsionar misiones y roles). El respaldo, finalmente, ha implicado espaldarazos en temas polémicos, como la declaración "apresurada" de patria alfabetizada, o la distribución de cupos en Quito por la vía de la meritocracia sin mayor consideración a los derechos.

³⁶ Aparte de la propuesta liberal se distinguen valoraciones significativas con Rodríguez Lara y Roldós.

³⁷ Constitución 2008: la educación es un derecho a lo largo de su vida, un deber ineludible del Estado, un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión.

³⁸ En su parte doctrinaria la Ley Orgánica de Educación Intercultural recupera el espíritu de la Constitución y demás principios contemporáneos sobre el cambio educativo. Sin embargo, en su parte orgánica tiene vacíos y definiciones que dificultarán la propuesta de transformación.

³⁹ El bono de desarrollo humano (\$ 35 por mes a familias necesitadas) compromete a apoyar la educación infantil.

Políticas del Plan Decenal, 2006-2015
Universalización de la educación inicial de 0-5 años.
Universalización de la educación básica de 1º a 10º
Incremento de la población estudiantil de bachillerato (75%).
Eradicación del analfabetismo y mejora de educación a adultos.
Mejoramiento de infraestructura y equipamiento.
Mejoramiento de la calidad y equidad.
Revalorización de la profesión docente.
Aumento anual del 0,5% del PIB para educación.

El aumento de recursos es notable. La participación del gasto educativo dentro del PIB, según el Ministerio de Finanzas y el Banco Central, ascendió del 1,8% en 2000 a 3,7% en 2010. En el mismo período el gasto corriente ascendió de cerca de 300 millones a 1.800, mientras el gasto de inversión lo hizo desde casi cero a cerca de 400 millones.

Algunos datos sobre avances en educación (ME, Rendición de cuentas, 2009)
Tasa de escolarización. Básica 94,9%. Media 76,5%.
Evaluación. Maestros año 2009, 22 mil. Estudiantes año 2008, 800 mil.
Inversión en infraestructura. Año 2009, 326,2 millones de dólares. (52 entre 1997-2005)
Supresión del cobro de 25 y 30 dólares que se pedía a las familias.
Uniformes para estudiantes. Año 2009, 810 mil.
Desayuno y almuerzo. Año 2009, 1,4 millones de estudiantes. Cobertura a 120 días.
Ingreso de nuevos docentes. Año 2009, 5 mil puestos ocupados.
Tasa de analfabetismo. Año 2009, 7,6% (cifras del INEC).

Tres tópicos merecen reflexión. Uno, sobre si el Plan Decenal sería la expresión del carácter “de Estado” de las políticas, así como su inclusión en planes de desarrollo, su financiamiento, su carácter guía para proyectos y su legitimidad vía plebiscito. Esta última marca es la mayor innovación, puesto que planes centrales de mediano plazo se diseñaron en el pasado (Plan Ecuatoriano de Educación 1964-73, Plan Quinquenal de Educación 1973-1977). Todo indica que el Plan Decenal alude más a una suma de reformas, a un ordenador de mejoras e inversiones, antes que a un proyecto identitario sustentable y coherente con el buen vivir.

Un segundo tópico se refiere a la supresión de obstáculos al ingreso, que genera aumento de la matrícula e incluso algún desplazamiento hacia la escuela pública. Entre ellos sobresalen: entrega de textos y uniformes, aportes al transporte, alimentación escolar, incentivos desde el bono de desarrollo humano; y, sobre todo, eliminación de las cuotas “voluntarias” de las familias, logrando un paso esencial en la opción por la gratuidad. Aunque está por verse la sostenibilidad y articulación de estas políticas, son, sin duda, un aporte relevante de los últimos años.

Un tercer punto alude a las políticas de comunicación. Nadie cuestiona el derecho de un Gobierno a difundir sus logros, pero sí la utilización de datos sin suficiente rigor, como resultó la declaración de patria alfabetizada,⁴⁰ el aporte de las Escuelas del Milenio, las capacitaciones masivas. Contradictoriamente, otros avances sustantivos —pero menos espectaculares—, como actualización curricular, reordenamiento orgánico, textos, descenso del trabajo infantil, han sido poco socializados. En este campo, la veeduría social ha sido crucial para que el debate supere las “cosas” y se pronuncie sobre lo trascendente. El análisis de textos del Contrato Social y varias universidades (2008 y 2010) han sido hitos de crítica y propuesta.

2.2. *¿Rectoría recuperada y excluyente?*

La recuperación de la rectoría del Estado —bandera del régimen y del Ministerio— ha sido bien valorada, dada la fragmentación, el desorden y la dispersión reinante, y dado el control que el gremio

⁴⁰ La declaración se hizo en un estadio, con el respaldo de la Unesco. Luego se cuestionó las cifras (la tasa no llegaba al 2,8 exhibido sino a 7,76%). Hoy están en proceso estudios especiales y un juicio político.

logró en el gobierno del sector. El debate gira alrededor del perfil con que se construye esa rectoría, un perfil centralista y excluyente o uno de carácter democrático. Los principios de participación se ponen en entredicho así como la posibilidad de aprovechar el acumulado que portan los actores sociales. Todo indica que el éxito de las reformas precisa alianzas, alianzas que entrañan una nueva manera de planificar, evaluar, soñar la educación.

La rectoría muestra inconsistencias. Varios programas —aún sin considerar la educación privada— siguen encapsulados en determinados sectores y temas,⁴¹ y son sostenidos por acuerdos internos o de cooperación. Más allá de las innovaciones, un proyecto y un trayecto integral de cambio aún no se construyen ni se instalan. Una especie de pilotajes reiterativos ronda el Ministerio de Educación. Otra vez, el debate y la propuesta participativa aparecen como aportes para ganar en convergencia.

La rectoría tiene una tensión no resuelta con la cooperación internacional. Hay avances en torno a soberanía y alineamiento hacia las metas nacionales; sin embargo, la concreción de acuerdos y la canalización de recursos tienen aún trabas. Despejarlas en pro de nuevas armonías, en donde no sea excluyente el principio de soberanía con el de diálogos y encuentros, potenciaría los aportes de aliados externos, que también los hay. Otros temas siguen en debate: endeudamiento, articulación, rendición de cuentas, aspectos comunes y particulares. Hay implicaciones que superan lo nacional, pues involucran agendas internacionales en las que se ha comprometido el país. Se vislumbra que las Metas 2021 lideradas por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) serán la agenda en la próxima década.

En esta línea se ubica el cambio organizativo apoyado por la Senplades;⁴² un nuevo modelo de gestión interno basado en procesos, y uno territorial que articula circuitos y distritos que asegurarían todos los servicios. Las voces disonantes aluden al escaso involucramiento de actores.

⁴¹ Escuelas del Milenio, asociadas a Unesco, saludables, lectoras, gestoras de cambios, verdes, seguras.

⁴² Se destaca la organización por procesos: gobernantes, agregadores de valor, habilitantes. Nuevo ordenamiento territorial: circuitos y distritos. Baja descentralización. Ver estatuto orgánico, Ministerio de Educación (ME).

2.3. ¿La hora de la calidad?

Las reformas del Ministerio de Educación son múltiples: educación inicial, alfabetización, currículo, rol docente, gestión. Sin minimizar el esfuerzo en cobertura, infraestructura y equipos, el desafío prioritario inequívoco es la calidad. Esta política se muestra más potente e integral que en el pasado. Incluye líneas estratégicas: modelo educativo, estándares, currículo, capacitación, textos, evaluación. Opera desde una Subsecretaría de Calidad con abundantes recursos. La nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural —con temas polémicos poco debatidos— dará soporte a estas iniciativas.

Aunque es prematura una valoración global, se aprecia que las reformas se han recibido con apertura cautelosa.⁴³ Se visualizan puntos de debate: sello tecnocrático y escasa socialización; reformas paralelas de diversa calidad; formación y evaluación docente y negociaciones con el gremio; visiones y estrategias en alfabetización; calidad y uso de los sistemas de información.

El acceso ha sido apreciado como una estrategia menor, un paso previo a la calidad y un resultado que se logra para siempre. Es necesario repensarlo en tres vías: la ampliación de oportunidades y por tanto su aporte a la equidad; su crecimiento desde la básica a otros niveles (inicial, bachillerato) y la retención. Lo último evidencia el problema del abandono y repitencia, que no se resuelven solo con bonos y comedores sino con ataque directo a la calidad.

Bajo la óptica de la integralidad y reformas, merece reflexionarse sobre la “unidad de cambio”. La dirección de los esfuerzos al maestro considerado individualmente —especialmente la capacitación— ha mostrado sus límites, ratificados además por estudios.⁴⁴ Habrá que ver en esta línea el rol que se asigne a escuelas, circuitos y distritos. Y también la incidencia que tendrá la supresión del rol de los municipios en la gestión de la educación.⁴⁵

⁴³ El currículo difundido en un evento local, en la web del ME y la prensa escrita, no tuvo mayor eco. En principio, no ha merecido debate como corresponde a su trascendencia.

⁴⁴ Estudios revelan la importancia de trabajar la escuela como unidad; es en ella en donde cobran sentido y se pueden aplicar y seguir capacitaciones, textos, etc. El Programa EGC del ME adopta este enfoque.

⁴⁵ La nueva Ley de Educación y el Código de Ordenamiento Territorial reducen el rol de los municipios a la operación en infraestructura y gestión. Algunos municipios cuestionan este cambio.

El rezago educativo demanda otra reflexión mayor. Según un estudio preliminar,⁴⁶ para el período 2003-2009, “el 61,8% de la población de 15 y más acusa algún nivel de rezago educativo. Esto significa que más de 6 millones de personas requieren alfabetizarse, completar la educación básica y obtener el título de bachiller”. La cifra revela con crudeza los problemas de calidad (sobre todo la llamada “deserción”), y pone en jaque las iniciativas de campañas veloces de alfabetización que no miran el conjunto de la situación de jóvenes y adultos dentro y fuera del sistema.

Finalmente, cabe una mención sobre una ausencia: educación y desarrollo, y por lo mismo la construcción de un proyecto educativo nacional alineado con el buen vivir, que implica interculturalidad,⁴⁷ equidad, derechos. Alude también a apuestas que sobrepasan lo escolar y el sector para acercarse a la sociedad del conocimiento. Los aprendizajes se vislumbran al interior de un nuevo sistema que teje lo formal, lo no formal, lo informal, en una nueva síntesis. Quizá el tema de la educación de jóvenes y adultos a lo largo de la vida (hoy reducido a una visión limitada de alfabetización y educación compensatoria) pueda abrir estos nuevos horizontes.

2.4. ¿Aterrizaje o final de un encantamiento?

Como todo el régimen, la educación vive un momento de definiciones. Los discursos y reformas muestran primeros frutos; el encantamiento empieza a teñirse con algunas incertidumbres y desencantos. Y aunque el tiempo y los datos no son suficientes, son oportunas las evaluaciones integrales, participativas y proyectivas que se solicitan desde diversos frentes.

El interrogante clave gira en torno a la calidad de la calidad. A los atributos con que aterrizan las propuestas, con los sujetos concretos y desde las condiciones existentes. A la distancia entre el discurso y la aplicación, entre los principios y los procesos y resultados reales. Al carácter de las reformas: cambios estructurales o más y mejor de lo mismo.

⁴⁶ Estudio de Cecilia Amaluiza, auspiciado por el Contrato Social por la Educación. *Rezago educativo: barrera a vencer para el Buen Vivir*. Ecuador, 2011.

⁴⁷ Es relevante valorar el tránsito en la interculturalidad. Antes aparecía como una cuestión de los indígenas; hoy como un eje transversal para todos, que incluye pero supera la diversidad étnica.

La ampliación y cualificación de la participación aparece también como desafío sustantivo. Los actores del Estado —parlamentos o gobiernos locales— y de la sociedad civil han aumentado y se han diversificado. La convergencia y la apertura, sin embargo, aún no son marcas dominantes.

El debate sobre participación apenas se inicia. La apuesta estatal inclinada a institucionalizarla o ritualizarla tiene reparos. Desde la sociedad se aboga por roles más abiertos y autónomos, al tiempo que se construyen inéditos procesos de exigibilidad y justiciabilidad del Derecho Humano a la Educación (DHE). Se aspira también concertar un acompañamiento social vigoroso que combine crítica y propuesta, ejercicio político y ética, compromiso sectorial y visión de país. Resulta imperativo superar las reformas periódicas, inconclusas, superpuestas, con una ruta involucradora y sostenida de cambio, alineada insobornablemente con el ejercicio pleno del DHE. La crisis educativa y la oportunidad histórica no admiten dilaciones.

Noviembre, 2010

Bibliografía

- Arcos, Carlos y Espinosa Betty, editores, (2008). *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Quito: Flacso.
- Bilbao, Luis F. (1980). *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Código de Reordenamiento Territorial* (2010). Asamblea Nacional.
- Colegios Juan Montalvo y Manuela Cañizares (1951). *Libro del Cincuentenario, 1901- 1951*. Quito: Imprenta del Ministerio de Educación.
- Contrato Social por la Educación (2007). *Educación ¿para qué?* Quito: Contrato Social.
- Espinoza, Betty. "Organización, financiamiento y asignación en bachillerato". En Arcos, Carlos y Espinosa Betty, editores. (2008), *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Quito: Flacso.
- Foro Nacional de la Juventud (junio 1996). *Agenda Política de la Juventud*.
- FEUE (1972). *Informe de la directiva al XXV Congreso Nacional, 1968-1969*. Quito.
- Guerrero Blum, Edwing (1995). *Historia del Instituto Nacional Mejía*. Quito.
- Junapla. *Plan Integral de Transformación y Desarrollo del 1973-77*, Quito.
- Junapla (1979). *Desarrollo y Educación en el Ecuador (1960-1978)*, Quito.
- Herdoíza, Diego (2010). *Apuntes para tesis sobre educación municipal en la ciudad de Quito*.
- Luna, Milton (2004). *Estudio de los conflictos docentes en Ecuador*. Orealc, Unesco. Inédito.
- Mena Soto (1968). *De la dictadura militar al quinto velasquismo*. Quito.
- Paladines, Carlos (julio 1995). "Ecuador: Historia de reformas educativas inconclusas". En *Educación, crecimiento y equidad*. Cordes, BID.
- Ponce, Juan. *La educación básica en el Ecuador: problemas y propuestas de solución*. SIISE.
- Simón Farith. *La educación en la Constitución Ecuatoriana de 1998*.
- Terán Najas, Rosemarie. *Impactos de la mundialización educativa con énfasis en bachillerato*.
- Tobar, Julio (1948). *Apuntes para la historia de la educación laica en el Ecuador*. Quito: Imprenta del Ministerio del Tesoro.
- Orealc, Unesco (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos*.
- Uzcátegui, Emilio (1981). *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*. Quito.
- Yáñez Cossío, Consuelo. *La educación indígena en el Ecuador*. Estudio introductorio.