

Políticas educativas en el Ecuador, 1944-1983

GABRIELA OSSENBACH

Universidad Nacional de Educación a Distancia — Madrid

Este ensayo pretende caracterizar un período crucial en el desarrollo reciente de la educación en el Ecuador, señalando algunos problemas básicos y proponiendo algunas hipótesis para su estudio. Aunque se aportan algunos datos esenciales sobre la evolución de la educación durante cuatro décadas, el estudio no es exhaustivo en cuanto a la descripción pormenorizada de la política educativa del período. Nos interesa más bien adelantar algunas pautas de interpretación para la política educativa de una época en que se producen importantes tensiones entre la política llevada a cabo por José María Velasco Ibarra, quien gobierna el país en cuatro ocasiones durante ese lapso de tiempo, y las presiones internacionales en favor de una política desarrollista y planificadora, que afectó a toda América Latina en todos los ámbitos, además del educativo.

Desde esa perspectiva, este análisis quisiera contribuir a la discusión que se ha generado en el Ecuador en torno a la caracterización y significación del *velasquismo*, proponiendo una interpretación de este fenómeno que toma en cuenta, al menos en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, las tendencias internacionales en favor del desarrollismo y la traslación de muchas de las decisiones en política social y económica desde el ámbito nacional a las esferas internacionales. Si bien el *velasquismo* de los años 30 y primeros años 40 puede inscribirse más fácilmente dentro de un reformismo social nacionalista y el inicio de una política de masas, bastante generalizados en toda América Latina en la primera mitad del siglo y conceptualizados en muchas ocasiones como *populismo*,¹ el nuevo panorama latinoamericano, sobre toda a partir de los años 50, se ve fuertemente condicionado por la acción de los organismos internacionales y por la adhesión de los países latinoamericanos a sus recomendaciones y requisitos. En este sentido, cabría plantearse en el Ecuador la coexistencia de dos estilos políticos en una

coyuntura en la que se ponen de manifiesto elementos discrónicos en pugna entre sí. No es casual que la discusión en torno a la cuestión del *populismo* siga teniendo gran actualidad en el Ecuador, donde se han repetido fenómenos de esta índole hasta tiempos muy recientes y donde las tendencias populistas siguen teniendo un importante peso en la vida política del país.²

Antecedentes y caracterización del período

En 1944 asume la presidencia del Ecuador por segunda vez José María Velasco Ibarra. Aunque había ocupado ya la presidencia del país en el período 1934-35 y el *velasquismo* como movimiento había surgido a principios de la década del 30, es a partir de 1944 cuando realmente se pone en práctica su política con una peculiar impronta *populista* que perviviría con importantes vaivenes a lo largo de tres décadas. A partir de 1944 también el comportamiento político de las elites tradicionales cambiaría radicalmente, en consonancia con las importantes transformaciones que sufrió la estructura social del Ecuador a causa de un acelerado proceso de urbanización, y como consecuencia del nuevo estilo político inaugurado precisamente en los años 30 por el *velasquismo*.

Frente a estos fenómenos internos, al final de la Segunda Guerra Mundial se dieron los primeros pasos hacia lo que hoy denominamos *globalización*, cobrando protagonismo las políticas diseñadas desde organismos internacionales en el contexto de la Guerra Fría. Ello supuso para América Latina (y para lo que se llamará el *Tercer Mundo*) el inicio de una nueva era *desarrollista*, auspiciada por organismos como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina, de las Naciones Unidas). Desde estos organismos se promovió un importante intervencionismo del Estado en políticas de desarrollo económico y social a través de estrategias de planificación.

Pero vayamos un poco más atrás para identificar algunos hitos relevantes de la historia ecuatoriana que entrarían en juego en la segunda mitad del siglo XX. En 1925 había terminado el período de hegemonía liberal que se había iniciado en 1895 y que había conseguido institucionalizar el Estado nacional. En el proceso revolucionario liberal se habían puesto de manifiesto grandes dificultades para lograr la integración nacional, ocasionadas por los fuertes obstáculos que se oponían a la secularización de la sociedad y de las instituciones, así como por el marcado regionalismo, entre otros factores. El retraso con que se produjo la consolidación de ese Estado liberal, así como las consecuencias de la Primera Guerra Mundial y de la crisis de 1929, impidieron contar con la estabilidad suficiente y los recursos requeridos para potenciar el desarrollo material e institucional que otros países latinoame-

ricanos habían alcanzado en las últimas décadas del siglo XIX. Entre 1925 y 1944 hizo crisis el sistema liberal tradicional y la clase media aún muy incipiente, aliada al Ejército, no fue capaz de consolidar una nueva forma de poder político. Por lo tanto, este período 1925-1944 se caracterizó por una inusitada inestabilidad política, mientras que paralelamente la crisis económica hizo que la estructura social del país cambiara radicalmente por la emigración del campo a la ciudad. Es en este contexto que surge la figura de José María Velasco Ibarra y se inician nuevas formas de movilización política y una alternativa a los partidos políticos tradicionales. La interpretación del *velasquismo* ha suscitado una importante polémica entre los historiadores ecuatorianos, quienes han cifrado su importancia en cuanto origen de una política de masas, pero discrepando en cuanto al papel activo o pasivo que le cupo en ese proceso a las llamadas *clases subalternas*, en un período de hondas crisis económicas, de diversificación de la economía y de transformación de las relaciones sociales tradicionales — lo que J. Maiguashca (1991) ha denominado "crisis de la autoridad paternal".³

Sin lugar a dudas, las transformaciones en la estructura social y demográfica del país crearon una nueva relación entre las regiones de la Sierra y la Costa y dieron lugar a alteraciones en el equilibrio político que desde el siglo XIX se establecía entre ambas regiones. Si hasta comienzos del siglo XX la Costa, de predominio liberal, albergaba apenas un 20% de la población total del país, en 1950 albergaba ya a más del 40% (CUEVA, 1979, 69). Este fenómeno, junto al crecimiento de los núcleos urbanos, hizo que se incrementaran en el país las fuerzas no conservadoras. La ciudad costera de Guayaquil fue la que creció a un ritmo más espectacular a raíz de la crisis posterior a 1929. Entre 1929 y 1934 creció al ritmo anual del 5,33%, y entre 1934 y 1946 siguió aumentando al ritmo del 2,5% anual (CUEVA, 1979, 93). Guayaquil es hoy en día la ciudad más populosa del país, por encima de la capital Quito y, en general, el ritmo de crecimiento de la población urbana del país ha continuado en rápido ascenso, mostrando uno de los índices de crecimiento más altos de América Latina.

Porcentaje de población urbana respecto de la población total

Alrededor de:	1950	1960	1970	1980
Población en localidades de 20.000 habitantes y más	18,0	28,2	35,2	42,9
Población en localidades de 100.000 habitantes y más	14,8	19,6	23,7	33,2

Concentración urbana en la ciudad de Guayaquil (porcentaje respecto de la población total)

Alrededor de:	1950	1960	1970	1980
	8,3	11,7	12,9	15,5

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, ed. 1988, Santiago de Chile, 1989, pp. 6-7.

Al inicio de la década del 40, se había creado en las ciudades un importante sector marginal constituido por la emigración y por los sectores populares empobrecidos a lo largo de la década anterior. Estas masas urbanas, que A. Cueva denomina "subproletariado" (personas sin empleo estable, vendedores, desocupados, etc.), se convirtieron en un importante apoyo para el *velasquismo*, aunque no puede hablarse del apoyo de un movimiento sindical, debido a la escasez de un proletariado urbano propiamente dicho, en un país escasamente industrializado, al menos hasta principios de la década de 1970.⁴

La era de Velasco Ibarra concluyó en 1972, coincidiendo con el hallazgo e inicio de la explotación de importantes yacimientos petrolíferos en el Oriente del país. Es entonces cuando tomó el poder un gobierno militar que intentó aplicar medidas nacionalistas para controlar los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo. La prosperidad económica, a pesar de graves desajustes, permitió al Estado emprender importantes medidas modernizadoras, aumentándose considerablemente el gasto público, así como la burocracia estatal y, consecuentemente, las clases medias urbanas. Paralelamente creció el proletariado urbano y se fue reforzando el movimiento obrero.⁵ Sin embargo, en 1973 la agricultura seguía siendo el sector que ocupaba a la mayor parte de la población activa (más del 50%), mientras que sólo el 18% se ocupaba en el sector secundario, del cual más de las dos terceras partes eran artesanos.

En 1978 se llevó a cabo una transición democrática, que culminó con la proclamación de una nueva Constitución en 1979 y la elección como presidente del social-demócrata Jaime Roldós Aguilera. Desde entonces, la consolidación de los procedimientos democráticos se ha visto amenazada, entre otras causas, por las consecuencias de los ajustes de la economía impuestos por la crisis que ha afectado a toda América Latina en la década del 80. En estos años quedó definitivamente clausurado el ciclo *desarrollista*, inaugurándose una nueva época bajo el signo del *neoliberalismo*, que ha supuesto un nuevo planteamiento del papel del Estado, así como el recurso a políticas liberalizadoras de la economía. La coincidencia de la transición a la democracia y la reducción de la política social del Estado tuvo su efecto

también en una reforma educativa (1983), que podemos considerar el límite del período que estudiaremos en este ensayo.

Líneas generales de la política educativa en el período 1944-1983

No resulta fácil hacer un análisis global de la evolución de la educación ecuatoriana en este período histórico, no solamente por la acusada inestabilidad política y vaivenes económicos que sin duda condicionaron las medidas de política educativa, sino también por la carencia que existe de estudios sobre la evolución de la educación y sus problemas después de la Segunda Guerra Mundial. No se cuenta, por ejemplo, con un estudio sistemático de las realizaciones educativas del *velasquismo*, habiéndose soslayado todo análisis de su política educativa para esclarecer los rasgos populistas que se le atribuyen a sus gobiernos.⁶ En general, este hecho puede extenderse a toda América Latina, donde los estudios sobre las políticas educativas denominadas populistas son ciertamente escasos.⁷

La Revolución Liberal ecuatoriana de 1895 había conseguido institucionalizar un sistema público de enseñanza cuya característica más señalada fue la de la secularización. Esta secularización de la enseñanza, junto a la de otros servicios públicos, formaba parte de las necesidades de afianzar al Estado frente a la poderosa influencia que la Iglesia católica había ejercido a lo largo de todo el siglo XIX, así como de crear una identidad nacional no vinculada a los valores religiosos imperantes en la sociedad ecuatoriana.⁸ El laicismo, término con el que se denomina desde entonces la política educativa liberal, se constituyó en un elemento sustancial de secularización de la sociedad, de "nacionalización" y de consenso.

Tras varias décadas de hostilidad entre la Iglesia y el Estado, las relaciones entre ambos se normalizaron al acordarse en 1937 un *modus vivendi* con la Santa Sede.⁹ Según este acuerdo, se devolvió la personería jurídica a las entidades eclesiásticas, respetando su libertad dentro del régimen de separación de Iglesia y Estado. No obstante, se llegó al compromiso de colaborar en la atención al indígena, las misiones, la cultura y la educación, favoreciéndose a partir de entonces la educación en las instituciones religiosas, a las que se libró de la tutoría estatal que les impedía otorgar grados académicos y establecer sus propios programas de enseñanza.

A pesar de ello, la enseñanza oficial continuó siendo laica y, aunque dejó de estar articulada a un proyecto de Estado, como en los albores del liberalismo, se puede decir que la educación pública había conseguido institucionalizarse bajo ese patrón laicista, apoyada por el magisterio que se había formado en las Escuelas Normales fundadas por el liberalismo y que había creado una cultura pedagógica, con una importante proyección en la cultura nacional,

que resistió el protagonismo que lentamente volvía a ganar la enseñanza confesional.

Porcentaje de establecimientos de enseñanza privada

	Preescolar	Primaria	Media	Superior
1919	—	8,2	28,5	0,0
1928	—	12,8	—	0,0
1935	—	9,4	—	0,0
1959	34,0	14,2	59,9	20,0
1975	52,3	13,1	49,0	29,4

Fuente: G. Ossenbach, *Formación de los sistemas educativos nacionales en Hispanoamérica. La política educativa como factor de consolidación del Estado Nacional (1870-1900): el caso del Ecuador*, tesis doctoral inédita, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1988, pp. 318 y 322; L.F. Bilbao, *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*, Quito, Ed. Banco Central del Ecuador, 1980, pp. 83 y 251.

a) La política educativa en el período 1944-1979

El sistema educativo liberal instaurado a partir de 1895 había favorecido a las incipientes clases medias urbanas, cuyo ascenso social se vio impulsado por sus posibilidades de acceso a los colegios secundarios laicos, a las Escuelas Normales y a ciertas instituciones educativas militares, entre otros establecimientos. En los años 40, el transformado panorama social urbano planteaba nuevos retos a la educación pública, a los que se sumaban las necesidades de atención a la población rural, sobre todo la indígena, secularmente excluida de los beneficios de la enseñanza.¹⁰

El *velasquismo* abordaría su política educativa con una preocupación moralista, en un momento histórico en que las transformaciones sociales del Ecuador hacían tambalear los parámetros tradicionales de convivencia social. Como han señalado R. Terán y G. Soasti, esta actitud tuvo como consecuencia, entre otras cosas, una oposición al magisterio nacional laico, que había ido adquiriendo en las décadas anteriores un importante protagonismo político. Velasco Ibarra desarrolló todo un discurso en favor de la libertad y la despolitización de la enseñanza, que favoreció la acción de la Iglesia Católica en la educación. Su discurso moralizante y universalista se enfrentó a la idea de la "cultura nacional" que simbolizaba el magisterio laico. No obstante, Velasco Ibarra mantuvo siempre el principio liberal en cuanto a mantener alejada a la religión de la política, defendiendo el Estado laico y el laicismo en la enseñanza oficial ("es decir,

que el Estado como tal no enseña ni ataca religión alguna", Art. 171 de la Constitución de 1946). Sin embargo, la Constitución de 1946 contempló la posibilidad de subvencionar la enseñanza particular (Art. 171)¹¹ y en el mismo año de 1946 se autorizó la creación de la Universidad Católica en Quito. Para A. Cueva, esta estrategia de Velasco Ibarra es un componente de su postura populista, ya que era consciente de la fuerte influencia católica sobre el pueblo ecuatoriano y ello le apartó de toda postura anticlerical, enfocando en su discurso político los problemas del Ecuador en términos morales y religiosos (CUEVA, 1979, 111-13). En esta apreciación coincide M.C. Cárdenas, quien puntualiza que la religión se erige en Velasco Ibarra como un instrumento de control social (CARDENAS, 1991, 64).

Este discurso moralista, encubierto de aparentes aspectos modernizantes al apelar a una nueva sociedad de masas (CÁRDENAS, 1991, 65), no pudo tener un efecto duradero en este lapso de tiempo. En el período que va de 1944 a 1972, José María Velasco Ibarra accedió a la presidencia del Ecuador en cuatro ocasiones, interrumpido en los intervalos 1948-1952 (presidencia del liberal Galo Plaza), 1956-1960 (presidencia del conservador Camilo Ponce) y 1963-1966 (gobierno militar). La política velasquista hubo de convivir y alternarse con el nuevo discurso economicista y con la política desarrollista y planificadora que se impuso de forma arrolladora en toda América Latina y que encontró importantes auspiciadores en los gobiernos de oposición a Velasco Ibarra. Habría que analizar, no obstante, hasta qué punto la internacionalización de las políticas de desarrollo podría estar en conflicto con los referentes nacionales ecuatorianos presentes en la actuación y en el discurso político de Velasco Ibarra. No hay que perder de vista que en torno a las políticas economicistas de estas décadas se dio un considerable consenso en toda América Latina, de manera que se implementaron reformas (entre ellas, reformas educativas) de características muy similares por parte de gobiernos de distinto signo político. Por otra parte, no parece justificado sobrevalorar la acción de Velasco Ibarra, pues su política no llegó a traspasar los límites del sistema económico existente ni a plantearse una ruptura con muchos de los elementos del orden agrario tradicional.

A partir de los años 50, el Ecuador, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos en esa época, adoptó medidas de planificación del desarrollo, que incluían una ampliación de la educación pública, concebida como creadora de riqueza y de estabilidad social. En el campo de la educación, el sustrato teórico del nuevo paradigma de desarrollo lo constituye la teoría del *capital humano*, mediante la cual se intentaron acompasar las reformas educativas con los requerimientos del sistema ocupacional,

entendiéndose las decisiones en el campo de la educación como inversiones de capital. Estas políticas se vieron impulsadas por organismos internacionales como la UNESCO, la CEPAL y la OEA, entre otros, y supusieron una incursión decidida del Estado en las estrategias de modernización.¹² La bonanza económica que vivió Ecuador en la década de los 50 con el auge de las exportaciones bananeras, y en 1972 con las petroleras, favorecieron esta política. En los años 60, a pesar de la fuerte crisis que vivió el país, las medidas de la *Alianza para el Progreso*, encaminadas a promover el desarrollo y a frenar la expansión del comunismo, pusieron fondos a disposición para la expansión educativa.¹³

A pesar de los intervalos en los que el *velasquismo* estuvo en el poder, los nuevos planteamientos desarrollistas y la presión social imprimieron una característica común a la política educativa de todo el período, incluyendo la época del gobierno militar de los años 1972-1978. Los partidos políticos tradicionales (conservador y liberal) tuvieron que adoptar también en sus programas medidas sociales populares. La tónica general fue la de la expansión acelerada del sistema educativo y la atención a la alfabetización. Sin embargo, a pesar de que se elaboraron medidas de planificación del desarrollo, los gobiernos velasquistas se caracterizaron por prescindir de toda planificación, adoptando más bien medidas de tipo asistencial de atención urgente a los requerimientos populares, dando prioridad sobre todo a la realización de obras públicas y a la extensión de la educación. Algunos autores han señalado que el *velasquismo* fue causa de no pocos desórdenes financieros y administrativos, que imposibilitaron la realización de un programa de desarrollo coherente y articulado. En ese sentido, los gobiernos velasquistas contrastarían con los afanes desarrollistas de Galo Plaza o con la política planificadora de la Junta Militar de 1963-66, pero el resultado de ambas políticas, asistencialista y planificadora, redundaron a lo largo de todo este período en beneficio de la extensión de la educación pública, como lo muestran las cifras de crecimiento que incluimos a continuación:

Aumento de las tasas brutas de escolaridad y analfabetismo

	Primaria(*)	Media(*)
1950	56,7	4,4
1960	72,6	10,6
1975	93,7	27,5

(*) Se consideran educación primaria los cursos 1° a 6°, y educación media los cursos 7° a 12°.

Analfabetismo en la población de 15 años y más

1950	1960	1970	1980
44,0	32,5	25,8	16,5

Fuente: R. Nassif, G.W. Rama, J.C. Tedesco, *El sistema educativo en América Latina*, Buenos Aires, Kapelusz, 1984, pp. 136-137; CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, ed. 1991, Santiago de Chile, 1992, p. 54.

En 1954, bajo el gobierno de Velasco Ibarra, se creó la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Fue el primer organismo público que elaboró estudios globales de la realidad nacional, como resultado de los cuales formuló los más diversos programas, entre ellos también de educación (en 1960 se creó el Departamento de Planificación Integral de la Educación en el Ministerio de Educación Nacional). Estos programas se hallan contenidos principalmente en los tres planes de desarrollo: decenal (1964-73), cuatrienal (1970-73) y quinquenal (1973-77), con los cuales se buscó elevar la tasa de crecimiento de la economía y mejorar la distribución del ingreso.¹⁴

Con anterioridad a 1964, año en el que se inició una reforma del sistema educativo, así como el primer plan de desarrollo de la educación para el decenio 1964-1973, la educación primaria presentaba hondas desigualdades entre las zonas rurales y urbanas, ofreciéndose en este nivel obligatorio sólo cuatro años de estudio en el ámbito rural, mientras que en las zonas urbanas el ciclo era de seis años y era el único que capacitaba para el acceso a la enseñanza secundaria. Por su parte, la enseñanza secundaria se subdividía en diversas ramas de estudio, incluyendo varias especialidades técnico-profesionales, así como las Ciencias de la Educación consagradas a la formación de los maestros de enseñanza primaria. En general, la política educativa anterior a los años 60 prestaba escasa atención a la formación de profesores y a la educación rural, siendo muy considerable el número de enseñantes que ejercían sin tener la titulación requerida.

A partir de 1960, la nueva concepción más economicista y práctica de la educación impulsó importantes reformas en los niveles primario y secundario y se produjo un aumento considerable de los presupuestos del ramo educativo. Fue igualmente significativa la firma de numerosos convenios internacionales para la ejecución de proyectos de educación. La política educativa favoreció sobre todo la extensión de la educación primaria en las zonas rurales, así como un considerable crecimiento de la enseñanza secundaria pública en las ramas de enseñanza general y técnica. La reforma educativa de 1964 amplió la enseñanza primaria rural a 6 años, igualándola con la urbana y, en general, organizó la enseñanza primaria en tres ciclos de dos años cada uno, con el fin de reducir la tasa de abandono escolar mediante

el cambio de exámenes anuales por exámenes de ciclo. En la enseñanza secundaria la reforma de 1964 instituyó un ciclo *básico* y otro *diversificado*, este último incluyendo opciones de estudio para la formación de obreros cualificados. Una Ley de Educación y Cultura promulgada en 1977 amplió la obligatoriedad y gratuidad de la educación hasta el primer ciclo de la enseñanza secundaria, formando la denominada *enseñanza básica*, con 9 años de estudio.

Evolución del porcentaje del presupuesto nacional dedicado a educación

1940	1950	1960	1970	1975	1979
15,64	19,77	15,41	21,26	22,61	25,21

Fuente: L.F. Bilbao, *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1980, p. 105.

Además, los planes de desarrollo educativo potenciaron la implantación en las áreas rurales de los llamados *núcleos de educación* que, teniendo en cuenta las necesidades específicas de las diferentes zonas del país, debían asegurar por una parte la enseñanza tradicional para la población en edad escolar y, por otra, organizar actividades de alfabetización y cualificación profesional para la población adulta. La implantación de estos núcleos, aunque su extensión fue reducida, perseguía provocar un efecto de motivación y organización de la población hacia el progreso económico y social.

En general, sin embargo, según apreciaciones de L.F. Bilbao, el incumplimiento parcial de los planes de desarrollo en materia de reforma agraria y de expansión y diversificación de la industrialización generaron desequilibrios importantes entre la estructura económica y social y el sistema escolar, por la imposibilidad de la economía de absorber los recursos humanos formados a través del sistema educativo, aunque también por causa del peso del sistema tradicional de formación general, que ha seguido siendo atractivo para amplios sectores de la población en busca de un mayor prestigio social.

Merece la pena, finalmente, hacer algunas consideraciones sobre el papel que le cupo al magisterio nacional en todo el proceso reformador de la educación pública durante este período de tiempo. Sobre este tema quisiéramos únicamente plantear algunas hipótesis que pudieran servir de referente a un estudio pormenorizado de la cuestión. Si bien, como apuntamos anteriormente, hay que tomar en cuenta que la política de Velasco Ibarra supuso un obstáculo importante para el magisterio nacional laico, no hay que perder de vista que, en general, en América Latina los

docentes perdieron sus mayores posibilidades de orientar las políticas educativas cuando se implementaron las estrategias de planificación del desarrollo. El tecnocratismo, que fue característico de esas estrategias, trasladó a los organismos de planificación nacional y a los expertos internacionales el campo de las decisiones en temas como la innovación educativa, el diseño curricular y la elaboración de guías y materiales de enseñanza. En ese sentido, se produjo una gran pérdida de protagonismo por parte de los docentes y los pedagogos en todo el proceso reformador. Esta cuestión debería ser analizada en profundidad y tomada en consideración a la hora de valorar el papel de los gremios docentes, y en particular de la Unión Nacional de Educadores del Ecuador. En términos muy simplificadores, habría que analizar hasta qué punto los maestros, que en parte se han visto ellos mismos eclipsados por el discurso economicista que los ha mantenido al margen, abandonaron el campo de la renovación escolar para preocuparse por reivindicaciones mayoritariamente laborales.

b) La educación en el período de restauración democrática a partir de 1979

La nueva Constitución Política de 1979, que restauró la democracia en el país, otorgó por primera vez en la historia ecuatoriana el derecho de ciudadanía y el sufragio a los analfabetos. Sin embargo, el voto es obligatorio solamente para los ciudadanos que sepan leer y escribir y facultativo para los analfabetos (Art. 33). Consecuentemente, los nuevos gobiernos elegidos por cauces democráticos se fijaron como una de sus principales metas en política educativa la disminución del analfabetismo, ampliando igualmente los servicios educativos para adultos y los del medio rural. La misma Constitución estableció que en el presupuesto del Estado se destinaría no menos del treinta por ciento de los ingresos corrientes del gobierno central para la educación y la erradicación del analfabetismo (Art. 71). El programa de alfabetización "Jaime Roldós Aguilera" de 1980-1984, así como la Campaña Nacional de Alfabetización "Monseñor Leónidas Proaño", que se llevó a cabo entre los años 1989 y 1990 con importantes ayudas internacionales, son las primeras manifestaciones de esta política, a las que hay que añadir la política decidida en favor de la educación bilingüe e intercultural dirigida a la población indígena, a la que dedicaremos un análisis más pormenorizado más adelante.

En febrero de 1980 el Ministerio de Educación y Cultura promovió un debate pedagógico nacional, con la participación de más de 200 educadores del país, con el fin de sentar las bases de la política educativa de la nueva época que entonces se iniciaba.¹⁵ La nueva Ley de Educación de 1983 no introdujo cambios significativos en la organización de los

niveles educativos, pero las estrategias de desarrollo del sistema educativo dieron prioridad a la educación preescolar, tradicionalmente desatendida, así como a hacer efectiva la cobertura de la enseñanza básica de 9 años a toda la población de 6 a 14 años de edad. Por otra parte, después del espectacular crecimiento de las cifras de cobertura escolar en las décadas precedentes, la preocupación en los 80 se centró en cuestiones relativas a la llamada *calidad* de la enseñanza, siempre dentro de una preocupación economicista muy acentuada y en medio de las dificultades financieras que en esa década afectaron a toda América Latina, reduciendo los recursos para las políticas sociales.

La preocupación por la *calidad* de la enseñanza, cuestión que ha gravitado en todas las estrategias latinoamericanas de reforma educativa en las décadas de los años 80 y 90, es por una parte una reacción a alarmantes cifras como las de deserción y repetición dentro del sistema escolar, sobre todo en el nivel primario.¹⁶ Por otra parte, es una forma de respuesta al reto de la globalización y la competitividad internacional, además de a otras cuestiones relativas a los valores de la convivencia y de la gobernabilidad. Para el caso ecuatoriano, no hemos podido contar con datos pormenorizados sobre porcentajes de alumnos repitentes o sobre la deserción escolar. Sin embargo, algunas cifras relativas a las décadas de los 60 y 70 nos pueden dar alguna idea sobre esta cuestión, a la que se intentó buscar una solución en los años 80:

Matrícula del 6º curso de enseñanza primaria sobre la población de 12 años (%)

1960	1970	1975
36,3	60,4	51,9

(Estos datos hay que compararlos con la tasa de escolarización general para la enseñanza primaria, que para 1960 era del 72,6% y en 1975 era ya del 93,7%.)

Fuente: R. Nassif, G.W. Rama, J.C. Tedesco, *El sistema educativo en América Latina*, Buenos Aires, Kapelusz, 1984, p. 138.

Sin embargo, en Ecuador los presupuestos destinados a la educación, debido a las medidas de ajuste económico, no consiguieron aumentar en la década de 1980 en relación al total de ingresos del Estado, como podemos observar en el siguiente cuadro:

Presupuesto del sector "Educación" sobre el total del Presupuesto del Estado, 1980-1990 (%)

1980	33,02
1981	31,26
1982	29,32
1983	25,67
1984	25,04
1985	22,65
1986	20,67
1987	21,29
1988	19,57
1989	19,14
1990	17,01

Fuente: Ministerio de Educación Nacional de Ecuador, *Ecuador*, Serie "Sistemas Educativos Nacionales", Madrid, OEI, 1994, p. 74.

Educación indígena y política de alfabetización

El hecho de que casi la mitad de la población rural del Ecuador es indígena, y que la agricultura era la que todavía en la década de 1970 ocupaba a la mayor parte de la población activa, con altos índices de analfabetismo, nos obliga a prestar una atención especial a la educación rural, a los programas de educación indígena y a la política de alfabetización en la época que venimos estudiando.

A partir de 1944, la alfabetización entró a formar parte de las prioridades en la política educativa ecuatoriana. En ese año se inició una Campaña Nacional de Alfabetización que promovieron dos instituciones privadas (la *Unión Nacional de Periodistas* y la *Liga Ecuatoriana de Alfabetización*, originalmente llamada *Liga de la Enseñanza de los Analfabetos*), amparadas por una Ley de Alfabetización promovida por el Estado. Estas instituciones, sin embargo, mantuvieron su actividad casi exclusivamente en las zonas urbanas, de manera que en las áreas rurales el analfabetismo afectaba en 1960 todavía al 45% de la población mayor de 15 años. Otras actividades encaminadas a la formación de adultos estaban muy escasamente desarrolladas y fuera de la responsabilidad directa del gobierno.

Dentro de la política de extensión de los servicios sociales que caracterizó la década de los años 60, el Estado asumió oficialmente el proceso de alfabetización a través del sistema escolar público y mediante sucesivas

campañas (*Proyecto Piloto de Alfabetización, 1967-72 y Programas de Alfabetización 1972-75 y 1977-79*). Como se recoge en el cuadro relativo al aumento de las tasas de escolaridad entre 1950 y 1975, el analfabetismo en la población mayor de 15 años descendió desde el 44% (1950) hasta el 16,5% en 1980. Con la asistencia técnica de la UNESCO, el Proyecto Piloto iniciado en 1967 fue una campaña de alfabetización funcional inspirada en las ideas del brasileño Paulo Freire. Esta campaña pretendía reforzar la relación entre la alfabetización y la estructura económico-social de las regiones en las que se aplicó.¹⁷ Las dificultades para llevar a cabo una reforma agraria y la pervivencia en el medio rural de estructuras muy tradicionales obstaculizaron, sin embargo, el impulso de una alfabetización ligada al desarrollo local y regional. No obstante, las estrategias para estimular el desarrollo de la alfabetización en el país se han caracterizado por la integración a los centros de trabajo industrial y agropecuario, así como por su inclusión en programas de desarrollo comunitario que abarcan a la vez programas de salud, infraestructura y otras áreas de desarrollo.

Las campañas alfabetizadoras de la década de los años 80 interpelaron más específicamente a los indígenas, como consecuencia de la instalación de un nuevo paradigma en la consideración de la integración del indio a la nacionalidad ecuatoriana. Hacia mediados de la década de los años 70 apareció en el debate político la reivindicación étnica, la cual se intensificó y aceleró en las décadas siguientes y tendría uno de sus momentos álgidos en el Levantamiento Indio Nacional de 1990. Desde los inicios de la década de los 80 surgió un intenso debate en el que se han venido discutiendo categorías como la de "nacionalidades indígenas" o "estado pluricultural o plurinacional",¹⁸ a la vez que las propias comunidades indígenas han adquirido un destacado protagonismo en sus propios programas de reforma y desarrollo social. En el campo de la educación, esta cuestión obtuvo su estatuto legal a partir de 1983, año en el que la nueva Ley de Educación reconoció como objetivo oficial la *educación bilingüe intercultural*. En ese mismo año se introdujo una reforma a la Constitución Política de 1979 en lo relativo a la educación bilingüe, definiéndola en los siguientes términos:

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 (Art. 27).

Este tipo de educación supuso asignar al factor cultural, y no sólo al lingüístico, una importancia fundamental, por lo cual se dio cabida

prioritaria a los contenidos culturales vernáculos en todas las áreas curriculares.

En Ecuador existen once grupos étnicos en los cuales la lengua es sólo uno de los factores de diferenciación, ya que cada lengua expresa a su vez un peculiar sistema de pensamiento y de visión del mundo. Los procesos de desarrollo económico hasta la década de 1970 habían sido casi siempre indiferentes a la riqueza de la herencia cultural, los valores y las creencias de estos grupos. La escuela y la acción del Estado, en parte a través de los medios de comunicación de masas, impusieron tradicionalmente la lengua castellana como vehículo de escolarización y de comunicación, relegando las lenguas vernáculos a la comunicación familiar e intracultural. A pesar del notable crecimiento de la escolarización y el descenso de los niveles de analfabetismo en el medio rural durante las décadas estudiadas, el desarrollo se había venido limitando sobre todo a la educación primaria y había favorecido el aprendizaje del castellano, creando un tipo de bilingüismo que sólo permitía al indígena una relación parcial con la sociedad nacional blanco-mestiza. Lejos de facilitar un proceso intercultural, este tipo de bilingüismo y de castellanización tendían a establecer una fractura entre la cultura blanco-mestiza y la vernácula, resultando esta última postergada. Los indígenas así castellanizados han sido siempre los más inclinados a la migración a los centros urbanos.

Los movimientos de los propios grupos indígenas, cada vez más activos, dieron un impulso decidido al cambio de perspectiva en la educación rural. La nueva concepción de la *educación bilingüe intercultural* pretende la reidentificación cultural de los sectores indígenas, para que, aun dentro de un proceso de modernización y de integración a la sociedad nacional, puedan no sólo mantener el uso de su lengua materna, sino también reproducir su propia diferencia étnica. Desde finales de la década de los años 70, esta nueva perspectiva estuvo avalada por investigaciones de lingüistas, antropólogos, etc., creándose las condiciones para su implantación. Ya en 1978 sobresale por su envergadura la colaboración suscrita entre el Ministerio de Educación y el Centro de Investigaciones para la Educación Indígena (CIEI) de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, que inició importantes estudios culturales y lingüísticos, elaborando numerosas cartillas de alfabetización y de matemáticas.¹⁹

El paradigma de la educación bilingüe intercultural se ha constituido de manera irreversible, al igual que en otros países de América Latina con importantes poblaciones indígenas, en un principio básico de la educación pública ecuatoriana. Ello hay que estudiarlo también como parte de un fenómeno mundial, enfrentado con la cuestión de la *multiculturalidad* ante la presión de la globalización. En América Latina esta tendencia recibiría un

especial impulso por el debate en torno a la celebración del V Centenario del Descubrimiento de América. Los derechos de las nacionalidades indígenas han sido objeto de diversos reconocimientos constitucionales y se han plasmado como principios de importantes acuerdos internacionales.²⁰

La educación bilingüe intercultural supone para el Ecuador un importante reto, a pesar de los recortes presupuestarios y las políticas sociales restrictivas. Este logro es consecuencia, como hemos dicho, de una decisiva participación de las propias comunidades indígenas, pero sin duda también de la propia expansión del sistema escolar en las décadas que hemos venido analizando, cuyos efectos sobre la democratización de la sociedad parecen incuestionables.

La puesta en marcha de la educación bilingüe intercultural ha contado con un fuerte apoyo internacional y con la colaboración de organizaciones no gubernamentales, la Iglesia Católica y otras instituciones privadas, que se han unido a los esfuerzos del Estado y de las propias comunidades indígenas en esta materia. Ello ha supuesto la capacitación de personal docente y la elaboración de materiales didácticos apropiados. Se ha favorecido la participación de la comunidad en la determinación de los contenidos educativos y se ha procurado la capacitación de miembros de las comunidades indígenas para su participación en los programas educativos. Ecuador ha sido el escenario de múltiples iniciativas experimentales en este campo, no siempre coordinadas entre sí. No obstante, la experimentación e investigación sobre el tema es muy abundante y convierte al país en uno de los pioneros en educación bilingüe intercultural en América Latina.

La educación superior y el movimiento estudiantil

El panorama de la enseñanza superior ecuatoriana se transformó a partir de 1946 con la fundación de universidades privadas confesionales, cuyo desarrollo ha supuesto una fuerte competencia para las universidades públicas. Como mencionamos anteriormente, la normalización de las relaciones entre la Iglesia y el Estado a partir de 1937 y, sobre todo, la postura de Velasco Ibarra, dieron pie a la creación, en 1946, de la Universidad Católica de Quito, a la que se sumarían en 1961 la Católica de Guayaquil, en 1970 la Católica de Cuenca y en 1971 la Universidad Técnica Particular de Loja. En un país donde la lucha por la secularización de la enseñanza había sido tan determinante en el debate político, y en el que la Universidad había sufrido desde principios de siglo también el impacto del laicismo, el establecimiento de Universidades privadas católicas debe entenderse como un fenómeno de enorme significación ideológica y política. Precisamente en 1953, el fundador de la Universidad Católica de Quito, Padre Aurelio

Espinosa Pólit, definía a esta institución como "la prenda de la perduración de elementos ideológicos que deben seguir alentando en la vida y el progreso de la nación, por ser parte vital de su tradición genuina". El historiador E. Ayala Mora interpreta la importancia de la creación de esta Universidad argumentando que "una vez que el sector conservador terrateniente de orientación católica vio perdida la Universidad estatal como lugar de formación de los cuadros necesarios para el control del Estado, sintió la necesidad de fundar un centro que tuviera esas características".²¹

En el ámbito de la enseñanza superior de carácter público, hay que destacar la creación por parte del Estado de numerosas instituciones que debían responder a las exigencias de capacitación técnica, agropecuaria y administrativa que el desarrollo del país planteaba. En el período 1952-1973 se crearon siete universidades técnicas, que se sumaron a las cinco universidades públicas existentes con anterioridad a 1944 (Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja y la Escuela Politécnica Nacional). El aumento del número de universidades y la supresión de los exámenes de ingreso a la educación superior, decretada en 1969, han sido la causa de un espectacular aumento de la población universitaria a partir de ese año, así como de graves carencias que produjeron un descenso del nivel académico de la universidad pública. Aunque el objetivo de la supresión de los exámenes de ingreso fue la democratización de la Universidad, siguieron predominando en ella estudiantes provenientes de las clases media y alta.²²

Evolución de la matrícula en la enseñanza superior (número de estudiantes)

1959	1964	1975	1977
8.33	111.564	170.391	190.548

Fuente: L.F. Bilbao, *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1980, pp. 247, 251-252 y 255.

Las universidades ecuatorianas gozan de una importante tradición de autonomía, si bien este principio ha sido violado en frecuentes ocasiones en relación con la inestabilidad política y social que ha caracterizado al país en los años 40 al 80. El Movimiento de Reforma Universitaria de Córdoba (Argentina) tuvo un fuerte impacto a partir de 1918 en el Ecuador, introduciendo los principios de autonomía, libertad de cátedra y cogobierno estudiantil, que se afirmaron definitivamente en la Ley de Educación Superior de 1938 y en la Constitución de 1946, la cual contempló la autonomía incluso para las universidades particulares. El movimiento estudiantil, activo desde principios del siglo, se organizó definitivamente en 1944 con la creación de la

Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y se convirtió en uno de los grupos de presión más influyentes del país, sobre todo en la década del 60. Los estudiantes universitarios participaron activamente en la Revolución que llevó al poder en 1944 a J.M. Velasco Ibarra, y en la Asamblea Constituyente de 1945 las universidades tuvieron una amplia participación en la orientación dogmática de la nueva Constitución. Sin embargo, la progresiva politización y radicalización del movimiento estudiantil, cuyos dirigentes han provenído casi siempre de la clase media, han sido causa de numerosos enfrentamientos con el poder político. Entre 1950 y 1975 rigieron tres Leyes de Educación Superior, que sufrieron múltiples reformas con el objeto de "despolitizar" la Universidad y limitar la autonomía y el cogobierno. A su vez, la Universidad fue invadida y clausurada en varias ocasiones, destituyéndose a muchos profesores. Estas medidas afectaron sobre todo a la Universidad Central de Quito en 1963, 1966 y 1970.

Los partidos que ejercieron en esos años la hegemonía política en la vida universitaria fueron los de la izquierda. En los años 50 predominó el Partido Socialista Ecuatoriano, que desde la década del 20 había adquirido una importante presencia en la Universidad y del cual provenían, en alianza con el Partido Comunista, la mayor parte de los dirigentes de la FEUE. En los años 60 se produjeron varias escisiones en los Partidos Socialista y Comunista, favoreciéndose la fundación del Partido Comunista Marxista Leninista, de tendencia maoísta, que se convirtió en el de mayor influencia en todas las universidades del país. El Partido Liberal y la Democracia Cristiana Universitaria, sin embargo, tuvieron también algún protagonismo en estos años. Los estudiantes de las universidades católicas y de las escuelas politécnicas se organizaron en federaciones estudiantiles y se politizaron sólo a partir de 1966 y 1969, respectivamente. En las universidades católicas, el poder de influencia del movimiento estudiantil ha sido más reducido, lo cual ha redundado a la larga en una mayor estabilidad y competitividad académica de estas instituciones frente a las universidades públicas.

Hacia 1970, como consecuencia de las sucesivas fragmentaciones internas y por efecto de la represión del gobierno, se produjo un significativo debilitamiento y agotamiento del movimiento estudiantil. Al iniciarse en 1979 el nuevo régimen constitucional, el gobierno, cuyos miembros provenían en gran parte de la Universidad, favoreció un mayor entendimiento con la educación superior mediante la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas (1982), que introdujo el instrumento de la planificación para el desarrollo de la educación superior y consiguió prácticamente acabar con la violencia en la Universidad.

Corrientes pedagógicas y desarrollo de las ciencias de la educación

En la década del 30 se difundieron con intensidad en el Ecuador los principios de la Escuela Activa, sobre todo la metodología decrolyana aplicada a la escuela primaria. A la difusión de estas ideas contribuyeron el Primer Congreso Nacional de Educación Primaria celebrado en 1930, la creación de la Sección Pedagógica de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Quito en 1929, pero sobre todo el incremento de las Escuelas Normales y la actuación de una generación ya madura de antiguos normalistas que por esa época ocupaban cargos de responsabilidad en la educación del país (las primeras Escuelas Normales en Quito y Guayaquil habían sido fundadas en 1901). Fue precisamente a partir de la década de 1930 que se incrementó en el país, de manera muy considerable, el número de publicaciones de temática pedagógica, que con anterioridad habían sido ciertamente escasas.²³ Algunas revistas surgidas en esos años se encargaron de difundir las ideas de la Escuela Activa, tales como *Cuadernos Pedagógicos* y *Nueva Era*. Si nos atenemos a las palabras del pedagogo mexicano Moisés Sáenz, que visitó Ecuador en 1931, entonces las escuelas urbanas ecuatorianas, "juzgando con un criterio técnico-pedagógico, merecen una alta calificación: son partes de un sistema ordenado y bien organizado; tienen programas bien orientados y bien hechos, están en manos de preceptores de muy aceptable preparación y a quienes las autoridades educativas se preocupan por mejorar profesionalmente. Estas escuelas revelan ese espíritu de orden y de medida tan característico a toda la vida ecuatoriana, y además la dirección ilustrada de gentes que están al tanto de los progresos pedagógicos mundiales".²⁴ Sin embargo, la investigación pedagógica en el Ecuador, tal como también sugiere Moisés Sáenz, ha sido reducida y se ha primado, sobre todo, la difusión de corrientes y experiencias extranjeras.

En la década de los años 60 y 70 se adoptaron ampliamente las teorías del capital humano y las perspectivas desarrollistas en educación. Junto a esta línea tuvieron gran difusión, entre otras, las ideas de Paulo Freire sobre la "alfabetización funcional" de adultos. Los organismos internacionales como la UNESCO o la OEA, como parte de su ayuda técnica, fomentaron estudios sobre la educación ecuatoriana. El *Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica y Cultural*, firmado en 1970 por los Ministros de Educación de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, también propició el conocimiento de la educación en el Ecuador con fines de acción mutua entre los países signatarios del Convenio.

Fuera de las instituciones de formación del profesorado (Facultades de Ciencias de la Educación e Institutos Normales), el país ha carecido de importantes centros de investigación y bibliotecas especializadas en asuntos

educativos. La Casa de la Cultura Ecuatoriana, institución de gran prestigio creada por Velasco Ibarra en 1944,²⁵ con su Sección de Ciencias Filosóficas y de Educación, fue quizás el centro más importante hasta finales de la década de 1970 para apoyar y fomentar investigaciones y publicaciones de temática pedagógica, sobre todo a través de su *Revista Ecuatoriana de Educación* (creada en 1947) y de su propia editorial. En estas publicaciones colaboraron en esta época los educadores más renombrados del país, como Emilio Uzcátegui, Edmundo Carbo, Gonzalo Rubio, Julio Larrea, Reinaldo Murgueytio, Julio Tobar Baquero y muchos otros.

Lamentablemente, la *Revista Ecuatoriana de Educación* dejó de publicarse a finales de la década del 70 y no fue sustituida de inmediato por ninguna publicación científica similar editada por el Ministerio de Educación o alguna universidad. La revista *Filosofía, Letras y Educación*, publicada desde 1948 por la Facultad del mismo nombre de la Universidad Central de Quito, así como la *Revista de la Universidad Católica del Ecuador*, aunque contienen algunos temas de interés educativo, participan también de otros géneros y disciplinas científicas. El análisis pormenorizado de estas publicaciones contribuiría, sin duda, a un conocimiento más completo de la educación ecuatoriana en el período que aquí estamos analizando. La desaparición de una revista tan emblemática como la *Revista Ecuatoriana de Educación* podría quizás interpretarse como la consecuencia de la pérdida de protagonismo de los pedagogos y normalistas en las estrategias *desarrollistas* de reforma educativa, tal como lo sugeríamos al referirnos al magisterio ecuatoriano en el período 1944-1979.

Mención aparte merecen los estudios e investigaciones en torno a la educación indígena que se desarrollaron con intensidad sobre todo a partir de los años 80 y que han abarcado diversas perspectivas, no sólo la pedagógica, sino también la antropológica, lingüística, cultural, etc. Es de destacar la labor del ya mencionado Centro de Investigaciones para la Educación Indígena (CIEI) de la Pontificia Universidad Católica de Quito, así como la de otros grupos activos en este campo que publican sus investigaciones en algunos centros y editoriales especializados, como la editorial Abya-Yala o el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), entre otros muchos.

NOTAS

1. Para una caracterización de ese primer *velasquismo*, véase Torre, C. de la (1994).
2. Un ejemplo de la actualidad del fenómeno populista, y del interés que éste despierta entre los científicos sociales, es el libro colectivo, prologado por Paz y Miño, J. (1992). No podemos entrar aquí en la caracterización de un fenómeno tan interesante como la elección y revocación popular del líder ecuatoriano Abdalá Bucaram en 1997, que también ha merecido el adjetivo de *populista*.

3. Para un conocimiento exhaustivo de la polémica que el *velasquismo* ha suscitado entre los historiadores ecuatorianos, véanse Cárdenas, M.C. (1991); Cueva, A. (1979); Hurtado, O. (1981); Maiguashca, J. (1991); Maiguashca, J. y North, L. (1991), Paz y Miño, J. (1992); Quintero, R. (1980); Thorp, R. (1991); Torre, C. de la (1993) y (1994).
4. Según O. Hurtado, el populismo de Velasco Ibarra descubre las nuevas condiciones económicas y sociales e interpreta políticamente a los emergentes sectores populares que aluvionalmente llegan a las ciudades. Sin duda, el más importante aporte del populismo lo constituye la incorporación masiva del pueblo al proceso político, en el que se convierte en un factor determinante, al menos de las contiendas electorales. Mientras otros partidos buscan organizar a la "clase obrera" en un país en el que el proletariado es cuantitativa y cualitativamente débil, el populismo ve claramente que la fuerza popular se encuentra entre los marginados y se vuelca a su movilización política (Hurtado, 1981, 231-32).
5. Sobre la organización de los grupos populares en este período, ver Hurtado, O. (1981), 259-268.
6. Este hecho lo corroboran R. Terán Najas y G. Soasti Toscano en un reciente trabajo que pretende ser una primera aproximación al tema: "La educación laica y el proyecto educativo velasquista en el Ecuador", en Ossenbach, G. (dir.), (en prensa).
7. Una contribución a este tema es el trabajo colectivo dirigido por Ossenbach, G. (en prensa), que incluye colaboraciones sobre Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y México.
8. Sobre la política secularizadora del liberalismo, tanto en la educación como en otros ámbitos de la vida ecuatoriana, véase el número monográfico de la revista *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, N° 8 (1995/1996), titulado "El laicismo en la historia del Ecuador".
9. Sobre el *modus vivendi* de 1937, ver Larrea, J.I. (1954).
10. Sobre la educación indígena en la historia del Ecuador, véase Ossenbach, G. (1996).
11. La posibilidad de subvencionar la enseñanza particular se ha mantenido también en la Constitución de 1979 (Art. 27).
12. El punto de partida de la nueva política educativa lo podemos situar para América Latina en 1956, año en el que se celebró en Lima la "Conferencia Regional sobre la Educación Gratuita y Obligatoria en América Latina", convocada por la UNESCO. En esta reunión se diseñó el llamado *Plan Principal de la UNESCO* para la región, poniendo énfasis en el fomento de la educación primaria y en la promoción de la idea de la planificación educativa en relación con el desarrollo económico y social. La adhesión a las recomendaciones de la UNESCO en sucesivas Conferencias Regionales y mediante la actualización del *Plan Principal*, así como el trabajo de misiones técnicas de este organismo en los distintos países latinoamericanos, supusieron una *internacionalización* de la política educativa.
13. El ritmo de crecimiento de la economía ecuatoriana a partir de 1950 fue espectacular, llegando a niveles nunca alcanzados en anteriores períodos, aunque manteniendo grandes desajustes, sobre todo en lo que al medio rural y la agricultura se refiere (Hurtado, 1981, 311-23). Cuando entró en vigor el programa de ayuda de la *Alianza para el Progreso*, se exigió a todos los países la elaboración de planes de desarrollo como condición para obtener la ayuda exterior. En el caso ecuatoriano, esa política trajo consigo paralelas reformas: agraria, educativa, administrativa y fiscal. La formación del Grupo Andino en 1969 favoreció el proceso de industrialización mediante la ampliación del mercado y la distribución de programas de producción industrial entre sus miembros.
14. Sobre la política de planificación educativa en el período 1960-1980, ver Bilbao, L.F. (1980), capítulo 3.
15. Véanse los documentos del mencionado debate en: Ministerio de Educación y Cultura (1980).
16. Algunos indicadores generales para América Latina y el Caribe en 1988 pueden ser ilustrativos (Fuente: CEPAL-UNESCO, 1992, 45):
Repitentes primer grado: 46%. Repitentes sexto grado: 18%. Años de escolarización en primaria: 6,8. Grados aprobados: 4,2% de una cohorte que termina el sexto grado: 60,4%.

17. Sobre la alfabetización en los años 60, véanse los números 52 (1963) y 53 (1964) de la *Revista Ecuatoriana de Educación*.
18. Para conocer los múltiples aspectos y consecuencias de este debate, véase VV. AA. (1992).
19. Sobre la actuación de la Pontificia Universidad Católica de Quito en materia de educación bilingüe, ver Yáñez Cossio, C. (1985).
20. Sobre esta evolución en América Latina, véase Clavero, B. (1994).
21. Véanse los textos citados de A. Espinosa Pólit y E. Ayala Mora, en Arellano Escobar, E. (ed.) (1988), pp. 39-40.
22. En los años lectivos 1968-69 y 1969-70, los hijos de obreros y artesanos matriculados en el primer curso representaban el 7,2% de los estudiantes; en el curso 1971-72, esta proporción era del 8,7% (Fuente: Hurtado, 1981, 293-94).
23. Sobre la producción de obras de Pedagogía en el Ecuador desde el siglo XIX hasta 1969, véase Bohorquez, F.M. (1972), sobre todo las pp. 75-107.
24. Ver Sáenz, M. (1933), p. 150.
25. La Casa de la Cultura Ecuatoriana se creó con el fin de apoyar y fomentar las investigaciones y estudios científicos en general, a través de la organización de conferencias, el establecimiento de una editorial, el patrocinio de exposiciones científicas y artísticas, el estímulo con premios a los escritores y artistas nacionales, la dirección de las artes populares, etc. Fue creada como institución autónoma y se organizó por secciones científicas: de Ciencias Jurídicas y Sociales, de Ciencias Filosóficas y de Educación, de Literatura y Bellas Artes, de Ciencias Histórico-Geográficas, de Ciencias Biológicas, de Ciencias Exactas y de Instituciones Culturales Asociadas. Con el fin de crear también centros estimuladores de la cultura en las provincias y respetar las peculiaridades regionales, la Casa de la Cultura Ecuatoriana ha creado igualmente numerosos Núcleos Provinciales en distintas zonas del país. Véase al respecto, Vargas, J.M. (1965), capítulo XXII.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Escobar, E. (comp.) (1988), *Pensamiento Universitario Ecuatoriano*. Segunda Parte, Quito, Banco Central del Ecuador/Corporación Editora Nacional.
- Bilbao, L.F. (1980), *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*, Quito, Ediciones del Banco Central del Ecuador.
- Bohorquez, F.M. (1972), "Análisis objetivo y crítico de la pedagogía ecuatoriana", en: *Revista Ecuatoriana de Educación* N° 66, pp. 5-109.
- Borja y Borja, R. (1951), *Las Constituciones del Ecuador*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica.
- Burbano Martínez, H. (1966), "La educación y el desarrollo económico y social del Ecuador", en: *Revista Ecuatoriana de Educación* N° 56, pp. 23-189.
- Cárdenas, M.C. (1991), *Velasco Ibarra: Ideología, Poder y Democracia*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- CEPAL:
- (1989), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, ed. 1988, Santiago de Chile.
 - (1992), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, ed. 1991, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

- Clavero, B. (1994), *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, Siglo XXI Editores.
- Cueva, A. (1979), *El proceso de dominación política en el Ecuador*, La Habana, Ediciones Casa de las Américas.
- Hurtado, O. (1981), *El poder político en el Ecuador*, Barcelona, Ariel (4ª edición actualizada).
- Larrea, J.I. (1954), *La Iglesia y el Estado en el Ecuador (La personalidad de la Iglesia en el Modus Vivendi celebrado entre la Santa Sede y el Ecuador)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos (CSIC).
- López Guerra, L. y Aguiar de Luque, L. (comps.) (1992), *Las Constituciones de Iberoamérica*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Mauguashca, J. (1991), "Los sectores subalternos en los años 30 y el apareamiento del velasquismo", en: Thorp, R. (comp.), *Las crisis en el Ecuador. Los treinta y ochenta*, Quito, Corporación Editora Nacional, pp. 79-93.
- Mauguashca, J. y North, L. (1991), "Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972", en: Quintero, R. (comp.), *La cuestión regional y el poder*, Quito, Corporación Editora Nacional.
- Ministerio de Educación y Cultura (1980), *Seminario Nacional "Bases preliminares para la reestructuración del sistema ecuatoriano de educación"*, Quito, 2 Tomos.
- Ministerio de Educación Nacional de Ecuador (1994), *Ecuador*, Serie "Sistemas Educativos Nacionales", Madrid, OEI.
- Nassif, R.; Rama, G.W.; Tedesco, J.C. (1984), *El sistema educativo en América Latina*, Buenos Aires, Kapelusz.
- Ossenbach, G.:
 - (1988), *Formación de los sistemas educativos nacionales en Hispanoamérica. La política educativa como factor de consolidación del Estado Nacional (1870-1900): el caso del Ecuador*, tesis doctoral inédita, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
 - (1996), "La educación y la integración nacional del indígena en la Revolución Liberal ecuatoriana, 1895-1912", en: Gonzalbo Aizpuru, P. (coord.), *Educación rural e indígena en Iberoamérica*, México/ Madrid, El Colegio de México/ Universidad Nacional de Educación a Distancia, pp. 65-86.
 - (dir.) (en prensa), *Reformas educativas en América Latina en la primera mitad del siglo XX. Populismos, nuevos actores sociales y democratización de la enseñanza*, México/ Madrid, Fondo de Cultura Económica.
- Paz y Miño, J. (prol.) (1992), *Populismo*, Quito, Ildis/ El Duende/ Ediciones Abya-Yala.
- Preston, R. (1985), "Popular education in Andean America: the case of Ecuador", en: Brock, C. y Lawlor, H. (eds.), *Education in Latin America*, London, Croom Helm, pp. 92-108.
- Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia* N° 8 (1995/1996), número monográfico sobre "El laicismo en la historia del Ecuador".
- Quintero, R. (1980), *El mito del populismo en el Ecuador*, Quito, FLACSO.
- Regional Surveys of the World: South America, Central America and the Caribbean* (1992), London, Europa Publications.

Revista Ecuatoriana de Educación N° 52 (1963) y N° 53 (1964).

Sáenz, M. (1933), *Sobre el indio ecuatoriano y su incorporación al medio nacional*, México, SEP.

Sánchez-Parga, J. (1991), *Escolarización y Bilingüismo en la Sierra Ecuatoriana*, Quito, Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

Terán Najas, R. y Soasti Toscano, G. (en prensa), "La educación laica y el proyecto educativo velasquista en el Ecuador", en: Ossenbach, G. (dir.), *Reformas educativas en América Latina en la primera mitad del siglo XX. Populismos, nuevos actores sociales y democratización de la enseñanza*, México/Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Thorp, R. (comp.) (1991), *Las crisis en el Ecuador. Los treinta y ochenta*, Quito, Corporación Editora Nacional.

Torre, C. de la:

— (1993): *La seducción velasquista*, Quito, FLACSO-Libri Mundi.

— (1994): "El velasquismo: democracia y política de masas en el Ecuador de los años 40", en: Álvarez Junco, J. y González Leandri, R. (comps.), *El populismo en España y América*, Madrid, Ed. Catriel, pp. 215-231.

Uzcátegui, E. (1981), *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*, Quito, Editorial Voluntad.

Vargas, J.M. (1965), *Historia de la cultura ecuatoriana*, Quito, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana.

VV. AA. (1992), *Pueblos indios, estado y derecho*, Quito, Corporación Editora Nacional.

Wilson, J. (1970), *The Development of Education in Ecuador*, Coral Gables, University of Miami Press.

Yáñez Cossio, C. (1985), "Algunos aspectos de la educación bilingüe intercultural en el Ecuador", en: *Revista de la Universidad Católica del Ecuador* N° 42, pp. 67-107.