



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DE ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA, PROMOCIÓN 2011-2012**

**Título de la tesis:**

Transmutaciones en el vínculo Estado y sociedad en las políticas públicas  
de alfabetización en el período de 1997-2009 en Ecuador

**Tesis para la obtención del título de Magister en Gestión Pública**

**Autor:** Rodrigo Lucio Reinoso AVECILLAS  
**Directora de tesis:** Dra. Analía Minteguiaga

**Quito, Noviembre 2014**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DE ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA, PROMOCIÓN 2011-2012**

**Título de la tesis:**

Transmutaciones en el vínculo Estado y sociedad en las políticas públicas  
de alfabetización en el período de 1997-2009 en Ecuador

**Tesis para la obtención del título de Magister en Gestión Pública**

**Autor:** Rodrigo Lucio Reinoso AVECILLAS

**Directora de tesis:** Dra. Analía Minteguiaga

**Lectores/as:** Barbara Grünenfelder – Elliker y  
Gemma Ubasart González

**Quito, Noviembre 2014**

## **AUTORÍA**

Yo, Rodrigo Lucio Reinoso Avecillas, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así cómo, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta y exclusiva responsabilidad del autor.

---

Firma

Rodrigo Lucio Reinoso Avecillas

C.C. 0104249776

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, noviembre de 2014

-----  
RODRIGO LUCIO REINOSO AVECILLAS

CC: 0104249776

## **Resumen**

¿Es la alfabetización un asunto de competencia exclusiva del Estado o este sólo está habilitado a satisfacer las necesidades de alfabetización que no se alcancen mediante iniciativas particulares? ¿Quiénes son los agentes legítimos para enfrentar el problema público del analfabetismo? En el Ecuador, ¿Por qué los estudiantes de secundaria asumen la responsabilidad de alfabetizar y erradicar el analfabetismo? ¿Por qué sucede esto? Estas fueron las principales interrogantes que busca responder la investigación.

En el estudio se toma distancia de la mirada monolítica y esencialista dada tradicionalmente al Estado y a sus acciones y se comprende al Estado como «un conjunto diferenciado de instituciones y actores» (Mann 1997: 85). Este enfoque neo institucionalista permitió determinar que la participación de los estudiantes de la educación secundaria pública en las acciones alfabetizadoras entre 1997 – 2009 en Ecuador encontró una explicación más robusta en la lógica histórica de la intervención estatal en el tratamiento del problema público del analfabetismo que en las particularidades que asumió tal acción en el período neoliberal. Lógica que se caracterizó por el papel subsidiario del Estado y de delegación hacia actores sociales, algunos vinculados al sector de la educación y otros completamente ajenos a éste.

### **Palabras claves:**

**Análisis de Políticas Públicas, Políticas educativas, Políticas de Alfabetización, relaciones Estado – Sociedad, Ecuador.**

## **“Abstract”**

Is literacy a matter of exclusive competence of the State or this only is enabled to meet the literacy needs that are not met through private initiatives? Who are the legitimate actors to address the problem of illiteracy public? In Ecuador, why high school students take responsibility for literacy and eradicate illiteracy? Why is this happening? These were the main questions that the research seeks to answer.

In the study away from the monolithic and essentialist look traditionally given to the state and its actions and understood the state as “a differentiated set of institutions and actors” (Mann, 1997: 85) it is taken. This neo institutionalism approach allowed determining that participation of students in the public secondary education in the literacy activities between 1997 - 2009 in Ecuador found a more robust explanation in historical logic of state intervention in the management of public problem of illiteracy in the peculiarities that took such action in the neoliberal period. Logic that was characterized by subsidiary role of the state and delegation to stakeholders, some linked to the education sector and other completely unrelated to it.

### **Keywords**

**Public Policy Analysis, educational policy, literacy policy, State - Society, Ecuador**

**DEDICATORIA**

*Para Carmen y Alfonso alfabetizados en 1982*

*Para Sofía, Ariel, David, Pamela y Erika mi gran familia*

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero agradecer a todas las personas que contribuyeron para la finalización de este trabajo investigativo.

En forma general a los directivos y docentes del IAEN que posibilitaron el acercamiento a los estudios de las políticas públicas.

De forma especial a Analía Minteguiaga por su esclarecedora dirección en la trabajo investigativo, por la profundidad de sus reflexiones y por la asidua revisión de las versiones preliminares de la investigación. Además a Barbara Grunenfelder y Gemma Ubasart por las lecturas y aportes sustantivos a las versiones de este trabajo.

Además, quiero agradecer a María Fernanda Porras, Directora Nacional de Educación para la Democracia y Buen Vivir, por todo el apoyo en la ejecución del trabajo de campo en el Ministerio de Educación. A Cecilia Amaluisa por su apertura para revisar su biblioteca digital.

A mi familia, por el apoyo, la comprensión y la paciencia, de manera especial a Erika, con quien compartí alegrías, críticas y sueños durante la investigación.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>12</b>
OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN Y OBJETO DE ESTUDIO .....	12
CONSIDERACIONES ACERCA DEL TRABAJO DE CAMPO: FUENTES DE INFORMACIÓN Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LOS DATOS .....	16
ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN .....	22
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>25</b>
<b>ACERCAMIENTO TEÓRICO Y METODOLÓGICO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>25</b>
1. <i>Enfoques teóricos de análisis de las políticas públicas</i> .....	25
1.1. <i>El enfoque socio-céntrico.</i> .....	26
1.2. <i>Enfoque Estado-céntrico</i> .....	29
1.3. <i>Enfoque relacional</i> .....	32
2. <i>La importancia de las instituciones formales en el estudio de las políticas     públicas</i> .....	37
3. <i>De políticas públicas como procesos de “etapas” a políticas públicas como     procesos productivos conformadas por “momentos”</i> .....	41
3.1. <i>Las políticas como ciclos secuenciales de etapas o fases</i> .....	41
3.2. <i>Las políticas públicas como tomas de posición por parte del Estado de un         proceso social tejido alrededor de una cuestión</i> .....	43
3.3. <i>Las políticas como procesos productivos conformados por momentos</i> ...	44
4. <i>Las instituciones formales como concepto y herramienta para estudiar las     políticas públicas</i> .....	47
<b>CAPÍTULO II: .....</b>	<b>48</b>
<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ALFABETIZACIÓN EN ECUADOR ENTRE 1901 - 1981.....</b>	<b>48</b>
1. <i>Las huellas alfabetizadoras en la época “liberal” (1901-1925)</i> .....	49
2. <i>Las acciones alfabetizadoras en el “civismo patriótico” (1925-1942)</i> .....	55
2.1. <i>El diseño constitucional y normativo de las acciones alfabetizadoras</i> .....	57
2.2. <i>Las acciones alfabetizadoras y los actores</i> .....	60
3. <i>Las acciones alfabetizadoras dentro del “civismo católico” (1943-1962).</i> ....	63
3.1. <i>El diseño constitucional en el período 1943 - 1962</i> .....	65
3.2. <i>El diseño de la “Campaña de Alfabetización de Adultos (1944-1962)”</i> .....	68
3.3. <i>Actores de la “Campaña de Alfabetización de Adultos (1944-1962)”</i> .....	70
4. <i>Las acciones alfabetizadoras dentro del “desarrollismo corporativista” (1963-     1981)</i> .....	75
4.1. <i>Plan de Educación de Adultos y de Alfabetización Masiva entre 1963 y 1973</i>	79

4.2. <i>Las intervenciones alfabetizadoras como “educación extraescolar” 1974-1979</i> .....	84
4.3. <i>“Plan Nacional Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos” (1979-1984)</i> . 86	
4.3.1. El diseño del Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (1979-1984).....	88
4.3.2. La Ejecución del Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (1979-1984). 91	
4.3.3. Los estudiantes como alfabetizadores .....	93
5. <i>La manera subsidiaria en que el Estado Ecuatoriano configuró sus políticas para enfrentar el problema público del analfabetismo en el siglo XX</i> . .....	96

**CAPÍTULO III:..... 100**

**ACTORES E INSTITUCIONALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZACIÓN ENTRE EL CICLO NEOLIBERAL Y LA REVOLUCIÓN CIUDADANA EN ECUADOR (1997-2009)..... 100**

1. <i>Contextualización histórico-política del período neoliberal en Ecuador</i> .....	102
2. <i>Intervenciones alfabetizadoras en el ciclo neoliberal en el Ecuador (1981-2006)</i> .....	108
2.1. <i>La “paraestatalidad confesional” de las políticas de alfabetización (1984-1992)</i> .....	110
2.1.1. Las acciones alfabetizadoras en el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988).....	113
a. La ejecución y actores de las políticas alfabetizadoras en la etapa de Febres Cordero (1984 - 1988).....	115
2.1.2. Las acciones alfabetizadoras en el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992).....	119
a. Instituciones y actores en “La Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño (1989)” .....	123
b. El Programa Nacional “El Ecuador Estudia (1990-1992)” .....	131
2.2. <i>Intervenciones alfabetizadoras dentro de la “paraestatalidad focalizada” (1993-2006)</i> 133	
2.2.1. Las acciones alfabetizadoras entre 1993- 2006.....	137
a. Programa Nacional “Nuevo Rumbo Cultural” y la participación estudiantil .....	141
b. Proyecto de Educación de Adultos y Formación Profesional (PREDAFORP) .....	143
c. Proyecto de Educación y Capacitación para el Mejoramiento de la Calidad de Vida de las Mujeres Campesinas (PROCALMUC 1993-2002).....	145
d. Proyectos alfabetizadores fragmentados .....	146
e. El Plan Decenal de Educación (2006 – 2015).....	149
3. <i>La “estatalidad relativa” de las intervenciones alfabetizadoras en los albores de la Revolución Ciudadana (2007-2009)</i> . .....	151
3.1. <i>La configuración institucional de las políticas públicas de alfabetización en la Revolución Ciudadana (2007 – 2009)</i> .....	153
3.2. <i>Diseño del Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA)</i> .....	154
3.3. Los alfabetizadores en el Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA).....	158
3.4. La ejecución del Programa Nacional EBJA .....	160

4. <i>“Siempre ha habido las alternativas estudiantiles”</i> : ¿La participación de los estudiantes en las acciones alfabetizadoras más allá del ciclo neoliberal en Ecuador? .....	165
<b>A MODO DE CONCLUSIÓN: ANalfabetismo y Subsidiariedad Estatal en Ecuador</b> .....	168
<b>ANEXO 1: Cuadro de Entrevistas</b> .....	173
<b>ANEXO 2: Matriz General de las Acciones Alfabetizadoras en Ecuador (1901 – 2009)</b> .....	174
<b>Bibliografía</b> .....	175

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>CUADRO 1: EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES MATRICULADOS, ASISTENTES Y PROMOVIDOS POR EL DEPARTAMENTO DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN DE ADULTOS (1963-1974)</b>	<b>83</b>
<b>CUADRO 2: POBLACIÓN ATENDIDA POR EL PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN DE ADULTOS 1979 - 1984</b>	<b>92</b>
<b>CUADRO 3: ALFABETIZADORES DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN DE ADULTOS (1980 – 1984)</b>	<b>94</b>
<b>CUADRO 4: ESTUDIANTES VINCULADOS CON EL PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN Y EDUCACIÓN DE ADULTOS (1980 - 1983)</b>	<b>95</b>
<b>CUADRO 5: ACCIONES DE EDUCACIÓN COMPENSATORIA Y NO-ESCOLARIZADA (1984-1987).</b>	<b>116</b>
<b>CUADRO 6: EDUCADORES BONIFICADOS EN EL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN COMPENSATORIA Y NO-ESCOLARIZADO</b>	<b>117</b>
<b>CUADRO 7: POBLACIÓN ESTUDIANTIL EN EDUCACIÓN A DISTANCIA EN 1988</b>	<b>118</b>
<b>CUADRO 8. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES SOCIALES NACIONALES E INTERNACIONALES PARTICIPANTES EN “LA CAMPAÑA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN MONSEÑOR LEÓNIDAS PROAÑO”</b>	<b>126</b>
<b>CUADRO 9: ALFABETIZADORES DE “LA CAMPAÑA NACIONAL DE ALFABETIZACIÓN MONSEÑOR LEÓNIDAS PROAÑO (1989)”</b>	<b>128</b>
<b>CUADRO 10: PROYECTOS EDUCATIVOS FINANCIADOS POR EL BID Y BIRF EN EL ECUADOR ENTRE 1980 – 2000.</b>	<b>135</b>
<b>CUADRO 11: EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS EN EDUCACIÓN EN RELACIÓN CON EL PGE Y EL PIB (1971-1999)</b>	<b>136</b>
<b>CUADRO 12. POBLACIÓN ATENDIDA POR EL PROGRAMA NACIONAL EBJA 2007-2009</b>	<b>163</b>

## SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AH-ANL	Archivo Histórico de la Asamblea Nacional Legislativa
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
AMER	Atención a la Marginalidad Escolar Rural
BEDE	Banco Ecuatoriano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAP	Círculos de Alfabetización Popular
CEP	Centros de Educación Popular
CEPP	Centro de Educación y Promoción Popular
CONADE	Consejo Nacional del Desarrollo
CONADIS	Consejo Nacional de Discapacidades
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
CONFEDec	Conferencia de Establecimientos de Educación Católica del Ecuador
CRECERA	Centro Regional de Comunicación Educativa para la Región Amazónica
DINECNE	Dirección Nacional de Educación Compensatoria y No-Escolarizada
DINEPP	Dirección Nacional de Educación Popular Permanente
DP	Democracia Popular
EBA	Programa de Educación Básica de Adultos
EBJA	Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos
EB-PRODEC	Proyecto de Educación Básica, Desarrollo, Eficiencia y Calidad
ERPE	Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador
IAEN	Instituto de Altos de Estudios Nacionales
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IRFEYAL	Instituto Radiofónico Fe y Alegría
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
LAE	Liga Alfabetizadora Ecuatoriana
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MINEDUC	Ministerio de Educación

OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OREALC	Oficina Regional para América Latina y el Caribe
PDIC	Programa Interamericano para el Desarrollo de la Comunicación
PEMA	Programa Experimental Mundial de Alfabetización
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREDAFORD	Proyecto de Educación de Adultos y Formación Profesional
PROCALMUC	Proyecto de Educación y Capacitación para el Mejoramiento de la Calidad de Vida de las Mujeres Campesinas
PROMECEB	Proyecto Mejoramiento de la Educación Básica
PROMEET	Proyectos de Mejoramiento y Expansión de la Educación Técnica
PSC	Partido Social Cristiano
REDES AMIGAS	Programa Redes Escolares Autónomas Rurales
SAREC	Servicios Rurales Ambulantes de Extensión Cultural
SENPLADES	Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo del Estado
SERBISH	Sistema de Educación Radiofónica Bicultural Shuar
SINEDE	Sistema Nacional de Educación a Distancia Mons. Leónidas Proaño
UE	Unidades Ejecutoras
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	United Nations Population Fund (Fondo de Población de las Naciones Unidas)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia).
UNP	Unión Nacional de Periodistas

## Introducción

### Objetivo de la investigación y objeto de estudio

La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado expresa la Constitución del Ecuador <sup>1</sup>, siendo, la alfabetización la base del derecho educativo de la población<sup>2</sup>. Sin embargo, resulta paradójico que en Ecuador entre 1997 y 2009 (años que según fuentes especialistas se enmarcan dentro del ciclo neoliberal en nuestro país) las acciones alfabetizadoras<sup>3</sup> resulten atendidas a través de delegaciones de la responsabilidad estatal hacia actores sociales<sup>4</sup>, específicamente realizadas en su mayoría por estudiantes que se encontraban cursando los últimos años del bachillerato. Es decir, en el período señalado, la participación estudiantil de la educación secundaria pública en acciones alfabetizadoras se institucionalizó al formar parte de los requisitos obligatorios de graduación de este nivel. Tal institucionalización resulta fijada por el Estado a través de la normativa legal y oficial. En efecto, esta intervención de los educandos se convierte en parte de una política educativa que se orienta a la reducción del analfabetismo en Ecuador. El hito de la institucionalización de la participación estudiantil en las acciones alfabetizadoras se evidencia con mayor fuerza en el Plan Decenal de Educación (2006-2015), que entre sus políticas, establece

---

<sup>1</sup> Art 26. Constitución del Ecuador, 2008

<sup>2</sup> La investigación parte de una definición clásica de alfabetización establecida en la VI Conferencia General de la UNESCO realizada en 1958, que se adoptó como: «está alfabetizada toda persona que puede leer y escribir, comprendiéndola, una breve y sencilla exposición de hechos relativos a su vida cotidiana» (UNESCO, 1958, pág. 97 citado por Infante y Letelier, 2013: 18).

<sup>3</sup> La investigación se referirá únicamente a las acciones alfabetizadoras, es decir aquellas políticas que tienen como fin enfrentar el problema público del analfabetismo y no el proceso de educación de adultos, por considerar que esta última categoría, incluye procesos de educación básica y formación profesional.

<sup>4</sup> La investigación utiliza la noción de “actores sociales” para diferenciar de los “estatales”. Los “actores estatales” en el ámbito educativo en sentido estricto pueden ser ministros, funcionarios, directivos de las instituciones educativas públicas, docentes públicos que forman parte de la estructura estatal y depende de ella. Entonces, la investigación utiliza la noción de “actores sociales” para referirse a actores que no son funcionarios públicos pero son utilizados y reclutados para ejecutar las políticas públicas de alfabetización. En este sentido, la política utilizó al sujeto y fin del sistema educativo público que son los estudiantes como agentes del proceso alfabetizador.

la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la educación continua para adultos.

Frente a estas premisas cabe preguntarse ¿Es la alfabetización un asunto de competencia exclusiva del Estado o este sólo está habilitado a satisfacer las necesidades de alfabetización que no se alcancen mediante iniciativas particulares? ¿Quiénes son los agentes legítimos para enfrentar el problema público del analfabetismo? En el Ecuador, ¿Por qué los estudiantes de secundaria asumen la responsabilidad de alfabetizar y erradicar el analfabetismo? ¿Por qué sucede esto? ¿Se debe específicamente a la dinámica histórica de construcción del Estado-Nación ecuatoriano (y con éste a las modalidades que asumió tal formación estatal en la educación) o a las características particulares de la relación entre actores estatales y sociales establecidas en el ciclo neoliberal en el campo educativo?

Detrás de los interrogantes antes mencionados se discute la relación entre principalidad y subsidiariedad estatal en el campo educativo (Braslavsky, 1985; Bravo, 1994, Minteguiaga, 2009)<sup>5</sup> y, en particular respecto al problema del analfabetismo, trata de dilucidar si éste se conecta con aquellas responsabilidades indelegables del Estado o aquellas encargadas a otros actores.

En este sentido, la investigación como objetivo general pretende estudiar las relaciones desplegadas entre los actores estatales<sup>6</sup> y no - estatales en las políticas de alfabetización

---

<sup>5</sup> Por *principalidad del Estado* se comprende la idea de que existen responsabilidades que le son propias al Estado y por lo tanto inalienables, entre ellas educación. Y por *subsidiariedad estatal* se expresa la supremacía de los cuerpos intermedios sobre el Estado. En materia educativa implica que el Estado sólo está habilitado para cubrir las necesidades de esa índole que no alcanzará a satisfacer la iniciativa particular (Minteguiaga, 2009: 158).

<sup>6</sup> El Estado y la sociedad «no son entes monolíticos sino espacios heterogéneos, compuestos por diversos agentes con diferentes intereses, racionalidades y motivaciones, también con dinámicas intrínsecas diferenciales entre subsectores estatales. Esta difiere considerablemente entre sí según áreas de política, sectores y niveles de política (local, regional, nacional, multilateral), justamente para tomar distancia de

ejecutadas por el Estado ecuatoriano entre 1997 y 2009. Es decir, se trabaja desde la perspectiva que plantea que las políticas públicas expresan las complejas relaciones entre Estado y sociedad en un momento y lugar determinados. Para responder a la problemática señalada la tesis analiza materiales normativos, documentos e informes oficiales relativos a las intervenciones alfabetizadoras, con la finalidad de describir e indagar las relaciones existentes entre los actores antes mencionados.

En la investigación se plantean los siguientes objetivos específicos: Primero, identificar y caracterizar los entramados institucionales formales<sup>7</sup> presentes en las acciones alfabetizadoras en el período 1997-2009 y segundo, capturar y caracterizar el mapa de actores tanto estatales como sociales (nacionales e internacionales) que intervinieron en el ámbito de la alfabetización.

Es importante señalar que el análisis no incluye el estudio de los procesos pedagógicos y didácticos de dicha política, más cercanos al campo de la pedagogía y de las ciencias de la educación; más bien, se trata de una investigación eminentemente politológica de las intervenciones estatales en el campo de la alfabetización; tampoco pretende evaluar la idoneidad de los objetivos establecidos en los respectivos planes de alfabetización, ni se inserta en la discusión sobre los modelos que iluminen el proceso de decisión de la política, ni en perspectivas que capturen los impactos de la adopción de tal o cual política que explique la erradicación o no del problema del analfabetismo en Ecuador.

Empero, el estudio indaga la incidencia de los marcos institucionales formales en la estructuración de la dinámica de interacción de los actores estatales y sociales en el

---

cualquier definición clásica que suponga “unicidad” del Estado» (Messner, 1999: 80), por esta razón nos referimos a las relaciones entre “actores estatales y sociales” en plural.

<sup>7</sup> Las “institucionales formales” se definen por ser escritas en papel, explícitas y emitidas por la autoridad oficial, mientras que las instituciones informales no son escritas, implícitas, presentes en la sociedad como conocimiento cultural o «formas de intercambio observadas sin haberlas ideado conscientemente» (Sugden, 1986: 54 citado por North, 1993: 60).

ámbito de las políticas públicas de alfabetización. Básicamente porque, tales instituciones son “arreglos” que constriñen y/o potencializan la presencia y comportamiento de los actores participantes. Con razón, afirman Mazmanian y Sabatier que muchas veces al estudiar el proceso de las políticas públicas se subestima la capacidad que puede tener la ley para estructurarlo (1993: 327).

Un dato sustantivo para comprender el presente estudio es la transformación que sufrió la hipótesis y el proyecto inicial de investigación durante el trabajo de campo. En una primera instancia, la hipótesis asumió que la participación estudiantil dirigida a enfrentar el problema del analfabetismo en el Ecuador entre 1997 y 2009, se explicaba por el vínculo que se estableció entre el Estado y la sociedad en el ciclo neoliberal, caracterizado por un proceso de achicamiento de la formación estatal y por un traslado de las responsabilidades y decisiones políticas desde el Estado hacia la sociedad civil y el mercado. Sin embargo, las evidencias empíricas revelaron que la presencia de los estudiantes secundarios en las acciones alfabetizadoras públicas no se circunscribían exclusivamente a la etapa neoliberal en el país. De hecho programas que se ejecutaban en esta fase y que incluían este componente, en realidad fueron diseñados e instrumentados con anterioridad. Entonces, se esbozó una nueva hipótesis, que señalaba que la participación de los estudiantes secundarios como “alfabetizadores” en las acciones alfabetizadoras estatales en el período de 1997-2009, respondía fundamentalmente a una dinámica histórica de política educativa asociada, a su vez, al proceso de construcción del Estado ecuatoriano; y menos a las particularidades que asumió la formación estatal y su vínculo con la sociedad civil durante el ciclo neoliberal.

En este marco, fue necesario reconstruir los esfuerzos históricos de las acciones alfabetizadoras en Ecuador desde 1901 hasta 1981, resultados que se presentan en el capítulo tercero. En efecto, con esta información se determinó que la política pública de participación estudiantil en el ámbito de la alfabetización, fue una propuesta que se articuló a los procesos históricos que asumió la construcción del Estado - Nación ecuatoriano para enfrentar el problema público del analfabetismo.

En este sentido, la política de alfabetización y su componente de participación estudiantil brindaron un excelente escenario productivo para analizar las trasmutaciones de la acción del Estado en su vínculo con la sociedad, aunque el recorte temporal inicialmente definido debió ampliarse.

#### **Consideraciones acerca del trabajo de campo: fuentes de información y proceso de construcción de los datos**

A continuación, se presenta la metodología del trabajo de campo de esta investigación. La misma que se desarrolló entre marzo y diciembre de 2013. La tarea gigantesca de reconstruir las intervenciones estatales relativas a la alfabetización en Ecuador en el período de 1997 al 2009 y sus antecedentes, nos remitió a realizar un estudio diacrónico, sin perder de vista la necesidad de ubicar las políticas, las instituciones formales y los actores en el contexto histórico, político y social que las constituyeron.

Esta visión permitió identificar el sentido que adquirieron las políticas y la participación de los estudiantes en tales particulares condiciones. Con esta explicación, el esfuerzo investigativo del período 1997-2009 está permeado por dos momentos políticos según la periodización planteada por algunos académicos (Vásconez, 2005; Ramírez Gallegos y Minteguiaga, 2007; Ramírez Gallegos, 2012; Minteguiaga, 2012): El primero relativo al

ciclo neoliberal y un segundo que supondría el inicio de la transición hacia una fase “post-neoliberal”<sup>8</sup> (Ramírez Gallegos, 2012). Esta transición en el campo educativo en el Ecuador ocurre a partir del 2007, cuando las políticas educativas en general y las de alfabetización en particular sufren un retrasado desde el ámbito socio-mercantil hacia lo público-estatal. La aprobación del Plan Decenal de Educación del Ecuador (2006 – 2015) mediante Consulta Popular<sup>9</sup> brindó el escenario para planificar la ejecución de la política educativa en Ecuador. Pero, definitivamente fue a partir del ascenso al poder político del economista Rafael Correa y el despliegue del proceso de cambio por él liderado (denominado Revolución Ciudadana<sup>10</sup>) cuando este nuevo escenario se consolidó. Aquí la transición se agudizó mediante la recuperación de la autonomía del Estado; de su capacidad reguladora y planificadora; y, fundamentalmente, la reinstalación de las funciones sociales del actor estatal (Minteguiaga y Ubasart-González, 2014: 17). En este sentido, metodológicamente, se ubicó a las acciones alfabetizadoras en el ciclo neoliberal y se analizó por ello el período comprendido entre 1981 y 2006<sup>11</sup>, posteriormente se estudió la etapa correspondiente a la Revolución Ciudadana entre 2007 y 2009<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Varios académicos han tratado de categorizar, adjetivar el proceso posterior al neoliberalismo desplegado en algunos países de América Latina, a pesar de que el neoliberalismo como sistema de representación y de individualización de la vida social no se encuentre cuestionado (Minteguiaga, 2013: 150 – 151). Sin embargo, a este proceso lo han catalogado como “nuevo desarrollismo” (Bresser-Pereira, 2009; 2007; 2006; Féliz, 2010) y otros hablan de un proceso “post-neoliberal” (Ramírez, Gallegos, 2010; Vargas, 2007).

<sup>9</sup> La Consulta Popular de 2006 fue convocada por el gobierno del Presidente Alfredo Palacio y que se realizó conjuntamente con la segunda vuelta electoral, en la que se eligieron Presidente y Vicepresidente Constitucional el 26 de noviembre. La Consulta se enfocó en preguntar al pueblo ecuatoriano sobre la necesidad de elevar a políticas de Estado temas vitales en las áreas de educación, salud e inversión social (Véase, *Decreto Ejecutivo No. 1871, publicado en el Registro Oficial Nro. 374, del 11 de octubre de 2006*). Las tres preguntas fueron aprobadas por más de 64% de los votos (Véase, *PLE-TSE-33-7-12-2006, publicado en el Registro Oficial Nro. 42, del 20 de Diciembre del 2006*).

<sup>10</sup> Se denomina oficialmente al proceso de cambio liderado por Rafael Correa. En palabras de Correa «se trata de un proceso de cambio profundo y radical en el cual queremos reformar la estructura social, económica y política imperante en Ecuador» (Correa, 2009)

<sup>11</sup> Sin entrar en los debates teóricos especializados sobre el inicio y fin del ciclo neoliberal en Ecuador la bibliografía especializada difiere según el autor. Unos plantean el comienzo del neoliberalismo en 1992 (Muñoz, 2006), otros en 1984 (Vásconez, 2005) o en 1981 (Minteguiaga, 2012) y su conclusión en el

Varios estudios identificaron que el trabajo de la reconstrucción histórica de las acciones del Estado en el Ecuador fue una tarea ardua en un doble sentido, debido a que varios archivos de las instancias gubernamentales u organizacionales fueron precarios<sup>13</sup> (ya que, muchos documentos han desaparecido o han sido mutilados), o se encuentran en permanente deterioro (en bodegas sin ningún criterio de clasificación o cuidado) quedando muy pocos vestigios para analizar las acciones del Estado en general y las de alfabetización en particular<sup>14</sup>. Estas formas frágiles e inseguras de preservar la información oficial fue una de las mayores dificultades con las que tuvo que lidiar la presente investigación. Por otro lado, la mayor cantidad de fuentes documentales oficiales se encontraron en custodia de organizaciones sociales y bajo poder de consultores educativos que tuvieron cierta injerencia en las políticas públicas de alfabetización<sup>15</sup>. Es decir, la información oficial de las últimas décadas se encontraba en manos de organizaciones internacionales o en organizaciones no gubernamentales que desplegaron proyectos relacionados con la alfabetización o la educación de adultos y no en resguardo del Estado. Conocer esta complejidad en la estructuración del corpus de

---

2006, justo cuando se da la llegada al gobierno constitucional de la República de Correa. Sin embargo, en esta investigación se tomó la decisión de periodizar de la siguiente manera: El período neoliberal se lo establece entre 1981 y 2006, porque en 1981 se fijaron las primeras medidas del “Programa de Estabilización Económica” desde el Estado ecuatoriano, encaminado a corregir el déficit del sector externo y del sector público con el fin de beneficiarse de los créditos del Fondo Monetario Internacional (República del Ecuador, 1983: 9-13); y su conclusión en el 2006 debido a la institucionalización como políticas de Estado de las temáticas educativas en general y las de alfabetización en particular.

<sup>12</sup> Si bien, la Revolución Ciudadana se mantiene aún hasta el día de hoy en el poder político, el presente estudio únicamente analiza el período entre el 2007 y 2009, debido fundamentalmente a la implementación de la primera fase del Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (política eje de la tesis) y su conclusión en el 2009 con la realización de la declaratoria por el gobierno nacional de “Ecuador como Patria Alfabetizada”.

<sup>13</sup> Véase al respecto Prieto, (2004: 33) y Goetschel, (2007: 29)

<sup>14</sup> Por ejemplo, varias de las cartillas utilizadas, fotografías, artículos de periódicos e informes de gestión de las acciones alfabetizadoras en Ecuador entre 1944-1962 desplegadas por Unión Nacional de Periodistas (UNP), se encuentran en bodegas en constante deterioro en las instalaciones de la mencionada institución (Diario de campo; 06/05/2013).

<sup>15</sup> Vital reconocimiento deben darse a las personas responsables de las siguientes colecciones: A los familiares del pedagogo Franklin Ramírez Pazmiño por la facilidad prestada para revisar la colección sobre políticas educativas en el ciclo neoliberal, que actualmente se encuentra disponible en la biblioteca del IAEN. Por otro lado, a Cecilia Amaluís por la facilidad de estudiar las políticas de alfabetización en Ecuador en el período (2006-2009) a través de su colección digital.

información, exigió desarrollar una búsqueda exhaustiva en lugares en donde se podían ubicar información documental relativa a las políticas de alfabetización que excedían los espacios usuales del ámbito público-estatal.

Hechas estas consideraciones el corpus de información cualitativa del estudio se construyó en base a la producción normativa, la información documental oficial y algunas entrevistas semi-estructuradas a actores claves que se encuentran detalladas en el Anexo 1.

Con la finalidad de identificar y caracterizar los entramados institucionales formales, lo primero que se hizo fue capturar la normativa relativa sobre la educación en general y sobre las acciones alfabetizadoras en particular. El análisis partió desde la ubicación de los principios rectores de las políticas educativas en forma explícita en el ámbito constitucional. En este sentido, se pasó revista a las Constituciones desde 1897 hasta el 2008<sup>16</sup>. Especial interés tuvo el análisis de los decretos ejecutivos, leyes orgánicas de educación y reglamentos relativos a la alfabetización, con la finalidad de determinar la forma cómo se estructuraron las acciones alfabetizadoras; además, se revisaron acuerdos y resoluciones ministeriales que diseñaron la forma de ejecución de las acciones alfabetizadoras y quiénes fueron los responsables de instrumentar las mismas desde 1901 hasta el 2009. Este trabajo de identificación de las instituciones formales en la normativa implicó ir desenredando las «reglas de juego» (North, 1993: 13) que instrumentaron las políticas públicas de alfabetización.

---

16 Si bien el período de análisis de la tesis inicia en 1901, para comprender los marcos institucionales signados por las Constituciones del Ecuador fue necesario revisar la emitida en 1897. En efecto, se analizaron nueve Cartas Políticas: Constitución Política de la República del Ecuador de 1897; Constitución Política de la República del Ecuador de 1906; Constitución Política de la República del Ecuador de 1929; Constitución de 1938; Constitución de 1967; Constitución Política de 1979; Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 y Constitución Política del Ecuador de 2008.

Para comprender la importancia histórica de las políticas públicas de alfabetización en los procesos de construcción del Estado-Nación de Ecuador se revisó la normativa producida por el Ministerio de Educación<sup>17</sup> entre 1901 y 1996 que se encontró en el Archivo Histórico de la Asamblea Nacional Legislativa (AH-ANL).

Mientras que la normativa desplegada entre el 2000 y el 2009 sobre las acciones de los estudiantes de bachillerato en las acciones alfabetizadoras se extrajo del informe construido por la Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir del Ministerio de Educación (2012).

Otro corpus de información incluyó informes y documentos producidos por el Ministerio de Educación a través del Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos (1963 – 1975); por la Oficina Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (1980 – 1984); por la Dirección Nacional de Educación Compensatoria y No – Escolarizada (1985 – 1989), y por la Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (1989 – 2010). En la reconstrucción documental se detectaron varios vacíos; por ejemplo, entre 1944 y 1966 los informes de ciertos actores estatales especializados relativos a la alfabetización se publicaron en la “Revista Ecuatoriana de Educación”, divulgada por la Casa de la Cultura Ecuatoriana y no por el Estado. Además, se revisaron los informes oficiales del Ministerio de Educación presentados a la Asamblea Nacional, que se los capturó del AH-ANL entre 1940 y 1996. Para aprehender la producción oficial a finales de la década de los noventa y la primera década del siglo XXI se recurrió a la colección bibliográfica personal de “Franklin Ramírez Pazmiño” disponible en la biblioteca del IAEN y a los reportes de las

---

17 La denominación de Ministerio de Educación data desde el 2007, pero el tránsito de sus denominaciones son diversas desde su origen en 1901, como Ministerio de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos y Bellas Artes (1901 – 1930); Ministerio de Educación Pública (1930 – 1974); Ministerio de Educación Pública y Deportes (1974 – 1977); Ministerio de Educación y Cultura (1978 – 2002) y Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2002 – 2006).

consultorías realizadas por la UNESCO y el Ministerio de Educación e informes de rendición de cuentas publicados por dicho ministerio entre 2007-2009<sup>18</sup>. Además, se capturaron informes producidos por el Ministerio de Educación dirigidos a instancias internacionales<sup>19</sup>. La recopilación documental tuvo como objetivo identificar la presencia del Estado, qué cristalizaciones institucionales se construyeron, y de forma especial cómo se desarrolló el proceso alfabetizador y quienes fueron los actores relevantes que actuaron como ejecutores del proceso alfabetizador.

Dada la complejidad, el estudio de las fuentes normativas y documentales se lo realizó en forma conjunta siguiendo dos etapas; en una primera se buscó recopilar la información y, en la segunda, se procedió a la sistematización en base a una matriz de análisis que permitió organizar y dar inteligibilidad a la información dispersa (Ver Anexo 2). Así, la información normativa y documental fue procesada mediante la confección de la siguiente matriz:

Año	Nombre oficial de la Intervención (política)	Financiamiento	Cristalizaciones institucionales (formales)	Alfabetizadores	Beneficiarios	Actores (sociales, estatales)

Es importante señalar, que las intervenciones alfabetizadoras oficiales -en la larga reconstrucción histórica realizada en esta tesis- sufrieron cambios en sus nominaciones que involucraron en la mayoría de los casos mutaciones en las concepciones de la alfabetización, por ejemplo de “programas de alfabetización”, a acciones de “educación

<sup>18</sup> Véase al respecto el informe de Onofa y Ponce, 2009.

<sup>19</sup> Véase por ejemplo el Informe Nacional del Ecuador al “CONFITEA VI” en el 2008; El Informe de evaluación final del Proyecto PREDAFORD (período: junio 1992-septiembre 1997); La Evaluación y Reprogramación de las metas del Subcomponente: Educación Básica de Adultos y Capacitación Ocupacional Básica (1995).

extraescolar”, luego “educación compensatoria”, “educación no formal”, “educación popular”, “educación de adultos” y por último, a “educación básica para jóvenes y adultos”. Estos elementos debieron tenerse en cuenta a la hora de la captura de los datos como en su análisis.

Se realizaron además, en el último mes del trabajo de campo, algunas entrevistas semi-estructuradas a actores puntuales que en ciertos momentos históricos fungieron como funcionarios de los órganos estatales competentes. Estas entrevistas se dirigieron especialmente a agentes que participaron en las políticas públicas de alfabetización en el período comprendido entre 1997-2009. Es necesario, aclarar que algunas entrevistas fueron realizadas por el autor y otras se recuperaron (como fuentes secundarias) en el proceso de la presente investigación<sup>20</sup>.

Únicamente, como fuente contextual y complementaria (no intervinieron en ninguna dimensión de nuestra hipótesis), se revisaron las tasas de alfabetización. Por ejemplo, entre el período de 1950-2010, se utilizaron los censos nacionales de población y vivienda. Finalmente, para capturar las estadísticas anteriores a 1950 se analizaron datos estadísticos producidos por el Ministerio de Educación Pública y por la Unión Nacional de Periodistas (UNP).

### **Estructura de la Investigación**

Los resultados de la investigación se presentan en tres capítulos, donde se analiza la forma que asume el Estado ecuatoriano para enfrentar el problema público del analfabetismo y qué actor o actores fueron responsables de instrumentar las políticas entre 1901 y el 2009.

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, la investigación recogió la entrevista a Mery Gavilanes, Directora de DINEPP entre el 2007 y 2009 realizada por Cecilia Amaluza dentro del estudio que identificó el alfabetismo alcanzado por el Programa Nacional de Educación Básica de Jóvenes y Adultos (2007 – 2009).

En el primer capítulo titulado: “Acercamiento teórico para el estudio de las políticas públicas” se construyó un camino conceptual y metodológico para estudiar al Estado y sus políticas. En este apartado se toma distancia de la mirada monolítica y esencialista dada tradicionalmente al Estado y a sus acciones (Mosca, 1987; Miliband 1976, Poulantzas, 1977 [1969]). En este sentido, se comprendió al Estado como «un conjunto diferenciado de instituciones y actores» (Mann 1997: 85). Y con el apoyo de una visión neo institucionalista se capturó la relevancia que adquieren particularmente las instituciones formales en el ámbito de las intervenciones estatales, así como su incidencia en el comportamiento, tanto de los sujetos estatales como sociales que participaron en tales acciones. Por otro lado, se desnaturalizó la visión cíclica y lineal de los clásicos estudios de políticas públicas (Lasswell, 1951; 1971; Jones, 1970; Roth, 2007) y se asumió que tanto el diseño como la implementación fueron momentos que se yuxtaponen en el curso de las intervenciones estatales e influyeron, por ende, en sus resultados y dinámicas.

Con las herramientas conceptuales y metodológicas analizadas, en el segundo capítulo se analizaron los antecedentes de las políticas alfabetizadoras entre la época liberal y la etapa desarrollista en Ecuador (1901 – 1981). Este análisis permitió desnaturalizar (el carácter neoliberal de las políticas alfabetizadoras) y complejizar la explicación de que la participación de los actores sociales (en nuestro estudio, particularmente, los estudiantes secundarios) se ligó a otras dinámicas histórico-políticas.

En un tercer capítulo se identifican las razones sustantivas que explican el porqué de la participación de los estudiantes en las acciones alfabetizadoras en Ecuador. En un primer momento se realizó un recorrido histórico-analítico sucinto de las políticas dirigidas a enfrentar el analfabetismo en el ciclo neoliberal (1981-2006) y sus

derivaciones en la parte inicial de la denominada Revolución Ciudadana (2007 y 2009). Esto justamente respondiendo a nuestra primera formulación de la hipótesis de trabajo. Aquí se prestó vital atención a los dispositivos normativos que establecieron las políticas alfabetizadoras y su relación con el marco constitucional imperante, a fin de identificar los actores claves del proceso alfabetizador.

Al revisar los hallazgos de las acciones alfabetizadoras entre 1997 y 2009 y al encontrar deficiencias en la explicación del por qué de la participación de los estudiantes secundarios, fue necesario remitirnos a décadas anteriores. Primero se pasó revista a lo sucedido en 1989 con la ejecución de la “Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño”, posteriormente a las acciones desplegadas a inicios de la década de los ochenta. Pero, los documentos normativos e informes oficiales mostraron que había que rastrear las características de la participación de los estudiantes en el origen mismo de las acciones alfabetizadoras y de la institucionalidad educativa en Ecuador.

Finalmente, a modo de conclusión se muestra que la participación de los estudiantes de educación secundaria pública en las acciones alfabetizadoras se explica centralmente por la manera subsidiaria que asumió históricamente el Estado ecuatoriano en el tratamiento del problema del analfabetismo.

## **Capítulo 1**

### **Acercamiento teórico y metodológico para el estudio de las políticas públicas**

Para estudiar la relación del Estado con la sociedad, es necesario abrir nuestra perspectiva de análisis más allá de las temáticas centradas únicamente en la figura estatal o en la sociedad, para enfocarse en teorías que prioricen el aspecto relacional de las instituciones en la configuración y en el desarrollo de las políticas.

Para este fin, el capítulo en un primer momento, realiza un barrido sucinto de los macro-enfoques que estudian el Estado y la visión que despliegan sobre las políticas públicas.

En un segundo acápite, se profundiza la incidencia de las instituciones formales como herramientas conceptuales y metodológicas que permiten capturar la dinámica generada por la relación entre los actores estatales y sociales en el proceso de las políticas. Finalmente, se problematiza la visión de la política pública como un proceso reducido a “etapas o fases” frente a la idea de un proceso productivo construido por “momentos” que se yuxtaponen y dialogan entre sí.

El capítulo ofrece un referencial teórico y metodológico que permite comprender las transformaciones en el diseño e instrumentación de las políticas de alfabetización que inciden en la dinámica que asumen los actores sociales y estatales en el despliegue de las mismas.

#### **1. Enfoques teóricos de análisis de las políticas públicas**

¿Cuál es el enfoque teórico-metodológico que brinda las mayores posibilidades para capturar la relación entre actores estatales y sociales en el campo de las políticas públicas?

La bibliografía especializada sobre el estudio de las políticas públicas -sin caer en reduccionismos- distingue al menos tres macro-enfoques: El *socio-céntrico* para el que se ha tomado como referentes a Poulantzas, 1977 [1969]; Dahl, 2008, 1988; Bresser Pereira y Cunill, 1998; el enfoque *Estado-céntrico* desplegado por Mosca, 1987; Krasner, 2001, 1989; Knoke y Laumann, 2003; Skocpol, 1989; Mann, 1997; y, finalmente, el *relacional* desarrollado por Hall, 1993; Evans, 1996; y Repetto, 2001, 2000, entre otros. A continuación, se profundizan las perspectivas teóricas señaladas, prestando vital atención a la visión del Estado, la sociedad y de las políticas públicas que proponen.

### **1.1. El enfoque socio-céntrico.**

Las relaciones entre el Estado y la sociedad según este enfoque están determinadas por las clases sociales, por la estructura social o por los grupos de interés presentes en las sociedades; es decir, la sociedad como sistema absorbe al Estado y este último, se convierte en instrumento de la clase social dominante, o reproduce las relaciones capitalistas representando en última instancia los intereses de los grupos de presión.

Para un análisis de las particularidades de este primer macro-enfoque se han profundizado en tres configuraciones teóricas que lo integran:

La perspectiva marxista de la “teoría de las clases” define al «Estado desde las relaciones económicas del poder» (Mann, 1997: 71). Los marxistas desarrollan una concepción instrumental o estructural del Estado; según Miliband (1976), el Estado capitalista es un instrumento directo de la clase capitalista o por otro lado, el Estado existe solamente en referencia a las estructuras de producción existentes en la sociedad (Poulantzas, 1977 [1969]). En efecto, la dinámica de los agentes del Estado estaría

determinada por el origen y finalidad económica de éstos. La figura estatal desde esta perspectiva se ubica en un lugar pasivo de encuentro entre actores definidos por los modos de producción existentes; a esta variante, Hall la denomina “funcionalista” ya que el Estado cumple la función de reproducir el sistema económico y la estructura social de él derivada (Hall, 1993). Esta teoría reconoce al Estado como una arena de conflicto, pero olvida considerarlo como un actor con autonomía de la sociedad (Skocpol, 2011 [1989]).

Desde esta configuración teórica las políticas públicas se entenderían como acciones funcionales del Estado para reproducir el sistema económico y social hegemónico, las acciones estatales serían requisitos funcionales de una clase social dominante o de la reproducción del sistema capitalista. No obstante, concebir “*a priori*” que la política pública es una mera expresión del sistema económico y de las relaciones económicas y sociales en favor de los intereses de la clase social dominante, es opacar el carácter heurístico de las políticas.

Como perspectiva socio-céntrica, se ubican también las teorías pluralistas de la democracia, que estudian los procesos por medio de los cuales los ciudadanos comunes ejercen un grado relativo de control sobre el Estado y sus dirigentes (Dahl, 1988 [1956])<sup>21</sup>. Además, consideran que la democracia representativa es el único sistema histórico que brinda a los grupos de intereses el mismo poder y garantía de igualdad política (Dahl, 2008). Por tanto, la competencia y la participación de los grupos de presión, en base a la hipótesis anterior, producen un gobierno formado por élites competentes y responsables; no obstante, la igualdad de los grupos sociales en el sistema de democracia liberal es más una utopía que una evidencia histórica.

---

<sup>21</sup> Los teóricos pluralistas no utilizan el término Estado, sino la concepción de “sistema político” como un reflejo de la sociedad y de sus necesidades como un todo (Mann, 1993: 75).

Para los pluralistas, los intereses de los grupos sociales son los que buscan ser representados dentro del Estado. En efecto, las políticas públicas se explican como productos de los juegos o conflictos de los grupos de interés. La virtud de este enfoque radica en identificar y reconocer las alianzas de los grupos sociales para respaldar y sostener la acción de las políticas. No obstante, categorías subyacentes como interés y poder en los juegos de los grupos quedan soslayados (Hall, 1993: 27-29).

Finalmente, una de las expresiones novedosas actualizadas desde una mirada latinoamericana de la corriente socio-céntrica, fue desarrollada en la década de los noventa por Bresser Pereira y Cunill Grau (1998) quienes, sustentados en la idea habermasiana de “esfera de lo público”<sup>22</sup>, construyeron una perspectiva teórica de lo “público no-estatal”<sup>23</sup>.

Los autores diferencian que lo público no es necesariamente estatal y supone un espacio entre el Estado y la sociedad de lo “público no-estatal”, como expresión de la democracia directa y del control social. Arguyen también que el Estado debe ser social y liberal, ya que debe financiar las organizaciones públicas no-estatales que presten servicios; y debe introducir la competencia y la flexibilidad en la provisión de los mismos como una forma de proteger los derechos sociales de la ciudadanía.

También reconocen el desarrollo de círculos virtuosos entre Estado, mercado y sociedad, con un Estado que controle los centros de poder privado y opere sobre las desigualdades sociales para garantizar una sociedad democrática, con una esfera pública

---

<sup>22</sup> Habermas conceptualiza a la esfera de lo público como «... campo de la vida social, en el que se puede formar algo así como opinión pública. [...] Como concurrencia, los ciudadanos se relacionan voluntariamente bajo la garantía de que pueden unirse para expresar y publicar libremente opiniones, que tengan que ver con asuntos relativos al interés general» (Habermas, 1984 [1973]: 123).

<sup>23</sup> Bresser Pereira y Cunill Grau, definen lo “público no estatal” «como organizaciones o formas de control “públicas”, porque están volcadas al interés general; son “no estatales” porque no forman parte del aparato del Estado, sea porque no utilizan servidores públicos o porque no coinciden en los agentes públicos tradicionales, pero son no mercantiles» (1998: 26).

estatal abierta a la participación y al control de la sociedad (Bresser Pereira y Cunill, 1998: 27-30)<sup>24</sup>. Este desarrollo de campos de acción entre el Estado, la sociedad y el mercado es organizado por el denominado «poder estructural que moldea el campo social de la acción, tanto como determina algunos tipos de conducta haciéndolas posibles o imposibles» (Wolf, 1990: 587). Esta comprensión estructural critica a los estudios que cosifican el poder y busca entender el proceso de conformación tanto del Estado como de la sociedad. En este sentido, con razón Wolf arguye que para acercarnos al estudio del Estado «este debe ser visto como un proceso y no como una cosa» (1990: 592). Pero, esta perspectiva exige comprender los procesos sociales que conforman tanto al Estado como a los actores sociales y sus campos de interacción, problemática que excede los objetivos de esta investigación.

En síntesis, las vertientes analizadas dentro del enfoque socio-céntrico, muestran que el Estado es un lugar pasivo donde los actores capitalistas o no, reproducen sus lógicas de funcionamiento, mostrando el determinismo del ámbito económico sobre la estructura política. Además, las políticas públicas quedan reducidas a funciones o productos del sistema político en la reproducción de las condiciones sociales y económicas como reflejo de la cristalización del paralelogramo de fuerzas de los grupos sociales.

## **1.2. Enfoque Estado-céntrico**

El segundo macro-enfoque, denominado “estadista” o “Estado-céntrico” se centra en los poderes autónomos de que dispone el Estado en su relación con la sociedad. En lugar de ser el Estado un obstáculo o un lugar pasivo en el diseño e implementación de las

---

<sup>24</sup> Bresser Pereira y Cunill Grau utilizan como sinónimo de Estado, a la esfera pública estatal, donde lo público no se agota en lo estatal (1998: 30).

políticas, se considera un elemento central en el proceso de las mismas. Con esta óptica se pueden distinguir al menos tres corrientes.

El “elitismo auténtico” afirma la existencia de un poder distributivo de las élites estatales sobre la sociedad civil<sup>25</sup>. Es decir, las élites localizadas dentro del Estado poseen un cierto espacio de autonomía y de actuación al margen de la negociación con los actores de la sociedad. La élite estatal o clase política se encuentra localizada en el Estado como organización centralizadora de la sociedad desde donde emana su poder<sup>26</sup>. Sin embargo, el origen de las élites no se da en el Estado sino en la sociedad, existiendo la posibilidad de emergencia de otras élites, que puedan derrocar a la clase política en decadencia (Mosca, 1987). Con razón, se argumenta que el Estado es un actor más relevante entre otros actores, al sostener que es un agente que lucha por maximizar la utilidad y estabilidad (Krasner, 1989), y que las instituciones políticas son creadas para aumentar los beneficios de la clase política (Krasner, 2001).

En este marco, las políticas públicas son producto de los intereses y de las preferencias de las élites estatales que tienen la capacidad de imponer tales preferencias en contra de la resistencia de los actores sociales.

El Estado aparece como actor representado en la clase política, que impone sus decisiones sobre la sociedad con la finalidad de reproducirse a sí mismo. El elitismo auténtico reduce el poder explicativo de la influencia de las élites estatales dentro de las políticas, al esencializarlas y considerarlas entes unitarios; pero olvida que los procesos políticos están estructurados por una lógica institucional que configura las élites y los procesos de relación de éstas con la sociedad.

---

<sup>25</sup> Mann define a las élites estatales aquellas «élites localizadas dentro del Estado» (1993: 89)

<sup>26</sup> Mosca (1987) Por clase política se entiende «al grupo dirigente, que no es muy numerosa, que desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que va unidas a él» (1987: 91).

El “estatismo institucional” sostiene que la incidencia del Estado en las relaciones sociales está dado más por la lógica autónoma de las instituciones políticas surgidas en los conflictos sociales y luego institucionalizadas, que por el poder acumulado de la clase política. Es decir, la estructura y la lógica del Estado afecta más a las formas de colaboración de los actores politizados, que a quien tiene el poder. Este enfoque «no predice que los actores estatales dominan a los actores de la sociedad civil, sino que todos los actores están constreñidos por las instituciones políticas existentes» (Mann, 1997: 81).

Un esfuerzo sustantivo en esta perspectiva teórica es el aporte de Skocpol, que define a los Estados en tanto actores como estructura institucional. Es decir, los Estados pueden ser considerados actores como organizaciones de colectivos de funcionarios que persiguen objetivos característicos, alcanzándolos con menor o mayor eficacia según los recursos estatales disponibles. Por otra parte, los Estados pueden ser considerados escenarios de acciones oficiales o configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de las políticas (2011[1989]: 193).

De la visión del estatismo institucional se deduce que el Estado es un escenario que legitima las acciones de los actores (estatales y sociales) como hechos oficiales que determina el proceso que siguen las políticas.

Finalmente, como una perspectiva Estado-céntrica se arguye que el «Estado no es un actor unitario, funcional sino embrollador» (1997: 82) <sup>27</sup>. Es decir, el Estado en su intervención en la sociedad presenta una apariencia caótica, irracional, con múltiples

---

<sup>27</sup> Mann define al Estado como: «un conjunto diferenciado de instituciones y personal que implica una centralidad, en el sentido de que las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro, para abarcar una demarcación territorial sobre la que ese Estado ejerce en alguna medida, una capacidad de establecer normas autoritarias y vinculantes, respaldados por algún tipo de fuerza física organizada» (1997: 85).

autonomías, presionadas de forma errática e intermitente por los actores capitalistas y por otros grupos de presión y que la autonomía del Estado esta dada por su naturaleza institucional, territorial y centralizada (Mann, 1993).

La visión del Estado signada por Mann (1993) distingue dos acepciones del poder del Estado sobre la sociedad. Por un lado, las instituciones políticas poseen un poder despótico encarnado en las élites estatales sobre la sociedad civil; por otro, el Estado dispone de un poder infraestructural que desempeña un papel estructurador de la sociedad y a su vez refuerza el poder de sus cristalizaciones: capitalista, representativa, nacional y militarista.

En este ámbito, se deduce que la configuración y desarrollo de las políticas públicas se parece más a una cristalización que a una lucha por el poder entre grupos enfrentados, debido a que las instituciones políticas tienen la capacidad de cristalizar las formas generadas por la sociedad y las formas intrínsecas a sus propios procesos políticos (Mann, 1997).

En síntesis, las visiones estadistas revisadas, argumentan la importancia de considerar a los Estados como actores autónomos que influyen en la construcción de las políticas. Sin embargo, como señala el estatismo institucional, la influencia no está dada únicamente por su papel de actores sino por las pautas estables y recurrentes que permiten cierta articulación y configuración del proceso de generación y desarrollo de las políticas.

### **1.3. Enfoque relacional**

Como un esfuerzo teórico que integra las posiciones teóricas anteriormente señaladas, se encuentra el enfoque relacional que en líneas generales desarrolla la imagen de un

Estado como un lugar activo en estrecha relación con la sociedad. Entre los gestores del enfoque, Evans arguye que el Estado y la sociedad están ligados por interrelaciones sociales concretas que suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y de las políticas (1996: 547). En forma similar, Repetto considera a las esferas estatal y social como complejas formas relacionadas, que se expresan en el accionar de los actores fundamentales en el marco de cierta institucionalidad (2001: 31)

En efecto, la perspectiva relacional ubica a las políticas en un contexto más amplio, en la relación entre el Estado y la sociedad y no enclavada exclusivamente en la sociedad o en el Estado. Este enfoque busca identificar la influencia de la interacción entre actores, ideas e instituciones en el curso de las políticas. Se prioriza la relación entre los actores y las instituciones, dejando de lado la incidencia social de las ideas en las políticas<sup>28</sup>. Por otra parte, las investigaciones en el campo elegido, no consideran únicamente a los grupos sociales o clases sociales como los únicos que determinan el curso de las políticas, ni tampoco absolutiza la importancia del Estado en la determinación de las mismas<sup>29</sup>.

El enfoque relacional no se aleja completamente de los macro-enfoques teóricos anteriormente analizados, sino que busca comprender el aspecto relacional de las instituciones en la configuración y desarrollo de las políticas. Sin embargo, esta vertiente, al tener reciente aparición en el campo del análisis de las políticas públicas, su

---

<sup>28</sup> Se prioriza la relación entre actores e instituciones por reflejar de mejor forma el vínculo entre las esferas estatal y social (Repetto, 2001: 31). Además, porque las instituciones como creaciones sociales son el resultado de acuerdos entre actores, que posibilitan una sólida manera de investigar las trasmutaciones entre el Estado y la sociedad.

<sup>29</sup> Por actores se entiende, como afirma Belmartino «aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones, y que responden, en el proceso de la formación de la política, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder» (1998:2-3 citado por Repetto, 2001: 31). En este sentido, los actores pueden ser individuos o grupos con posiciones estratégicas en el diseño e implementación de las políticas.

corpus teórico se encuentra en plena construcción. A continuación, se hace una reseña de algunos estudios seminales (Evans, 1996; Hall, 1993 y Repetto, 2000).

Como uno de los aportes sustantivos del enfoque relacional, Evans identifica las características estructurales que vinculan al Estado con la sociedad, elementos que sustrajo de un análisis histórico y teórico sobre el papel de los Estados en los planes de desarrollo, previos a la implementación de los programas de ajuste estructural en varios países (1996: 531)<sup>30</sup>.

El autor mencionado, determina que la característica estructural de los Estados desarrollistas resulta de la interconexión entre la figura estatal y la sociedad. Esta interconexión virtuosa la denomina «autonomía enraizada» (Evans, 1996: 540). Los rasgos estructurales que configuran esta relación son: La “coherencia corporativa” que adquiere el Estado para resistir a las incursiones de las agendas personalistas de los funcionarios que le permiten actuar con cierta independencia (aunque no aislado) y el segundo, es la “conectividad externa” del Estado con la sociedad a través de ciertos lazos sociales concretos que suministran canales institucionales que permiten la relación continua entre actores estatales y actores sociales (Evans, 1996: 546). Las políticas según el planteamiento analizado figuran como acuerdos que son negociados y renegociados entre los sujetos estatales y los sujetos sociales para conseguir los objetivos del desarrollo.

En otra perspectiva, se ubica Hall (1993) en su búsqueda de la coherencia estructural de la acción estatal. El autor señalado encuentra que una de las formas pertinentes para

---

<sup>30</sup> Evans examina varios casos, toma a Zaire como ejemplo de un “Estado predatorio”, analiza las características del “Estado desarrollista” a través de tres países del Este asiático: Japón, Taiwán y Corea. Estos ejemplos se los compara con dos “Estados que alcanzaron un éxito considerable” como Brasil y la India (1993: 531).

explicar las continuidades y discontinuidades históricas de las políticas, es el análisis institucional que une los componentes del Estado y estructura las relaciones de éste con la sociedad<sup>31</sup>. Hall en su estudio profundiza el aspecto relacional de las instituciones y enfatiza la forma como estas estructuran las relaciones entre los actores en el proceso de la políticas<sup>32</sup>.

Con la finalidad de comprender cómo intervienen las instituciones en el desarrollo de las políticas, Hall identifica dos factores importantes; el primero, que la organización del diseño de las políticas afecta al grado de poder del conjunto de actores que se evidencia en los resultados de las políticas. Segundo, la posición organizativa también afecta a la definición que hace el actor de sus propios intereses, sus responsabilidades institucionales y su relación con otros actores (1993: 35).

En este sentido, Hall determina que en el proceso de intervención estatal existe cierta lógica organizacional, que define y articula los intereses de los actores, la propagación de las ideas, la construcción de las conductas y la determinación de las estrategias (1993: 17).

Desde el contexto latinoamericano, Repetto (2000; 2001) analiza la ejecución de las políticas que enfrentan la pobreza en Argentina y Chile en la década de los noventa, bajo la noción de “capacidad de gestión pública”. A Repetto se lo cataloga como relacional porque analiza el papel que juegan los marcos institucionales (formales e

---

<sup>31</sup> Hall define a las instituciones como «normas formales, procedimientos de aquiescencia y prácticas operativas que estructuran las relaciones entre individuos en diversas unidades del Estado y de la economía» (1993: 34)

<sup>32</sup> En el ámbito académico, autores como North diferencian las instituciones de las organizaciones, entendiendo las primeras «como reglas de juego ideadas por el hombre para dar forma a la interacción humana y a las organizaciones como grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos» (1993: 13,15). Mientras, otros como Hall enfatizan las cualidades organizativas de las instituciones en el proceso de las políticas, y utiliza el término “organización” como sinónimo de “institución” (Hall, 1993: 35). En la investigación con la finalidad de enfatizar el papel de las instituciones como reglas de juego y como organizadoras del proceso de las políticas, se utilizará a las organizaciones como sinónimo de las instituciones.

informales) en la estructuración de las interacciones entre los actores involucrados en las políticas públicas (2000: 598)<sup>33</sup>. Para el análisis de las políticas contra la pobreza, este autor utiliza el concepto relacional-operativo de “capacidad de gestión pública” para determinar «quiénes se encargan de estructurar y de llevar adelante las políticas, con qué medios cuentan para hacerlo y bajo qué reglas de juego operan» (Repetto, 2001: 36). El impacto de las instituciones se da en términos de restricciones y en la estructura de incentivos para la interacción de los diversos actores en el campo de las políticas (Acuña y Tommasi, 2000). Sin embargo, el elemento más trabajado por Repetto fue la identificación de los actores dentro de la intervención estatal; se pregunta ¿cuáles fueron los protagonistas relevantes y qué recursos poseían? con la finalidad de configurar el mapa de actores relativo al marco institucional vigente que permita distinguir ¿quiénes se preocuparon de cierta política? y ¿en qué momento histórico lo hicieron? (Repetto, 2000).

En la presente investigación se utiliza en primer lugar el enfoque relacional, que entre otras razones, posibilita considerar a las políticas públicas como acuerdos establecidos entre el Estado y la sociedad. En segunda instancia las políticas no son simples conquistas de los actores sociales, sino que se desarrollan en escenarios oficiales que estructuran una dinámica específica en el diseño e instrumentación de las mismas. Por último, las políticas pueden ser observadas de mejor forma en las largas secuencias históricas bajo un análisis institucional, que permite determinar el carácter configurativo de las instituciones en la cartografía de los actores estatales y sociales.

Sin embargo, todavía quedan sueltos dos elementos que requieren ser trabajados con la finalidad de buscar una explicación sustantiva del vínculo entre actores estatales y

---

<sup>33</sup> Repetto comprende por marcos institucionales a las normas legales o informales que regulan el campo específico de la política (2000: 598).

sociales en las políticas. Un primer elemento, es argumentar la incidencia de las instituciones en tanto formales frente a las informales en el contenido de las mismas y en un segundo eje, establecer qué momentos del ciclo de la política se deben revisar para bosquejar la acción de las instituciones formales en los procesos de interacción de los actores estatales y sociales.

## **2. La importancia de las instituciones formales en el estudio de las políticas públicas**

En los estudios de las políticas públicas existen aproximaciones que ponen su acento en los actores y en sus acciones, conocidos como estudios centrados en la agencia. Mientras otros ponen el interés en la estructura y en las instituciones. En este sentido, se prioriza los aportes del “nuevo institucionalismo” que identifica en términos generales la noción de institución como reglas de juego y de organización (Schelder, 1998), que permite esclarecer el objeto de estudio<sup>34</sup>.

Varios estudios (véase: Hall, 1993; O'Donnell, 1994; Roth, 2007; Ostrom, 2011) determinan la influencia de las instituciones en la estructuración del vínculo entre actores estatales y sociales. Hay que reconocer que los procesos de institucionalización no se dan únicamente dentro de la organización estatal sino que tienen lugar fuera de la cristalización burocrática y son los actores estatales los que se mueven dentro de

---

<sup>34</sup> En el nuevo institucionalismo se distinguen generalmente tres vertientes cercanas a las disciplinas sociales: *El nuevo institucionalismo sociológico* ligado a la teoría de la organización y la sociología constituye un rechazo a los modelos basados en actores racionales, un interés por las instituciones consideradas como variables independientes, un giro hacia explicaciones culturales y cognoscitivas y un interés en las propiedades de unidades de análisis supraindividuales que no pueden ser reducidas a las agregaciones de los motivos o los atributos de los individuos (DiMaggio y Powell, 1999). *El Nuevo institucionalismo económico* de North es la búsqueda de una teoría del cambio institucional, una teoría que conciba a las instancias regulatorias de la sociedad como una variable fundamental para influir el diseño y rediseño de las formas organizacionales que inciden en el desempeño económico (Vergara, 1993: 137) y *el nuevo institucionalismo de March y Olsen* cercano a la ciencia política se preocupa fundamentalmente por explicar el comportamiento decisorio en las instituciones políticas (Vergara, 1993:137).

entramados institucionales como argumenta el nuevo institucionalismo sociológico y económico (Vergara, 2010). En esta línea, Hall considera que el papel de las instituciones está dado más por sus cualidades organizativas, que afectan el diseño, la definición de los intereses tanto de los agentes estatales como sociales y del grado de relaciones entre el mapa de actores de una determinada política (Hall, 1993).

Las instituciones establecen las lógicas de acción de los diversos entramados burocráticos y de los actores estatales y sociales en la configuración de las políticas. En efecto, actores estatales dentro de unidades administrativas y actores sociales nacionales (sociedades filantrópicas) e internacionales (organismos internacionales) configuran un entramado institucional desde donde se explica la forma que adquiere el diseño y la instrumentación de las políticas. O'Donnell explicita las cualidades configurativas de las instituciones en las acciones que son desarrolladas por los actores. Las instituciones incorporan tanto como excluyen, determinan qué agentes se acepta que intervengan en la acción gubernamental como participantes válidos en los procesos de toma de decisiones e implementación, tienden además a establecer el nivel de acción y organización de los agentes que interactúan y posibilitan la negociación (O'Donnell, 1994: 12). Además, las instituciones se convierten en referentes para «alcanzar equilibrios inducidos estructuralmente» (North y Weingast, 1989 citado por Basabe, 2007: 192) y en construir cierta lógica de lo apropiado (March y Olsen, 1997/2010). Es decir, los equilibrios o lo apropiado aparece «como un conjunto de acuerdos que se ven cristalizados en dispositivos normativos» (Basabe, 2007: 192).

Siguiendo con razón los estudios de North, se determina que las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (1993: 13). De esta definición se puede deducir que las instituciones

reducen la incertidumbre al proporcionar una estructura y guía de la interacción social. Pero, además, son limitaciones que incluyen aquello que se prohíbe y se permite hacer a los actores bajo ciertas condiciones. Las instituciones como argumentan los autores (North, 1993; Ostrom, 1986) corresponden a un conjunto de limitaciones o habilitaciones que pueden ser formales e informales.

Entre las instituciones formales e instituciones informales no existe una relación jerarquizada sino de grado de influencia en las interacciones sociales (North: 1993: 66). Como ejemplo de las instituciones formales se tiene a la constitución, leyes escritas, los reglamentos administrativos, acuerdos ministeriales, planes nacionales de desarrollo, que provienen de acuerdos cristalizados entre la sociedad y el Estado. A las instituciones formales se las vincula con su respectivo ámbito de aplicación. Por ejemplo, las reglas emitidas en la Constitución tienen incidencia en las decisiones de la formulación de las políticas y afectan a la generalidad de la acción estatal, mientras que las reglas operativas definidas en los reglamentos influyen directamente en las decisiones cotidianas y a los sujetos involucrados en las políticas específicas (Ostrom, 2011). Por otro lado, las instituciones informales como «códigos de conducta no escritos» (North, 1993: 14), «como rutinas» (March y Olsen, 2010: 116), «como clientelismo político» (Auyero, 2002: 35) o «como mecanismos de presión de los grupos sociales, prácticas poco transparentes de disputa corporativa, tradiciones y canales de participación de los grupos» (Repetto, 2000: 598-599) que provienen de la información transmitida socialmente y que son parte de lo que llamamos cultura (North, 1993: 55).

Las instituciones formales se caracterizan por ser escritas en papel, explícitas y emitidas por la autoridad oficial, mientras que las instituciones informales no son escritas,

implícitas, presentes en la sociedad como conocimiento cultural o formas de intercambio observadas sin haberlas ideado conscientemente (Sugden, 1986: 54 citado por North, 1993: 60).

Varias investigaciones (Hall, 1993; North, 1993; O'Donnell, 1994, Repetto, 2000; 2001) sustentan la importancia de estudiar de forma conjunta la incidencia de las instituciones formales e informales. Sin embargo, al poner el énfasis político en el análisis de las políticas públicas, las instituciones formales brindan una mayor riqueza conceptual frente a las instituciones informales ya que las instituciones formales son las que se aplican, se supervisan y son impuestas por las autoridades oficiales.

Desconocer la incidencia de reglas formales en la estructuración de las políticas es opacar el rol del Estado en tanto actor y en tanto lugar activo. Con razón afirman Mazmanian y Sabatier que muchas veces al estudiar el proceso de las políticas públicas se subestima la capacidad que puede tener la ley para estructurar los procesos de diseño e implementación de las políticas (1993:329). Los autores reconocen la capacidad de la ley para “estructurar” el proceso total de la implementación, a través de la selección de las instituciones responsables, de la orientación política de los funcionarios responsables y la regulación de las oportunidades de participación a actores no pertenecientes a las agencias públicas (Mazmanian y Sabatier, 1993: 336).

La presente investigación emplea la categoría de instituciones formales entendidas como dispositivos normativos que representan un conjunto de acuerdos a los que llegan los actores involucrados en la definición de la política y en la ejecución de la misma, ya que las instituciones formales se pueden capturar de las fuentes documentales estatales y de la normativa signada por la relación cristalizadora de las autoridades políticas y los sujetos sociales.

### **3. De políticas públicas como procesos de “etapas” a políticas públicas como procesos productivos conformadas por “momentos”**

En base al análisis teórico desplegado hasta el momento, se deduce que las políticas públicas no reflejan únicamente la voluntad de los actores estatales (políticos o burócratas) ni tampoco reflejan los resultados del paralelogramo de fuerzas sociales que utiliza el Estado como escenario de legitimización de sus demandas sino, que las políticas públicas se constituyen en articulaciones institucionalizadas negociadas y renegociadas entre los sujetos estatales (políticos y burocratas) y los sujetos sociales (nacionales e internacionales) para enfrentar aquellas cuestiones que se vuelven “problema” sobre los cuales se reclama la acción del Estado. En esta forma, sería importante hablar de las políticas como: «mutuas y variables interpenetraciones, donde al componente de “mando” que pone el Estado se agregan relaciones mucho más bidireccionales de poder, influencia, negociación y cooptación» (Oszlak y O’Donnell, 1981: 376).

A continuación, se da una revista a las principales vías de análisis de las políticas públicas, que permite complejizar la relación entre el Estado y la sociedad.

#### **3.1. Las políticas como ciclos secuenciales de etapas o fases**

Este enfoque tiene sus inicios en los primeros análisis de las llamadas “ciencias de las políticas” planteadas por Lasswell (1951; 1971). Lasswell utiliza en el análisis de las políticas públicas la metáfora de “etapas”, como esquemas para determinar las variaciones del fenómeno a estudiar y con la necesidad de guiar al investigador en su búsqueda (1953: 39 citado por Estevez y Esper, 2009: 74). De esta visión, se despliega

la perspectiva de ciclo de la política (*policy cycle*) como herramienta compuesta de cinco fases (Jones, 1970).

El ciclo de la política propone la descomposición de la política en un serie de etapas o secuencias lógicas vinculadas en forma causal (Roth, 2007). Su repercusión es importante, tanto que el autor Aguilar Villanueva (1993) diseña un modelo de proceso de etapas donde subyace cierta lógica de funcionamiento causal en su desarrollo; un ejemplo, puede observarse en los conectores utilizados para vincular las fases. «Así surge la formación de la agenda de gobierno, la que acarrea a la formulación y legitimización de la política, ésta a su vez conduce a su implementación que produce acciones encaminadas a la resolución de los problemas públicos» (Minteguiga, 2003: 63).

Sin embargo, varias críticas se realizan al modelo. Primero, el enfoque al enfatizar la conectividad causal carece de profundidad para la descripción de la realidad empírica (Sabatier, 1999); segundo, el modelo encarna un noción subyacente de establecer de forma “*a priori*” la resolución de problemas y la llegada a acuerdos (Jann y Wegrich, 2007). Tercero, se lo crítica porque la noción de proceso remite a etapas o fases que se comprenden como pasos necesariamente a cumplir o habilitaciones para el inicio y desarrollo de otros eventos existiendo entonces, solo una etapa de decisión, una de elección entre alternativas, una de implementación, una de evaluación en todo el ciclo de la política (Minteguiga, 2003: 63-64). Por último, el modelo inserta una distinción errada entre una fase política reducida al proceso decisorio y otra meramente administrativa que se reduce a la fase de ejecución (Minteguiga, 2003: 64). Sin embargo, una noción renovada de proceso permite comprender cómo la posición

política, incide en las configuraciones administrativas y cómo la adopción de procedimientos técnicos es resultado de posiciones políticas (Minteguiaga, 2003: 64).

### **3.2. Las políticas públicas como tomas de posición por parte del Estado de un proceso social tejido alrededor de una cuestión**

Esta perspectiva de las políticas públicas, propuesta por Oszlak y Donnell, es entendida como «momentos de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión socialmente problematizada» (1981: 382, 384). Concebir las políticas desde esta visión implica comprender que alrededor de una cuestión se desarrolla un ciclo vital que incluye desde la problematización social hasta su resolución. Entonces, las políticas aparecen como tomas de posición o el modo de intervención del Estado frente a la cuestión con la intención explícita de resolverla, que se concreta en un conjunto de decisiones y acciones que se encuentran expresadas en orientaciones normativas y en actos formales desplegados por las unidades burocráticas (Oszlak y O'Donnell, 1981: 384-385).

En este marco, la perspectiva de las políticas estatales enfatiza la voluntad autónoma del Estado como actor unitario, no tanto como lugar activo de cristalización de las relaciones entre actores estatales y sociales; es decir, el proceso social de una cuestión da cuenta de una política estatal que excede al Estado y a sus actores (políticos y burócratas) aunque sus decisiones sean fundamentales para comprender el proceso estructuración de la misma (Minteguiaga, 2003: 60).

Oszlak y O'Donnell sin embargo, arguyen que las políticas estatales, como toma de posición, despliegan procesos externos e internos al Estado. De esta manera, “la toma de posición” del Estado se convierte en un factor importante para que otros actores sociales

adopten o redefinan sus posiciones frente a una cuestión. No obstante, se confunde que “la toma de posición” surge de un actor estatal autónomo de los intereses de los sujetos sociales, ya que esta toma puede ser vista como una cristalización oficial de la dinámica compleja de actores estatales y sociales. Por otro lado, la toma de posición como proceso interno o burocrático, implica una concepción material de la figura estatal en unidades y procesos burocráticos; es decir, las unidades burocráticas que actúan en nombre del Estado generan repercusiones horizontales (en tomas de posición de otras unidades) y verticales (en la asignación de competencias y recursos) (Oszlak y O’Donnell, 1981: 389).

Se concluye entonces, que los procesos externos y los burocráticos están íntimamente relacionados en los procesos de toma de posición y que las estructuras burocráticas muchas veces tienen atribuciones para redefinir una política y modificar la toma de posición del Estado dentro de un período histórico (Oszlak y O’Donnell, 1981: 390).

### **3.3. Las políticas como procesos productivos conformados por momentos**

Los procesos que estructuran la política no están restringidos a las acciones desplegadas por el aparato estatal sino que las exceden. Con esta visión se rompe la estructura estática y predeterminada de las fases en las políticas; y se recupera la noción de política como proceso productivo conformado por momentos dentro de una totalidad. Esta noción de proceso conformado por momentos remite a comprender la lógica-histórica y las condiciones político-sociales de la producción de las políticas (Mintegiaga, 2003: 64).

En este marco de análisis, podemos definir al diseño y la implementación como momentos del proceso de intervención del Estado en su encuentro con diversos actores

sociales. La noción de “momentos” que se utiliza en la presente investigación, en primer lugar implica no reconocer la presencia de lógicas autónomas dentro del proceso y en segundo término, no existe de forma a priori ningún momento que sea más importante, ni decisivo que otro, en tanto que todos participan del proceso de construcción de la política. Finalmente, en cada uno de los momentos existen varias actividades y procedimientos, es decir, en todos existen procesos de ejecución, negociación, evaluación y control (Mintegiaga, 2003: 71). También, en todos los momentos de la política existen procesos que constriñen y potencializan las lógicas de acción de los actores (estatales y sociales), proporcionados por el marco institucional subyacente y construido alrededor de las políticas.

Al revisar los principales aportes dados por las investigaciones en el campo de las políticas públicas, que iluminan la comprensión de interdependencia del diseño y la implementación en el curso de las políticas.

Existe una primera versión de estudios comprendidos alrededor de la determinación de los factores que estructuran los procesos de implementación, con la finalidad de que no se desliguen de los objetivos planteados en el diseño. Autores como Rein y Rabinovitz (1993) determinan que factores como la normativa, el aparato burocrático y las formas de participación de actores sociales estructuran la implementación como un escenario conflictivo<sup>35</sup>.

Un segundo acercamiento desplegado por Berman al estudiar la arquitectura de la implementación de la política, concluye que la implementación de una política no

---

<sup>35</sup> Los tres factores son: El imperativo legal, el imperativo racional burocrático e imperativo consensual para facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado que estructuran la implementación como un escenario conflictivo (Rein y Rabinovitz, 1993: 149)

deriva únicamente de su diseño, sino que es producto de la relación que tenga esa política con su entorno institucional (1993: 283).

Otro grupo de estudios complejizan la idea de la implementación como simple puesta en práctica de las políticas, y buscan insertarlas en un proceso más complejo de interacción que permita comprender las variables legales políticas en la estructuración de la trayectoria global de la política (Mazmanian y Sabatier, 1993: 325).

En este sentido, Pressman y Wildavsky en un estudio seminal marcan un quiebre en el campo de las políticas públicas, al considerar que los momentos de la implementación deben ser considerados como un proceso constante de redefinición de los objetivos y de reinterpretación de los resultados (es decir de rediseño de la política). Su estudio busca desenredar el nudo de actores, valores e intereses que a pesar de los acuerdos establecidos formalmente, en la ejecución, los actores difieren en sus pautas de acción y en las formas de utilización de los recursos.

Majone y Wildavsky identifican un doble proceso, el diseño configura las políticas pero no lo hacen en su totalidad. Las políticas son continuamente transformadas por las operaciones de la implementación que, de manera simultánea, implica reconocer los objetivos insertos en restricciones temporales de recursos y de procedimientos administrativos. Agregan que tampoco la implementación configura la totalidad de las políticas, aunque las políticas puedan adoptar formas maravillosas durante el proceso de implementación, pero tampoco los resultados de las políticas se divorciarían de las ideas originales (Majone y Wildavsky, 1998: 276).

Por tanto, el análisis de las políticas públicas no se reduce a un estudio lineal del diseño o de la implementación, sino a una perspectiva que considera a la política como una

toma de posición del Estado, en tanto proceso conformado por momentos que se yuxtaponen dentro de un marco institucional.

#### **4. Las instituciones formales como concepto y herramienta para estudiar las políticas públicas.**

El abordaje teórico que brinda elementos sustantivos para el análisis del vínculo entre los actores estatales y sociales es el enfoque relacional-institucional, ya que muestra a las instituciones en su aspecto relacional y en su papel configurativo de la cartografía de los actores involucrados en las intervenciones alfabetizadoras públicas.

Además, la transmutación de las relaciones entre los actores estatales y sociales es capturada a través de un análisis institucional. Por otro lado, el escenario donde se puede capturar de mejor manera el rol configurativo de las instituciones formales en los procesos de interacción de los actores es en el diseño e implementación de las políticas alfabetizadoras, ya que, las reglas de juego aparecen como acuerdos negociados y cristalizados que estructuran una forma de distribución de los recursos, procesos de inclusión y exclusión de actores estatales y sociales.

En síntesis, las acciones alfabetizadoras se analizaron bajo un enfoque relacional-institucional, prestando vital importancia al rol de las instituciones formales en la configuración de la dinámica generada por los actores estatales y sociales desplegada durante el diseño e implementación de las políticas.

## **Capítulo II:**

### **Antecedentes históricos de la alfabetización en Ecuador entre 1901 - 1981**

¿Cuál fue el proceso de problematización social que se elaboró alrededor del analfabetismo? ¿Cómo ingresó el problema público del analfabetismo en las agendas de los gobiernos en Ecuador? ¿Cómo se construyó y se nutrió la forma que el Estado ecuatoriano enfrentó el analfabetismo? Para contestar estas interrogantes, se realizó un análisis en la clave institucional, que integró por una parte el marco institucional presente en las constituciones, leyes, reglamentos, informes oficiales del Ministerio de Educación relacionados con la alfabetización, y por otro el estudio de la estructura burocrática. Este análisis permitió identificar los siguientes procesos: intervenciones que se construyeron para erradicarlo, entidades burocráticas que se responsabilizaron de su gestión, alfabetizadores y organismos que lo conformaron.

Para identificar la continuidad o discontinuidad de estos procesos, se los ubicó diacrónicamente según las características que iban asumiendo dentro del contexto histórico-político. Estas fases histórico-analíticas de las acciones alfabetizadoras tuvieron una robusta relación con las circunstancias históricas de la formación del Estado - Nación en Ecuador.

En este sentido, el capítulo presenta como se insertan las acciones alfabetizadoras dentro del contexto político, quienes son los encargados de ejecutarlas y que papel cumplía el Estado en estas políticas. Este apartado está dividido en cuatro secciones principales según las características que asumieron las acciones alfabetizadoras desde 1901 hasta 1981. Dimensiones como “liberal” (1901-1925); “civismo patriótico” (1925-1943), “civismo católico” (1943 – 1962) “desarrollismo corporativista”(1963-1981). En cada una de estas secciones se trabaja sucintamente el contexto político de cada período

histórico, su configuración institucional, la estructura burócrata y los actores que intervienen o fueron apelados por el Estado para enfrentar el analfabetismo.

### **1. Las huellas alfabetizadoras en la época “liberal” (1901-1925)**

Los esfuerzos alfabetizadores tuvieron sus primeros pasos con la creación de las “escuelas nocturnas” en 1901 en Quito, dentro de una hegemonía liberal. Estas acciones alfabetizadoras se adjetivaron como liberales principalmente, porque fueron dirigidas a los obreros y artesanos de las zonas urbanas, como un mecanismo para el fortalecimiento del capitalismo y de la economía de mercado. Y porque se implementaron en un contexto de un Estado central mínimo, donde no se evidenció una autonomía del Ministerio de Instrucción Pública de los poderes locales y del regionalismo que imperó en Ecuador. Este proceso político complejo y la inserción de unas incipientes acciones alfabetizadoras forjadas desde el Estado se detallan a continuación.

A lo largo del siglo XIX el poder político se había concentrado en la Sierra en manos de los grandes terratenientes vinculados con la Iglesia Católica. Por otro lado, la Costa estaba asociada con el comercio y se vinculaba al mercado mundial a través del modelo agroexportador del cacao. Será en 1895, que los liberales de la Costa dirigidos por el General Eloy Alfaro capturaron el poder político, y legalizaron su mandato a través de la Asamblea Constituyente de 1896 (Clark, 2004: 40, Ayala Mora, 2002, Dávila, 1981: 1142).

Entre 1895 y 1925, la hegemonía liberal buscó construir un Estado moderno y laico con la finalidad de desplazar la estructura estatal imperante, que fue resultado del

Concordato entre el Estado Ecuatoriano y el Vaticano firmado en 1862<sup>36</sup>. Este Concordato determinó entre otros elementos «a la religión católica como religión del Estado, y puso en manos de la Iglesia Católica la educación de la infancia y la juventud, así como el permiso o prohibición para la producción y circulación de publicaciones» (Ayala, 1980:20). En este sentido, Sinardet sustentó que «el eje central de estas reformas liberales fue la creación de un Estado nacional centralizado dotado de administraciones eficientes. El Estado que pretendió crear el liberalismo no solo debió ser el elemento centralizador de la administración, sino también la manifestación de una verdadera nación ecuatoriana, con conciencia e identidad propia. En efecto, ecuatorianidad, nacionalismo y Estado central fueron íntimamente vinculados en el proyecto liberal» (1999: 27). Para esta finalidad se desplegaron algunos programas como la integración y construcción de la nación a través del ferrocarril (Clark, 2004: 50); la formación de un Estado secular y laico, caracterizado por la separación de la Iglesia y Estado<sup>37</sup>; la reestructuración del aparato estatal en función de los intereses del capital comercial y bancario (Lopez, 2007: 9)<sup>38</sup>; la constitución de un Estado de Derecho Liberal<sup>39</sup>.

El régimen liberal desarrolló dos instrumentos constitucionales uno en 1897 y otro 1906 y ligado a estos procesos se desplegaron las normativas sobre la instrucción pública. La

---

<sup>36</sup> Por Concordato se entiende: «un acuerdo entre el Pontífice y el Presidente que favorecía su proyecto autoritario y en el que no participaban el pueblo ni sus representantes» (Goestchel y Kigman, 2013: 127)

<sup>37</sup> Vital importancia tuvo a partir de 1908, el traslado al Estado de todos los bienes raíces de las Comunidades Religiosas establecidas en el Ecuador (Ley de Beneficencia (*Ley de Manos Muertas*), Registro Oficial No. 789, de 19 de Octubre de 1908).

<sup>38</sup> López, resume las intervenciones gubernamentales del programa liberal en el desarrollo del capitalismo. 1) Liberación de la mano de obra indígena y la conformación del mercado de trabajo. 2) monopolización estatal de la represión, e 3) integración del espacio territorial para posibilitar la expansión de los circuitos comerciales, a través de la centralización económica como medio para alcanzar la cohesión nacional (2007: 9).

<sup>39</sup> El liberalismo tuvo como epicentro doctrinal, la teoría de la prioridad del individuo frente al Estado. Teoría traducida en libertad e igualdad jurídica entre todos los hombres, universalidad de las leyes, individualismo o desaparición de toda otra autoridad supra-individual; el contrato como modalidad fundamental de las relaciones humanas, la tolerancia y libertad de cultos, el respeto a la propiedad, elementos que podrían definir al liberalismo (Paladines, 2011: 164).

Constitución de 1897 conocida como la primera “Constitución Liberal”, estableció en términos generales la libertad de culto, derogó la pena de muerte e impuso la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley. En relación con la educación los liberales se enfocaron en establecer los principios de la enseñanza como libre, gratuita, obligatoria y financiada con fondos públicos (Art. 36, Constitución de 1906). Mientras que la Constitución de 1906, realizó la separación oficial de la Iglesia y el Estado, y promulgó la enseñanza secolar y laica, prohibiéndose expresamente que el Estado y las Municipalidades subvencionaran o auxiliaran, en forma alguna, otras enseñanzas que no fueren la Oficial y la Municipal<sup>40</sup>. En este sentido, desde 1895 hasta 1925 el esfuerzo estatal estuvo dirigido a la conformación de la educación laica en oposición a la confesional. La educación que había sido manejada casi en su totalidad por las comunidades religiosas, pasó a ser tarea del Estado (Fernández, 1978:72). Es así, que en 1901 se organiza el Ministerio de Instrucción Pública, como organismo independiente de otras carteras y responsable de las directrices de la enseñanza laica (Paladines, 2011: 170). El debate político radicaba en situar a la Iglesia en la esfera de lo privado y en recuperar la instrucción como “bien público” bajo la dirección estatal. La tensión entre el Estado ecuatoriano y la Iglesia disminuyó a partir del establecimiento en 1937 del “*Modus Vivendi*”<sup>41</sup>.

Por otro lado, el régimen liberal estableció la “Ley de Instrucción Pública” en 1897 y la “Ley Orgánica de Instrucción Pública” de 1906 que posibilitaron la organización del incipiente sistema educativo público de Ecuador, con el establecimiento de las autoridades y la categorización de las escuelas y sus profesores (Uzcategui, 1981).

---

<sup>40</sup> Art. 16, de la Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada mediante Registro Oficial No. 262, del 24 de diciembre de 1906.

<sup>41</sup> Modus Vivendi restablece las relaciones entre el Ecuador y la Santa Sede, promulgado en el Registro Oficial No. 30, 14 de septiembre de 1937.

Primero, la Ley de Instrucción Pública de 1897 resultó improvisada (Uzcatogui, 1981:115) y no logró establecer una autonomía del Ministerio de Instrucción Pública, ni generó una política de carácter nacional (Uzcatogui, 1981:121). Por ejemplo, las autoridades directivas del ámbito educativo fueron: el Consejo General, los Directores de Estudios, los rectores de las universidades y colegios y las juntas administrativas (Art. 2). Donde el Consejo General de Instrucción Pública fue la autoridad suprema del sistema educativo (Art. 3)<sup>42</sup>. Siendo el Ministerio de Educación únicamente el que preside dicho Consejo, sin disponer de una autonomía en la administración de la instrucción pública. Por otro lado, los directores de estudios fueron las máximas autoridades de los niveles primario y secundario en las circunscripciones provinciales (Art. 6). Esto demuestra que «la enseñanza primaria no estaba organizada con sentido nacional, sino que cada provincia era completamente autónoma» (Uzcatogui, 1981: 121).

Segundo, la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1906<sup>43</sup>, siguió instituyendo al Consejo Superior como máxima autoridad del sistema educativo a nivel nacional, en adición, en cada provincia se crearon los Consejos Escolares como responsables del sistema en las provincias. Además, la Ley estableció la clasificación entre escuelas elementales, medias y superiores sin precisarse sus diferencias, pero en la práctica las escuelas superiores tenían ocho grados, las escuelas medias tenían seis grados y las escuelas elementales tres o cuatro grados, siendo las primeras y segundas las únicas que posibilitan acceso a la educación media y superior (Uzcatogui, 1981: 122). Finalmente un principio que establecieron las dos leyes de instrucción pública fue la obligatoriedad

---

<sup>42</sup> Art. 3, de la Ley de Instrucción Pública, publicado en el Registro Oficial No. 404-405, de 6 de julio de 1897.

<sup>43</sup> Esta entró en vigencia por Decreto Supremo, promulgado en el Registro Oficial No. 190, de 28 de septiembre de 1906, pero la ley no se publicó en el Registro Oficial y tampoco se encontró en el Archivo del Poder Legislativo (Uzcatogui, 1981: 118).

de la enseñanza primaria de niños y niñas y la responsabilidad de los padres, tutores o personas que tengan a su cuidado de ponerlos en la escuela o pagar multas en caso de no hacerlo. Sin embargo, en la práctica, la normativa solo regía a las poblaciones urbanas, ya que, aquellos niños y niñas que vivían a distancia de dos y medio kilómetros no eran beneficiarios de la educación, pero resulta paradójico, porque la población nacional en este período es mayoritariamente rural<sup>44</sup>. Es decir no se cumplía con el principio de la “obligatoriedad escolar”.

Con la finalidad de acercarse a las estadísticas de la época, Alfredo Espinosa Tamayo, señaló que en Ecuador en 1911 existió una población total de 2´400.000 habitantes y una población aproximada de 480.000 niños en edad escolar. Empero, solo 124.113 niños en edad escolar se inscribieron en 1551 escuelas, que fueron atendidos por 2326 preceptores (docentes), quedando un 74,14% de población escolar analfabeta, (1916: 41). A este porcentaje, se debe contabilizar la población adulta analfabeta.

En este contexto, las acciones alfabetizadoras fueron mínimas y se dirigieron únicamente a los obreros de las zonas urbanas y a los niños hijos de los jornaleros de las haciendas. Para los obreros en 1901, siendo presidente de la república Eloy Alfaro creó “las escuelas nocturnas” en Quito, Guayaquil y Cuenca, con el objetivo de propender el mejoramiento moral e intelectual del artesano, del adulto obrero y de disponer de un medio para combatir el analfabetismo (Murgueytio, 1961: 39). Por ejemplo, «el 11 de febrero de 1901 se fundó la escuela nocturna de Quito, con 100 artesanos y divididos en analfabetos, los iniciados y los post escolares, que asistían en horarios de clase de 7 – 9 pm.» (Murgueytio, 1928b: 39-41). Sin embargo, sus acciones se distorsionaron, de hecho, en 1948, el alumnado que frecuentó las escuelas nocturnas se encontró pobladas

---

<sup>44</sup> Art. 11, de la Ley de Instrucción Pública de 1897, publicada en el Registro Oficial No. 404-405, de 6 de julio de 1897.

en un 70% de 6 a 14 años; el 22% de 14 a 18 años y el 8% de 18 años en adelante (Velasco, 1948: 32). Las escuelas nocturnas que en principio fueron financiadas por el presupuesto nacional (Murgueytio, 1961: 39), pero por los problemas políticos y económicos por sostener esta iniciativa generó su abandono y será en 1921 que estas escuelas fueron regentadas por los obreros agremiados sin la ayuda estatal, que entre los cursos que se instalaron estuvieron los de alfabetización dedicados a obreros albañiles, picapedreros, cargadores, peones y sirvientes de los barrios populares de San Roque (Murgueytio, 1961: 44).

Para los hijos de los jornaleros de las haciendas, la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1906, en su Art. 47, estableció las “escuelas prediales”, bajo la responsabilidad administrativa de los hacendados, donde «el dueño de todo predio rural en que puedan reunirse veinte o más niños de los jornaleros, sostengan una escuela mixta de tercera clase para los alumnos de uno y otro sexo, sino cumpliere con esta obligación será castigado con una multa de diez a cien sucres que le impondrá el Consejo Escolar de la provincia» (Murgueytio, 1928a: 35). Con el establecimiento de esta ley, se creyó que se crearían 3000 escuelas prediales que correspondía a su similar número de latifundios, sin contar con los 12.000 fundos o predios medianos que oscilaron entre 200 y 500 hectáreas (Murgueytio, 1961: 13). Sin embargo, por varios años se hizo caso omiso a este articulado, especialmente por la vinculación de los “Directores de Estudios” con los hacendados, y únicamente se logró establecer a 47 escuelas prediales (Murgueytio, 1961:18). Además estos centros fueron de ínfima calidad, como relata Emilio Uzcatogui «mientras existieron las escuelas prediales fueron de ínfima categoría, pues solo se las ponía a regañadientes, en el peor de los locales de la hacienda, sin muebles y con un maestro que era paria entre los parias, ya que no tenía derecho a jubilación, ni sueldo en

vacaciones y su remuneración era misérrima entre las ínfimas» (Uzcategui, 1981: 122-123).

Entonces, entre 1895 y 1925 el Estado ecuatoriano con la finalidad de enfrentar colateralmente el problema del analfabetismo, entró en tensión por construir un sistema educativo autónomo de la Iglesia Católica, pero no logró configurar un sistema educativo centralizado, sino primó una lógica provincialista. La ejecución de las acciones alfabetizadoras se relacionaron con la forma como funcionaron en la práctica las escuelas nocturnas y las escuelas prediales. Con estos avances, en la próxima sección se discute sobre la importancia que comienza a adquirir la alfabetización dentro del proyecto de integración nacional especialmente de los sectores rurales.

## **2. Las acciones alfabetizadores en el “civismo patriótico” (1925-1942)**

Entre 1925 y 1944, las intervenciones alfabetizadoras se conciben como una obra cívica, patriótica y honrosa que realizan los habitantes en la solución del problema del analfabetismo (Telégrafo, 23 septiembre de 1934, página 6), «a fin de despertar en los analfabetos la conciencia de sus derechos y soberanía» (Liga Militar, 1925, citado por Naranjo, 2005: 20). Esta conceptualización se insertó en el contexto desplegado por la “Revolución Juliana” (1925), que buscó principalmente incorporar a grandes segmentos sociales tanto populares como las embrionarias clases medias organizadas de forma corporativa (comunidades, gremios, sindicatos e instituciones educativas) en la vida económica y política del país (Goetschel, 2008: 127 ). Este movimiento implantó un régimen que superaba el sistema oligárquico-terrateniente, poniendo un fin a los abusos y controles de la banca privada sobre el Estado, impuso la primacía del interés nacional sobre la regionalista plutocracia guayaquileña, y reglamentó la atención y preocupación estatal por las clases trabajadoras (Paz y Miño, 2010: 1). La “Revolución Juliana” fue

guiada por un grupo de militares progresistas y una incipiente clase media quiteña, que en alianza con algunas élites terratenientes de la Sierra y Costa en 1925 instauraron un nuevo ciclo político y económico en el Ecuador (North, 2006: 87). Esta corriente propuso «la institucionalización del Estado y la constitución de un poder centralizado capaz de articular al conjunto de la sociedad» (Goetschel, 2007: 110). Este período fue caracterizado por la inestabilidad y agitación social (26 cambios de gobiernos se sucedieron en el país desde 1925 hasta 1950) y un espacio donde aparecieron y se formalizaron numerosas organizaciones populares, como asociaciones, comunas, cooperativas, gremios y federaciones de profesores y estudiantes (Goetschel, 2007: 112) y nuevos partidos políticos (socialista y comunista) (Clark, 1997: 157).

En este contexto, se configuró un proyecto nacional caracterizado por la voluntad de incorporar a los sectores populares a la vida política (Sinardet, 2007: 1). Este proyecto es denominado por Clark como «mestizaje» (1997: 159). Con este plan se pretendió transformar las poblaciones rurales en «elementos “activos” y “útiles” para el país» (Sinardet, 2007: 2). En este sentido, la política calificada como “mestizaje” tuvo a la educación como el eje de su intervención, impregnándola de tres papeles sustantivos en la construcción de la nación, «primero ofrecer una “cobertura” cultural básica, el saber leer, escribir y contar, y el practicar reglas mínimas de higiene. Segundo, debía fomentar programas pedagógicos orientados hacia los valores cívicos y patrióticos, pilares de la “ecuatorianidad”. Tercero, a la educación le incumbía despertar nuevas necesidades, formando a un productor eficiente y sobre todo a un consumidor, constructor y actor del mercado doméstico» (Sinardet, 2007: 3).

Bajo este nuevo giro que sigue el proyecto de construcción del Estado-Nación en Ecuador, se buscó la ampliación de la participación política a mayores sectores de la

población, especialmente analfabetos y la población rural, ya que para ser ciudadano se requería saber leer y escribir<sup>45</sup>. A continuación, se presenta el ámbito constitucional y la normativa educativa que contextualiza el origen de las acciones alfabetizadoras entre 1925 y 1944.

## **2.1. El diseño constitucional y normativo de las acciones alfabetizadoras**

La Constitución de 1928 dio inicio a una larga fase de modernización de la economía con los auspicios del Estado ecuatoriano. Este marco constitucional cristalizó los planteamientos de la Revolución Juliana, que en términos generales inauguró el intervencionismo económico del Estado e institucionalizó la cuestión social<sup>46</sup>.

En referencia, a la intervención del Estado en la economía introdujo nuevos órdenes de regulación, como la reglamentación de las relaciones entre patronos y trabajadores, a través del establecimiento del contrato individual, la jornada máxima, el salario mínimo, el descanso semanal obligatorio, los seguros sociales, las condiciones de salubridad y seguridad, la obligatoria indemnización, el trabajo de las mujeres y niños (Art. 151:18). Segundo, al Estado se le asignó nuevos roles económicos, como la estructuración del “Presupuesto Nacional” con el carácter de Ley (Arts. 101-114), el centralismo de las rentas a través del “Fondo General del Tesoro” (Art. 103) y el establecimiento de la “Reserva del Tesoro” (Art. 106). En este sentido, se crearon entidades estatales como el Banco Central, organismo que sería el único emisor de billetes y monedas y actuaría además como un banco de reserva; la Superintendencia de Bancos, entidad encargada

---

<sup>45</sup> Art 13, de la Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada mediante Registro Oficial No. 262, del 24 de diciembre de 1906. Y en Art. 13, de la Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada mediante Registro Oficial No. 138, de 26 de marzo de 1929.

<sup>46</sup> El programa militar que consta en el Acta de la reunión de 20 de mayo de 1925, entre los elementos que acordó fue que: «El gobierno se encargará de fomentar la instrucción primaria, de acuerdo con los dictados modernos, limitando al mismo tiempo la superior; Implantación de leyes eficientes para el mejoramiento del obrero, fuerza viva del Estado; e implantar las leyes que tiendan a dignificar la raza indígena (Paz y Miño, 2002: 25-26).

de fiscalizar la actividad de los bancos y de las compañías de seguros; la Contraloría General de la Nación, organismo autónomo responsable de controlar y fiscalizar los ingresos y gastos públicos, así como la actuación de los funcionarios que manejaban los fondos públicos (Correa, 1982, citado por Naranjo, 2005: 10). Para fortalecer la política social se crearon el Ministerio de Previsión Social y Trabajo, Banco Hipotecario, la Caja de Pensiones y Jubilaciones<sup>47</sup>.

La norma constitucional de 1928 en el ámbito educativo, reprodujo los principios estipulados en la Constitución Liberal de 1906, especialmente lo relacionado a la enseñanza oficial como seglar y laica, de carácter gratuito y obligatorio en nivel primario, y con la prohibición de subvencionar otra enseñanza que no sea la oficial (Art. 151: 21). En adición, se incorporó que en un plazo de cinco años, se destine el 20% del Presupuesto Nacional a la Educación Pública (Art. 169) y se estableció el proyecto de mejoramiento de la vida social de la “raza india” a través de la educación y del mejoramiento de la condición económica (Art. 169). En síntesis, la Revolución Juliana realizó esfuerzos por establecer un nuevo orden jurídico en la educación, que en términos generales propuso «la educación como una función privativa del Estado» (Ministerio de Instrucción Pública, Correos, Telegrafos y Bellas Artes, 1928: 5)<sup>48</sup>. Sin embargo, será en 1938, en el régimen del General Alberto Enríquez Gallo, que se promulgó la Ley de Educación Primaria y Secundaria (Uzcategui, 1952: 21)<sup>49</sup> que determinó «la educación como una función primordial del Estado» (Art.1), mediante el

---

<sup>47</sup> El Ministerio de Previsión Social y Trabajo, se crea el 13 de julio de 1925. El Banco Hipotecario se convertiría más tarde en el Banco de Fomento, cuyo objetivo era fomentar la producción agrícola, comercial e industrial. En marzo de 1926, a través de la Ley de Jubilación, Montepío Civil, Ahorro y Cooperativas se crea la Caja de Pensiones que a más de las prestaciones económicas ofrece servicios de atención médica (Naranjo, 2005: 10).

<sup>48</sup> Las escuelas comunes son aquellas destinadas para niños de siete a catorce años de edad (Ministerio de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos y Bellas Artes, 1928: 139).

<sup>49</sup> La Ley y varios reglamentos educativos fueron el resultado del trabajo del Congreso Superior de Educación, creado por Decreto Supremo No. 6 del 21 de noviembre de 1937. El Congreso estaba conformado por: Alejandro Coello, Isaac Barrera, Fernando Chaves, Jorge Escudero y Emilio Uzcategui (Uzcategui, 1981: 183).

establecimiento de la obligatoriedad escolar (Arts. 53-61) y la rectoría del Ministerio de Educación Pública sobre la política educativa (Art. 7)<sup>50</sup>. La Ley de Educación de 1938, determinó que una de las finalidades del sistema educativo es «la incorporación a la cultura nacional de los diversos grupos humanos que permanecen aún en el nivel inferior educativo» (Art. 2: b). Entonces, la normativa educativa de 1938, organizó la estructura burocrática y le otorgó la rectoría del Ministerio de Educación Pública sobre todo el sistema educativo tanto sobre las escuelas fiscales como particulares, suprimiendo los consejos escolares tanto nacionales como provinciales (Uzcategui, 1981: 185). Fundamentalmente, la Ley de Educación de 1938, determinó algunas acciones alfabetizadoras, desde el sistema educativo oficial a través de las escuelas rurales. Las escuelas rurales tuvieron como finalidad la incorporación de la población campesina a la cultura nacional, mediante la implementación de cursos dominicales o nocturnos para adultos (Art. 44)<sup>51</sup>. Por otro lado, el gobierno del General Alberto Enríquez Gallo (1937-1938) decretó una “cruzada” direccionada a la instrucción de los campesinos comprendidos entre los 8 y 21 años por parte de los *hacendados, propietarios, arrendatarios o patrón rural*<sup>52</sup>. Esta «cruzada» se entendió como una campaña urgente por eliminar el analfabetismo, además se insertó en una comprensión de que la preparación elemental (lectura y escritura) es una responsabilidad especial de los hacendados, propietarios, arrendatarios o patrón rural y no del Estado, dentro de un plazo establecido, dirigido a unos destinatarios identificados y con unas consecuencias

---

<sup>50</sup> La Ley de Educación Primaria y Secundaria, fue elaborada el 8 de abril de 1938, y promulgada por Decreto Supremo No. 69 bis, y publicada en el Registro Oficial No. 151-152 del 29 y 30 de abril de 1938.

<sup>51</sup> Las escuelas elementales o rurales se crearon por Decreto Ejecutivo No. 211, de 30 de septiembre de 1930, y promulgado en el Registro Oficial No. 440, de 14 de octubre de 1930.

<sup>52</sup> Véase el Decreto Supremo No. 11, de 28 de enero de 1938, promulgado en el Registro Oficial No. 86 y 87, de 7 de febrero de 1938.

establecidas en caso de no hacerlo<sup>53</sup>. Sin embargo, esta propuesta se «estrelló de frente con la mala voluntad de los latifundistas» (Murgueytio, 1961: 23). Estas dos propuestas surgidas desde el Estado, configuraron una forma de asumir el problema del analfabetismo, que se tradujo en que la preparación elemental campesina debe ser realizada por “hacendados” y/o figuras equiparables y como una función exclusiva del Estado. En este contexto, se debe comprender que el principio de la obligatoriedad escolar incluye solamente la educación primaria dirigida a niños y niñas entre seis y catorce años, que deben frecuentar las escuelas urbanas o rurales, y la función primordial del Estado se circunscribe a este perímetro normativo. Entonces, la alfabetización de adultos se concibe como una actividad supletoria de las escuelas rurales, o una responsabilidad de patrióticos y cívicos hacendados.

El analfabetismo según datos de la época, bordea el 75% y su incidencia en la población de edad escolar oscila entre el 50% (Uzcategui, 1952: 42). Por ejemplo, según datos demográficos de 1936 y 1937, la población ecuatoriana estimada fue de 3'500.000 habitantes, de esta población cerca de 285.839 se encuentran en edad escolar de 5 a 14 años, y alrededor de 122.742 niños y niñas son analfabetos (Uzcategui, 1981: 178-180).

## **2.2. Las acciones alfabetizadoras y los actores**

En base, a los informes del Ministerio de Instrucción Pública, Correos, Telégrafos y Bellas Artes, y desde 1930 el Ministerio de Educación Pública se identificaron dos intervenciones encaminadas a enfrentar el analfabetismo<sup>54</sup>. Primero, las escuelas rurales o conocidas como escuelas elementales que desplegaron cursos dominicales o nocturnos para personas adultas (Uzcategui, 1981: 178), que surgieron con el objetivo de difundir

---

<sup>53</sup> Véase el Decreto Supremo No. 11, de 28 de enero de 1938, publicado en el Registro Oficial No. 86 y 87 del 7 de febrero de 1938.

<sup>54</sup> En 1930, la cartera responsable de la educación asume la denominación de “Ministerio de Educación Pública”. Véase Art. 6. de la “Ley de Régimen Político Administrativo de la República”, publicada en el Registro Oficial No. 497, de 11 de diciembre de 1930.

la cultura al pueblo y de disminuir el número de analfabetos. Estas escuelas, se las denominaron coloquialmente como “escuelas de adultos”, que fueron subvencionadas por el presupuesto nacional, que se conformó por un impuesto imputado a los hacendados (Murgueytio, 1961: 22). El presupuesto estuvo principalmente dirigido a pagar las remuneraciones suplementarias que recibieron los maestros de las escuelas diurnas por su labor extra. Por ejemplo en 1932, sumaban 137 escuelas fiscales de adultos (Ministerio de Educación Pública, 1932: 53-54). Sin embargo, donde mayor incidencia tuvo las escuelas de adultos fue en el sector urbano, ya que se enfocaron en obreros y obreras que asistían dos horas diarias en horario nocturno (Ministerio de Educación Pública, 1934: 48-52).

La segunda de las intervenciones que asumió el Ministerio de Educación Pública siendo encargado del Mando Supremo el Ing. Federico Paéz fueron las denominadas “misiones culturales” que inicialmente tuvieron como finalidad la cualificación del trabajo de los maestros rurales y el desarrollo de acciones que posibiliten la organización social de las comunidades<sup>55</sup>. Para este objetivo se proyectó ejecutar acciones investigativas a través de un equipo de “misioneros” conformado por, un jefe, un médico, un agrónomo y una profesora de educación doméstica y puericultura (Ministerio de Educación Pública, 1936: 48-49). En 1936 se creó la misión cultural de Patate como instancia permanente, pero funcionó por pocos meses (Ministerio de Educación, 1939: 27). Hacia 1937, se crearon las “misiones culturales” en Galápagos, en la Isla Puná, y en la Amazonía (Archidona y el Puyo) (Ministerio de Educación Pública, 1936: 25). En 1939, se establece la Misión Cultural Indigenista en Nayón y Tolontag. Las “misiones culturales” tuvieron un carácter ambulante y recorrieron el país haciendo la obra de alfabetización de adultos y educativa para promover el mejoramiento de las poblaciones

---

<sup>55</sup> Véase. Decreto Supremo No. 65, publicado en el Registro Oficial No. 198, de 25 de mayo de 1936.

(Ministerio de Educación Pública, 1940: 26). La intervención de la misión duraba cuatro meses, tiempo necesario para ejecutar el Plan de alfabetización de los adultos. Para esta acción se efectuaba un censo de los adultos analfabetos, en los sitios designados por el Ministerio, y posteriormente se seleccionaba a 60 adultos (30 hombres y 30 mujeres), con los que se ejecutaba un programa de extensión, que incluía prácticas de higiene, trabajo manual, canto, deportes y costura para la mujeres (Ministerio de Educación Pública, 1940: 24).

Otras acciones alfabetizadoras comienzan a articularse en este período como esfuerzos cívicos y patrióticos desplegados por el diario el Telégrafo, que demuestra que en la práctica la propuesta alfabetizadora era ejecutada por actores sociales.

La contribución del diario El Telégrafo para enfrentar el problema del analfabetismo, se inició con la publicación de boletines semanales (Arellano, 1944: 25). En toda la campaña se desarrollaron treinta y seis clases semanales para que se enseñe a leer y escribir desde septiembre de 1934 a mayo de 1935. La clase semanal estuvo guiada por un boletín que aparecía en el diario el Telégrafo y apelaba a la buena voluntad de personas generosas y patrióticas que saben leer y escribir, para que enseñen diariamente durante treinta a cuarenta y cinco minutos a una persona analfabeta (El Telégrafo, 23/09/1934). En 1934 y 1935 se llegaron a publicar las lecciones semanales, pero no se puede inducir qué efectos sociales produjo y en qué medida posibilitó la reducción del analfabetismo.

En síntesis, la alfabetización en este período se convirtió en la estrategia principal para incorporar a grandes sectores de la población ecuatoriana. Entonces, el problema no fue el analfabetismo en sí mismo sino la exclusión de gran parte de la sociedad de la participación política y económica del país. Esta fase heredó las escuelas nocturnas y las prediales, pero las dificultades de mantener estas propuestas por el Ministerio de

Educación Pública obligaron a delegar esta tarea a actores sociales tales como gremio de obreros o hacendados. En adición, se empezó a configurar una “cruzada” contra el analfabetismo que fue responsabilidad especial de los actores sociales y no del Estado. En este sentido, en la siguiente fase se profundizará sobre las características de esta cruzada.

### **3. Las acciones alfabetizadoras dentro del “civismo católico” (1943-1962).**

La fase que se despliega entre 1943 y 1962 se la denomina como “*civismo católico*”, en tanto funcionó bajo las ideas de la acción cívica de grupos sociales particulares y la organización misionera de «comités de cruzados» de corte católico (Arellano, 1944: 26). Esta etapa tuvo como ápice el desarrollo de la “Campaña de Alfabetización de Adultos” entre 1944 y 1962 acción dirigida por la Unión Nacional de Periodistas (UNP) y por la Liga Alfabetizadora Ecuatoriana (LAE)<sup>56</sup> por delegación del Estado ecuatoriano. Es decir, las acciones alfabetizadoras se construyeron como una forma de reivindicación de los derechos de las clases desposeídas a través de acciones cívicas con una mística apostólica.

En el ámbito político, este período se vincula a la consolidación del velasquismo en Ecuador (1933-1972), que a partir de 1943 pone en práctica una política con una peculiar impronta populista que subsistiría a lo largo de tres décadas (Ossenbach, 1999: 36). Velasco Ibarra entre las décadas de los treinta y setenta accedió al poder presidencial en cinco ocasiones (1934-1935; 1944-1947; 1952-1956; 1968-1970; 1970-1970), y fue visto por sus partidarios como el redentor de la nación, en palabras de De la

---

<sup>56</sup> En la Asamblea Nacional Constituyente, 1945, Acta No. 179, del 15 de Febrero de 1945 crea las rentas necesarias para el financiamiento de la Campaña. Pero, mucho antes, a través del Decreto Supremo No. 573 del 4 de agosto de 1944 se encargó oficialmente las acciones alfabetizadoras a la Unión Nacional de Periodistas y a la Liga Alfabetizadora Ecuatoriana.

Torre, «fue transformado en el “Gran Ausente”, el político exiliado que regresaría al país para redimirlo de todos sus males» (De la Torre, 2006: 163).

Sin entrar en el gran debate académico sobre los orígenes del velasquismo, coincidimos en que las décadas de los treinta y cuarenta en Ecuador, es un período de tránsito hacia la modernización capitalista, tránsito caracterizado por la emergencia de actores subalternos que propiciaron dislocamientos en las relaciones existentes entre dominantes y dominados, y posibilitaron el surgimiento de organizaciones sociales relativas a los artesanos, obreros, empleados públicos y pequeños propietarios, que se convirtieron en los principales actores del velasquismo (Maiguashca, 1991: 85,89)<sup>57</sup>. El mensaje de Velasco puede catalogarse como anticomunista y liberal de signo cristiano, que insistía en la obligaciones de la oligarquía y en los derechos de los trabajadores (Maiguashca, 1991: 91). En efecto, la nación velasquista se caracterizaba por ser jerárquica y democratizante en el sentido, de que aceptaba como natural la división entre ricos y pobres, y que debían ser aglutinados en una comunidad nacional (Maiguashca, 1991: 92).

Por otro lado, De la Torre propone un análisis político de la figura de Velasco, y argumenta que con su advenimiento la política se traslada a las plazas y calles, y éstas se convierten en espacios de reconocimiento de los derechos ciudadanos y sitio de las reivindicaciones sociales (De la Torre, 1994: 229). Aunque esta incorporación de los marginados en la política fue más simbólica que real, ya que la mayoría seguía excluida del voto. En este sentido, se puede comprender la gestión gubernamental de Velasco Ibarra como la búsqueda de la unidad nacional y el progreso social a través de la ampliación de los servicios y trabajos públicos: educación, red de caminos, proyectos de

---

<sup>57</sup> Para el debate académico sobre el origen del velasquismo véase Cueva, 1974; Quintero, 1980; Maiguashca, 1991; Maiguashca y North, 1991 y De la Torre, 1994. Vital importancia tiene el incremento de organizaciones, de veintiún sindicatos y organizaciones creados entre 1931 y 1940, a sesenta y ocho durante 1941-1950 (Hurtado y Herudek, 1974, citado por Maiguashca y North, 1991: 105).

irrigación, pero sin implementar políticas redistributivas, sino a través de políticas monetarias que posibilitarán la creación de dinero y de crédito (Maignashca y North, 1991: 149-150)<sup>58</sup>.

Para comprender el contexto de las políticas educativas en este período, es necesario señalar un elemento fundamental del proyecto velasquista. Las hostilidades entre el Estado Liberal y la Iglesia Católica se normalizan al acordarse en 1937 el *modus vivendi*, que devolvió la personería jurídica a las entidades eclesiásticas (Ossenbach, 1999). Este acuerdo permitió compartir esfuerzos para el desarrollo de las misiones en la amazonía y el mejoramiento material y moral del “indio ecuatoriano” y su incorporación a la cultura nacional<sup>59</sup>. En este contexto, se pueden entender los elementos más significativos que caracterizan al proyecto educativo velasquista señalados por Terán y Soasti, en tanto la educación cumplió la función de reconstruir el orden moral de la sociedad a través de la despolitización de la educación y del establecimiento de las garantías necesarias para la “libertad de enseñanza” (2006: 47), especialmente “libertad” pensada en el marco de una matriz o patrón católico. En este proyecto se insertan las acciones alfabetizadoras como una forma de reivindicación de los derechos de las clases desposeídas a través de acciones cívicas y con una mística apostólica.

### **3.1. El diseño constitucional en el período 1943 - 1962**

La firma del Protocolo de Río de Janeiro (1942) propició una reacción nacional - conocida como “La Gloriosa” revolución de mayo de 1944- que obligó el derrocamiento del presidente Arroyo del Río. En esta revolución confluyeron socialistas, comunistas y

---

<sup>58</sup> Velasco Ibarra para financiar ambiciosos programas de obras públicas en sus cinco mandatos, recurrió a políticas inflacionarias (Maignashca y North, 1991: 150).

<sup>59</sup> Artículo tercero del *Modus Vivendi* que restablece las relaciones entre el Ecuador y la Santa Sede, promulgado en el Registro Oficial No. 30, 14 de septiembre de 1937.

conservadores, con los que se conformó la Asamblea Constituyente de 1944 (Ayala Mora, 1996: 23). La Constitución de 1945 en nombre del pueblo y en ejercicio de la representación nacional, completó la regulación del Presupuesto General del Estado, la acción de la Contraloría General de la Nación y de la Superintendencia de Bancos (Arts. 122-133; 137-140)<sup>60</sup>; Además, insertó la subordinación del ámbito económico a los principios de justicia social y a la liberación de la miseria de los ecuatorianos (Art. 146). Bajo este principio se puede entender la subordinación del interés particular a los intereses de la colectividad, y la nacionalización de los minerales, la redistribución de la tierra y del agua, y el trato nacionalista a las concesiones extranjeras (Paz y Miño, 2007: 12).

Pero, el mayor avance de la Constitución de 1945 se insertaron en la consagración de los derechos laborales, sociales y familiares (Art. 148-149). En el ámbito laboral se incorporaron nuevos derechos y principios, como el contrato colectivo de trabajo (Art. 148: C), el salario similar por similar trabajo, sin distinción de sexo, raza, nacionalidad o religión (Art. 148: G), la prohibición del despido sin causa justa (Art. 148: M), la protección de la madre trabajadora (Art. 148: Ñ), la participación de utilidades (Art. 148: S), la bonificaciones por antigüedad (Art. 148: T), y la inspección de trabajo urbano y rural (Art. 148: Z), entre otros. Además, se consideró como un servicio ineludible del Estado, el seguro social, la salubridad pública, la asistencia pública y hasta la edificación de viviendas higiénicas baratas para trabajadores (Art. 149: 1-4).

Empero, en la Constitución de 1945, se cristalizaron las tensiones entre la educación oficial y particular. Al promoverse que la educación fue una función estatal, pero el

---

<sup>60</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada mediante Registro Oficial No. 228, de 6 de marzo de 1945.

Estado debe garantizar la ejecución tanto de la educación particular como de la educación fiscal.

Entre los avances en el ámbito educativo, se estableció el principio de gratuidad de la educación para todos sus grados (pre-escolar, primaria, secundaria y superior). Por primera vez, el analfabetismo se convirtió en una exigencia constitucional, que es responsabilidad compartida del Estado y de las municipalidades con la ayuda de la iniciativa privada (Art. 143).

Por otro lado, el régimen de control, responsabilidad y fiscalización del Ejecutivo que había creado la Constitución de 1945, generó que Velasco Ibarra en alianza con los conservadores, se proclame dictador, y convoque en 1946 a una Asamblea Constituyente y promulgue una Nueva Constitución en nombre de Dios<sup>61</sup>. Esta Carta Magna mantuvo las instituciones y conquistas del laicismo, pero amplió las garantías para la acción de la Iglesia Católica en la sociedad (Ayala Mora, 1996: 23). La Constitución de 1946, enfatizó que la educación se convierte ya no en una función del Estado, «sino en un deber y derecho primario de los padres y de quienes los representan, por tanto, al Estado le corresponde vigilar este deber y facilitar el ejercicio de este derecho» (Art. 171).

Además, la Carta Magna, incorporó que las municipalidades puedan subvencionar la enseñanza particular gratuita hasta un 20% de las rentas destinadas a la educación. Y la posibilidad de que el ejecutivo pueda realizar ayudas económicas a la educación privada (Art. 171). En este sentido, la Constitución de 1946 logró conciliar un sistema educativo oficial con la posibilidad de existencia de la educación confesional, organizada por las instituciones religiosas (Terán y Soasti, 2006: 46). Por ejemplo, dentro del período

---

<sup>61</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, promulgada por Registro Oficial No. 773, de 31 de diciembre de 1946.

velasquista, en 1935 se delegó a los misioneros salesianos católicos la organización de la nacionalidad Shuar en la amazonía (Reinoso, 2010: 24), y a partir de 1944, el Estado Ecuatoriano cedió terrenos en la provincia de Morona Santiago a la Misión Salesiana (Católicos) para que a cambio organice a los Shuar y establezca una escuela indígena para que alfabeticen en castellano<sup>62</sup>. Pero en forma paradójica Velasco Ibarra defiende el Estado laico y el laicismo en la enseñanza oficial, comprendiendo lo “laico”, en el sentido que el Estado no enseña ni ataca religión alguna sino que la figura estatal respeta el derecho de los padres de familia o de quienes lo representen, para dar a sus hijos la enseñanza que a bien tuvieren (Art. 171). De esta manera, se relativiza el principio de laicidad porque lo ancla a la “libertad de enseñanza” y no sus orígenes liberales en la construcción de la nación, del Estado centralizado y de la ecuatorianidad.

### **3.2. El diseño de la “Campaña de Alfabetización de Adultos (1944-1962)”**

La lógica subsidiaria empieza a dibujarse con mayor fuerza a partir del segundo período presidencial de Velasco Ibarra. Que de entrada delegó la tarea alfabetizadora a la Liga de Enseñanza de Analfabetos (LEA), en las regiones (Costa e Insular) y a la Unión Nacional de Periodistas (UNP) en las regiones (Sierra y Amazonía)<sup>63</sup>.

Tanto el Decreto Supremo, No. 573 de 1944, como la Ley de Alfabetización de la Asamblea Nacional Constituyente (1945), establecen la «obligatoriedad de todos los ecuatorianos analfabetos entre los 16 y 50 años a aprender la lectura, escritura y elementos de cálculo, en el término de 5 años»<sup>64</sup>. Como «la obligatoriedad de los residentes mayores de 20 años y menores de 55 años que fueren solicitados por la UNP y LAE» (Art. 3). En síntesis, se construye un perfil de alfabetizado caracterizado por su

---

<sup>62</sup> Véase, Decreto Ejecutivo No. 335, publicado en el Registro Oficial No. 37 de 14 de julio de 1944.

<sup>63</sup> Liga de Enseñanza de Analfabetos (LEA), posteriormente modifica su denominación, por Liga Alfabetizadora Ecuatoriana (LAE).

<sup>64</sup>Art. 2: Asamblea Nacional Constituyente, 1945, Acta No. 179, del 15 de febrero de 1945.

edad, entre los 16 y 50 años; pero, además se construye que la responsabilidad de la alfabetización recae en una categoría general, denominados “residentes” que son personas alfabetizadas que viven en el territorio ecuatoriano.

El Estado en parte edificó un sistema de financiamiento producto de la venta de timbres postales, y destinó la cantidad de doscientos mil sucres, divididos entre la UNP y el Grupo LEA<sup>65</sup>. Posteriormente, la Ley de Alfabetización de 1945, fortaleció el financiamiento de la campaña, con la emisión de 500.000 unidades estampillas e ingresos provenientes de las multas de las personas analfabetos que no deseen estudiar (Art.7), que serán manejados y distribuidos por el Ministerio de Educación Pública<sup>66</sup>.

Además, hacia 1950, desde el Estado se diseñaron las “unidades culturales rodantes” en forma de “misiones” dedicadas a la transformación cultural de la población campesina e indígena. Estas unidades fueron conocidas como los “Servicios Rurales Ambulantes de Extensión Cultural” (SAREC), bajo la dirección y responsabilidad del Ministerio de Educación Pública<sup>67</sup>. Esta intervención buscó incorporar a las masas campesinas e indígenas a la cultura nacional, a través de intervenciones como fomento de la higiene y sanidad, el mejoramiento de las prácticas agrícolas, el desarrollo de virtudes sociales y el fortalecimiento en la ejecución del Censo Nacional<sup>68</sup>. Funcionó por dos años, y sus

---

<sup>65</sup> Véase Art. 4, del Decreto Supremo No. 573, publicidad en el Registro Oficial, No. 55 del 5 de agosto de 1944

<sup>66</sup> Asamblea Nacional Constituyente, 1945, Acta No. 179, del 15 de Febrero de 1945.

<sup>67</sup> Véase Art. 1 del Decreto Ejecutivo No. 240 de 13 de febrero de 1950, promulgado en el Registro Oficial No. 515, del 16 de mayo de 1950.

<sup>68</sup> Para comprender la magnitud de la intervención véase las instrucciones señaladas por la Oficina Central de SAREC: 1). Elaborar por zonas o unidades geográficas, los correspondientes itinerarios de trabajo. 2). Cada Misión permanecerá dos días en cada población. 3). El Jefe Provincial elaborará su plan de trabajo, el mismo que debe constar de las siguientes actividades: a) Campaña de Alfabetización; b) Campaña de Higiene y Sanidad; c) Campaña de Forestación y Reforestación; d) Formación de viveros y cultivos de plantas y hortalizas; e) Organización de la producción, mediante la formación de sociedades, cooperativas u otras empresas de consumo o de producción ; f) Preparación de alimentos; g) Participación en la organización de festivales deportivos, literarios y musicales; h) Organización de mingas; i) Mayor vinculación entre SAREC y la Escuela; j) Participación en la organización de ferias y exposiciones; k) Organización de campañas de educación cívica y patriótica, y realización de trabajos tendientes a recoger el valioso patrimonio folklórico nacional (Ministerio de Educación Pública, 1951: 125).

actores fueron conocidos como misioneros, que durante dos o tres días en cada comunidad buscaban la transformación de la misma. Estos misioneros fueron funcionarios públicos de los ministerios de Educación, Economía, Defensa Nacional y Previsión Social, Corporación Ecuatoriana de Fomento y los Servicios Cooperativos Interamericanos de Salud y Educación.

### **3.3. Actores de la “Campaña de Alfabetización de Adultos (1944-1962)”**

Los antecedentes de la “Campaña de Alfabetización de Adultos (1944-1962)”, se encuentran en la presidencia de Arroyo del Río, siendo Ministro de Educación Abelardo Montalvo (1941-1944), a través de la implementación de la “Campaña Pro-desanalfabetización de Adultos” que consistía en la edición y reparto de Cartillas Especiales diseñadas por el misionero norteamericano Frank Laubach<sup>69</sup>, a varios institutos normales del país y personas que manifiesten interés de contribuir a la campaña civilizadora (Ministerio de Educación Pública, 1943: 6).

Sin embargo, el Ministerio de Educación Pública buscó delegar la ejecución de la Campaña de Alfabetización de Adultos hacia actores sociales. ¿Cómo puede comprenderse esta delegación? Primero, el Ministerio de Educación Pública, tenía muchas dificultades para sostener la gratuidad de la educación especialmente primaria y secundaria, prioridad de su política educativa (Ministerio de Educación Pública, 1946:9). De hecho, el mensaje del Ministro Marco Tulio González en 1946, fue ilustrativo al respecto «Si contemplamos el problema de edificación escolar, comprenderemos fácilmente que la educación se desenvuelve en un ambiente de

---

<sup>69</sup> Frank Laubach fue un misionero evangélico, fundador del método de alfabetización “cada uno enseña”, que a través de una cartilla que tenía como idea central la mezcla imágenes y sonidos, de sílabas y letras. Esta cartilla se utilizó en varios países de América Latina (Prieto, 2004: 206- 207). Laubach fue invitado al Ecuador en 1944 para entrenar instructores, discutir las estrategias de la campaña e intercambiar experiencias (Ver “El Profesor Laubach, autor del método de des-analfabetización llegó ayer a esta ciudad”, *El Comercio*, 3 de marzo de 1944).

pobreza» (Ministerio de Educación Pública, 1946:10). Además, para solventar problemas de mobiliario y materiales en las escuelas fue común que se recurra a la colaboración de los padres de familia (Ministerio de Educación Pública, 1946: 16). Con estas deficiencias, el Estado ecuatoriano buscó actores locales que continúen con la cruzada alfabetizadora, ya que los esfuerzos desde el Ministerio por extender las escuelas primarias a la población adulta, y el desarrollo de las escuelas nocturnas de adultos no llegaron a consolidarse como una estrategia nacional.

Segundo, esta intervención fue concebida como una “cruzada” que logró convocar a estudiantes y profesores, trabajadores y propietarios, amas de casa, a la Iglesia Católica, gremios, sindicatos y otras asociaciones civiles. De hecho, en Guayaquil, en 1943 se declaró como jefe de esta cruzada a la rectora del Colegio Normal “Rita Lecumberry”, que en unión con otros actores conformaron la Liga Alfabetizadora Ecuatoriana (LAE). Por otro lado, al revisar las iniciativas locales identificamos las características que configuran a la “cruzada contra el analfabetismo” en este período. Estas características forman parte del horizonte de sentido que construyó la UNESCO y la Unión Panamericana<sup>70</sup> para enfrentar el problema del analfabetismo (Unión Panamericana, 1949: 7) en América Latina. Primero, la campaña a través de la publicidad debe estimular la cooperación de las personas alfabetizadas y despertar en los grupos de analfabetos el deseo de aprender. Segundo, la elaboración de una cartilla para fines de alfabetización. Tercero, el proceso alfabetizador fue visto como una acción solidaria y patriótica de los docentes tanto de los colegios como de las escuelas, organizaciones culturales y artísticas, representaciones obreras y toda persona de buena voluntad para enfrentar al analfabetismo considerado como “enemigo” a derrotarse<sup>71</sup>. Y cuarto, se

---

<sup>70</sup> Desde 1970 se conocerá como la Secretaría General de Organización de Estados Americanos (OEA)

<sup>71</sup> Como formas para estimular a los alfabetizadores y a las personas alfabetizadas, al alfabetizador se entrega el “Diploma de Patriotismo” y al alumno el “Diploma de Ciudadano” (UNP, 1957, 7).

apeló la formación de comités o «ligas estudiantiles» (Unión Panamericana, 1949: 12) de los colegios de segunda enseñanza que presenten antes de graduarse, una demostración práctica de civismo, el testimonio de haber enseñado a leer siquiera a un adulto analfabeto (Uzcategui, 1952: 44-47).

En base a estos argumentos enunciados se construyó la cruzada contra el analfabetismo que tuvo como finalidad, no sólo impartir las habilidades para leer y escribir, sino crear conciencia entre el pueblo de sus derechos ciudadanos e incorporarlos a la comunidad política y al mercado (Prieto, 2004, 206).

A continuación, se revisan las características que asumió la ejecución de la Campaña de Alfabetización en el Ecuador en este período. Primero, el Estado ecuatoriano delegó a organizaciones sociales, por un lado, la gestión de la campaña de alfabetización en las regiones de la Sierra y la Amazonía quedó en manos de la Unión Nacional de Periodistas (UNP), y en la Costa bajo la responsabilidad de una Liga Alfabetizadora Ecuatoriana (LAE).

Segundo, las estructuras que generaron organizaciones diversas en la dirección del proceso alfabetizador. La ejecución de la Campaña de Alfabetización de Adultos en la región litoral, tuvo dificultades, porque tuvo poco apoyo voluntario de organizaciones de obreros y de los estudiantes, por tanto, se recurrió a pagar la remuneración de 150 sucres mensuales a los docentes de colegios y de escuelas (Ministerio de Educación Pública, 1962: 116). Mientras tanto, la “cruzada” en la Sierra y Amazonía fue liderada por la Unión Nacional de Periodistas (UNP)<sup>72</sup>, bajo la dirección de Gustavo Vallejo<sup>73</sup>.

Esta intervención alfabetizadora fue más sostenida, porque construyó una estructura de

---

<sup>72</sup> La UNP se funda en Quito, el 26 de enero de 1940, como una organización clasista que aglomera a los periodistas (Mantilla, 1958: 5), ulteriormente, esta organización liderará la campaña de alfabetización, bajo la dirección de Gustavo Vallejo.

<sup>73</sup> Llegó a la presidencia de la UNP, en 1944, luego de ser diputado funcional por el gremio de periodistas; estudio periodismo en la Universidad de Nueva York y fue cronista social y comentarista en el diario “El Día” y el “El Comercio” (Unión Nacional de Periodistas, 1972: 79).

gestión conformada por una dirección general paralela al Ministerio de Educación Pública que laboraba con empleados que no percibían sueldo (Mena, 1969: 117). La estructura la completaron 40 secretarías seccionales de alfabetización ubicadas en las cabeceras cantonales de la Sierra y la Amazonía que coordinaron las acciones alfabetizadoras desplegadas en los Centros de Alfabetización (Vallejo, 1958: 21). Pero, adjunto a esta estructura de gestión administrativa de la cruzada configuró un “Instituto Ecuatoriano de Investigaciones para la Educación de Adultos”, con sede en Quito, bajo el auspicio de la UNP, con la finalidad de estudiar los problemas de la educación de adultos de las clases populares, especialmente en los medios rurales-urbanos y posibilitar la elaboración de planes y normas para el fortalecimiento de la Campaña de Alfabetización (Uzcátegui, 1952: 149-154)<sup>74</sup>.

Pero, fundamentalmente, la Campaña de Alfabetización de Adultos organizó los denominados “comités de cruzados” conformados por «profesores de las escuelas primarias» del sector público, «párrocos rurales», conscriptos en servicio militar, estudiantes de colegios, estudiantes normalistas, estudiantes de las universidades y ciudadanos particulares, que bajo un lógica misionera llevaron el alfabeto, como una forma de culturizar al pueblo (Vallejo, 1958: 25). De hecho, «el primer comité lo constituyó el “Colegio 24 de Mayo”, con 84 alumnas» (Arellano, 1944: 26). Posteriormente hacia 1952, la dirección de la campaña de alfabetización gestionada por UNP, estableció premios pecuniarios a los alfabetizadores que demuestren los mejores rendimientos y el mayor número de alfabetizados (UNP, 1957: 7). Por ejemplo, «por cada ciudadano que se entregue a la patria, la UNP da la cantidad de diez sucres. No

---

<sup>74</sup> El Instituto fue dirigido por educadores como Emilio Uzcátegui en calidad de presidente, como vocales, en representación de la Unión Nacional de Periodistas, a Gustavo Vallejo, por el Ministro de Educación, a Humberto Vacas Gómez, por la Casa de la Cultura Ecuatoriana, a Enrique Garcés, por la Comisión Nacional de la UNESCO, a Rafael Alvarado, por la Organización Internacional del Trabajo a Víctor Gabriel Garcés, y por la Liga Alfabetizadora Ecuatoriana a Nelson Torres. (Uzcátegui, 1952: 149-154)

pagamos cantidades mensuales, para garantizar la eficacia de la labor hasta el fin» (Vallejo, 1958; 26).

Luego de la implementación de la Campaña de alfabetización, la LAE según sus informes alfabetizó alrededor de 66.837 personas entre 1944 y 1962. Mientras que después de los 18 años de ejecución, la UNP logró que aproximadamente 200.000 personas fueran alfabetizadas.

Empero, el esfuerzo alfabetizador se realizó predominantemente en zonas urbanas y suburbanas, mientras el sector rural se encontraba abandonado (Ministerio de Educación Pública, 1962: 115-116). Sin embargo, la tasa de analfabetismo se redujo desde el 52%, cerca de 1'820.000 adultos analfabetos en 1944 (Vallejo, 1958: 18) a un 44,2% en 1950 y a un 32,5% en 1962, según los Censos Nacionales de Población (Torres, 2005)<sup>75</sup>.

Finalmente, la “Campaña de Alfabetización de Adultos (1944-1962)” llegó a su ocaso en 1962, siendo ministro de Educación Gonzalo Abad Grijalva, debido a que las organizaciones sociales particulares responsables de dicha Campaña mostraron escasos resultados cualitativos y cuantitativos (Ministerio de Educación Pública, 1962a: 115-116), en parte, porque «no hubo la aportación de la Empresa de Correos, prevista en el presupuesto» (Ministerio de Educación Pública y Deportes, 1974:68), que dificultaron la implementación de la “campaña” y por considerar a la educación de adultos como una estrategia de remediación que se implementa en pocos meses y con urgencia (Ministerio de Educación Pública, 1962b: 12). Además, el Ministerio de Educación Pública asumió la tarea de planear, dirigir y coordinar la acción educativa de los adultos, a través de la organización de un departamento específico que se llamaría

---

<sup>75</sup> Es importante acotar que la tasa de analfabetismo según el Censo de Población de 1950, es el 43,7% y un porcentaje del 0,05% que no han declarado. Sin embargo, la bibliografía que trata el analfabetismo en Ecuador utiliza su sumatoria, el 44,2% (Ministerio de Economía: Dirección General de Estadísticas y Censos, 1955: 7).

“Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos” (Ministerio de Educación Pública, 1964: 265).

#### **4. Las acciones alfabetizadoras dentro del “desarrollismo corporativista” (1963-1981)**

Esta fase se despliega entre 1963 y 1979, y puede llamarse “*desarrollista*” porque la acción alfabetizadora estuvo conectada a la planificación nacional, por el papel preponderante del Estado en esa planificación y por funcionar bajo la visión de la educación como capital humano para el desarrollo económico del país y *corporativista*, porque en esta fase se construyó un arreglo institucional particular para vincular los intereses organizados de la sociedad civil con las estructuras del Estado en el tratamiento del problema del analfabetismo (Schmitter, 2011[1992]: 614). A continuación, se revisa el contexto social y educativo donde anidan las características institucionales que permiten comprender el diseño y la instrumentación de las acciones alfabetizadoras en este período.

Ecuador a partir de los años 50, al igual que la mayoría de países de América Latina, adoptaron políticas orientadas a la planificación del desarrollo, que incluían la ampliación de la educación pública, concebida como creadora de la riqueza y de la estabilidad social. Estas políticas se vieron impulsadas por organismos internacionales como la UNESCO, la CEPAL y la OEA, que supusieron una participación decidida del Estado en las estrategias de modernización (Ossenbach, 1999: 6). En el Ecuador, las décadas de los cincuenta y setenta se caracterizaron por la bonanza económica, ocasionados por el denominado “boom bananero” y por el “boom petrolero” respectivamente (Maignushca y North, 1991: 72). Empero, en estas décadas se dan los

primeros esfuerzos por planificar la educación en el país, insertos dentro del proceso de planificación del desarrollo económico del Ecuador.

En este ámbito, Bilbao realizó una investigación que permitió identificar en términos generales algunos elementos que configuraron la transformación del sistema educativo de aquella etapa y que estuvieron íntimamente relacionados con los procesos de crecimiento económico del país (Bilbao, 1980: 15-16). Primero, conforme a las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el país se fortalecieron políticas dentro del modelo de desarrollo basado en la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) (Bilbao, 1980: 108-109). Segundo, un proceso de concentración de la población en las zonas urbanas. Por ejemplo, entre 1950 y 1974 el Ecuador sufre un proceso creciente de urbanización, que pasó del 28,5% de la población total en 1950, al 36,0% en 1962 y al 41,4% en 1974 (Carrón, 1981: 14). Evidentemente, en este período se crean en la agricultura solamente alrededor de 95.272 nuevos puestos de trabajo, en la industria manufacturera solo 16.098, mientras en el comercio se crean 91.973 puestos nuevos y en los servicios alrededor de 138.872 (Carrón, 1981: 24).

Tercero, a partir de 1954, se comenzaron a efectivizar la planificación del desarrollo económico y social a través de la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA) responsable de la formulación de los planes de desarrollo en el país<sup>76</sup>. En esta época, se creó el primer “Plan General de Desarrollo Económico y Social (1964-1973) que incidió de forma directa en la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones promulgado por la gestión estatal de la Junta Militar (1963-1966), así como por la influencia de la “Alianza para el Progreso” (Vos, 1987: 481). En este sentido, la construcción de los planes de desarrollo

---

<sup>76</sup> Véase Art. 1, del Decreto Ejecutivo No. 19 de 28 de mayo de 1954, publicado en el Registro Oficial No. 527, del 29 de mayo de 1954.

hasta la década de los setenta fueron condiciones vinculantes para la inversión extranjera. Ligado a este factor, se desplegó un sinnúmero de programas de ayuda financiera y de asistencia técnica por parte de organismos internacionales especialmente de los Estados Unidos. Entre los organismos, el que mayor incidencia tuvo en el campo educativo entre la década del sesenta y setenta en Ecuador fue la UNESCO, a través de la asistencia técnica en la formulación del Plan Decenal de Educación (1964-1973) y con la participación de expertos en el “Proyecto Piloto de Alfabetización Funcional (1968-1972)” (Bilbao, 1980: 124).

En este contexto, se insertan las políticas de alfabetización que asumen un criterio de urgencia y de responsabilidad del Estado. Hacia 1961, el analfabetismo fue considerado por las autoridades estatales de la época como el mayor problema cultural que debía ser afrontado por una “Campaña Nacional” coordinada por el Ministerio de Educación (Ministerio de Educación Pública, 1961: 8), principalmente porque las organizaciones sociales (UNP y LAE) no disponían de los suficientes recursos financieros para abanderar este proyecto, y porque la alfabetización dejaba de concebirse como un fin en sí mismo.

Segundo, El analfabetismo empieza a tener importancia en la planificación estatal. En efecto, se configuran con la iniciativa estatal espacios de debate como el “Primer Seminario Nacional de Educación de Adultos” en 1962 (Ministerio de Educación Pública, 1962b). Este debate educativo, marcó las tendencias de la instrumentación de las políticas de alfabetización en la etapa desarrollista. Entre sus conclusiones, se enfatizaron la urgencia de construir un sistema único de educación de adultos, coordinado por un departamento dentro del Ministerio de Educación, encargado de planear, programar y organizar la acción nacional en el campo de la alfabetización

(Ministerio de Educación Pública, 1962b: 40). Se propuso que en el sistema de educación de adultos debe predominar un proceso riguroso de planificación que permita identificar los factores sociales ligados al analfabetismo y posibilitar la instrumentación de un sistema integral de educación en concordancia con los planes de desarrollo económico y de integración del campesino a la vida nacional (Ministerio de Educación Pública, 1962b: 46-47). Además, para la instrumentación del “Plan de Educación de Adultos y de Alfabetización Masiva” se deben diseñar algunas cristalizaciones institucionales dentro del Ministerio de Educación Pública que permitan sostener en el tiempo la intervención, como una “Junta Nacional”, un “Departamento Ministerial”, y un “Centro Nacional de Alfabetización”<sup>77</sup>. Finalmente, se propuso que los alfabetizadores no debían ser únicamente los maestros de las escuelas primarias o personal con dedicación exclusiva, sino se propuso la integración de sacerdotes en los medios rurales, profesionales de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y estudiantes (Ministerio de Educación Pública, 1962b: 59).

Entonces, la alfabetización no está relacionada con la idea de insertar a la población rural al Estado-nación condición apelada en las épocas anteriores, sino como un medio para crear condiciones para el crecimiento económico. Entonces, se busca no solo alfabetizar como un fin en sí mismo, sino vincular el aprendizaje del alfabeto con el aprendizaje de oficios técnicos para el desarrollo económico del país.

---

<sup>77</sup> En abril de 1962 se conformó el “Comité Nacional” integrado por varios actores particulares y sociales, y una comisión ejecutiva liderada por un representante de las Fuerzas Armadas, por la UNP, Unión Nacional de Educadores, representante de la Iglesia y de los trabajadores (Burbano, 1965:19-20).

#### **4.1. Plan de Educación de Adultos y de Alfabetización Masiva entre 1963 y 1973**

En 1963, siendo ministro Gonzalo Abad, se implementó el “Plan de Educación de Adultos y de Alfabetización Masiva”<sup>78</sup> mediante Decreto-Ley No. 07, estableció la responsabilidad del Ministerio de Educación en la ejecución del plan y la obligatoriedad de la alfabetización de los habitantes entre 15 a 50 años (Arts. 1-2). Así como, la participación obligatoria de patronos o jefes de las dependencias públicas o privadas, de sindicatos, cooperativas, comunas legalmente establecidas, organizaciones de trabajadores, de las fuerzas armadas, de fábricas, bancos, haciendas, periódicos y de las autoridades policiales en el proceso alfabetizador<sup>79</sup>.

Con la presencia del Ministerio de Educación Pública como ejecutor del Plan de Alfabetización, se fortaleció el presupuesto estatal, a través de la prescripción de las siguientes asignaciones: 1) El dos por mil de los ingresos efectivos provenientes de impuestos, subvenciones, gravámenes, participaciones de las instituciones fiscales o municipales. 2) El impuesto de dos sucres adicionales por la emisión de cada cédula orientalista. 3) La asignación presupuestaria fija al Ministerio de Educación que tendrá un incremento progresivo del 10% anual a partir de 1964, 4) el aporte de la Dirección General de Correos, 5) los ingresos de sueldos del magisterio fiscal no devengados que se devuelvan al Tesoro, y 6) las donaciones para la alfabetización<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Decreto Ley Emergencia No. 07 del 6 de febrero de 1963, publicado en el Registro Oficial No. 377 de 8 de febrero de 1963.

<sup>79</sup> Véase, el Reglamento para la aplicación del Decreto-Ley de Emergencia No. 07, que establece la obligatoriedad de la alfabetización de adultos. Resolución Ejecutiva No. 1168, promulgada en el Registro Oficial No. 480, del 13 de junio de 1963.

<sup>80</sup> Véase Art. 4. Decreto Ley Emergencia No. 07 del 6 de febrero de 1963, publicado en el Registro Oficial No. 377 de 8 de febrero de 1963. Y el Decreto Ejecutivo No. 021, promulgado en el Registro Oficial No. 109, de 19 de abril de 1967.

El Plan mencionado formó parte del “Plan Integral de Educación 1962”<sup>81</sup> y después del “Plan Ecuatoriano de Educación de 1964-1973”. Este instrumento fue conceptualizado de forma integral, es decir, incluyó la alfabetización, la instrucción primaria acelerada y el adiestramiento artesanal (Ministerio de Educación Pública, 1962a: 149-150). El Plan de Alfabetización se proyectó ejecutar en dos etapas. La primera entre 1964 y 1968 dirigida a los centros urbanos cantonales y parroquiales del país y en una segunda fase entre 1968 y 1973, dirigida especialmente a los recintos y a las poblaciones indígenas de la Amazonía (Ministerio de Educación Pública, 1964: 268-269). Esta propuesta proyectó alfabetizar a 556.730 personas analfabetas entre los 15 y 45 años (Ministerio de Educación Pública, 1964:110).

En 1966 con el objetivo de evaluar la primera etapa del “Plan de Educación de Adultos y de Alfabetización Masiva”, se identificó la escasa disponibilidad de recursos económicos y técnicos, que incidió en que en los tres años de actividad alfabetizadora (1963-1966) se promuevan únicamente a 67.774 personas como alfabetizadas (Ministerio de Educación Pública, 1966: 121-122).

Siendo presidente del Ecuador Otto Arosemena (1966-1968), se despliega la segunda etapa del “Plan Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos”, en la que se prescribe la movilización general del país, para que las personas letradas en un tiempo de cinco años alfabeticen al sector analfabeto<sup>82</sup>. Esta segunda etapa del Plan obligó la movilización general de los alumnos de los colegios de educación media, de los alumnos universitarios, de los profesionales, de las instituciones educativas, de las organizaciones filantrópicas, de los partidos políticos, de los medios de comunicación y de las instituciones públicas, semi-públicas y privadas, como alfabetizadores, y en caso

---

<sup>81</sup> Véase el Plan Integral de Educación de 1962, en el Informe a la Nación del Ministerio de Educación Pública de 1962.

<sup>82</sup> Véase el Decreto Legislativo No. 021, publicado en el Registro Oficial No. 109, de 19 de abril de 1967

de no hacerlo pagasen una multa<sup>83</sup>. En este proceso, de forma paralela se desarrolló el “Proyecto Piloto Experimental de Alfabetización Funcional” (1967-1972) financiado y asesorado técnicamente por la UNESCO.

En esta segunda etapa del Plan la alfabetización de adultos no se reducen solamente a la adquisición de nociones elementales de lectura y escritura, sino además, conocimientos generales y técnicos que faciliten transitar de una agricultura de subsistencia a una agricultura de mercado, y fomentar una participación activa de la población en la vida social y económica. A esta concepción promovida por la UNESCO se la entiende como “alfabetización funcional”, es decir un proceso de enseñanza articulado a la formación profesional (Ministerio de Educación Pública, 1968: 75).

Para fortalecer la movilización general en pro de enfrentar el problema del analfabetismo, se diseñó la “Junta Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos” que articuló una vinculación entre los actores estatales y sociales en el despliegue del proceso alfabetizador<sup>84</sup>, que incluía a los representantes de la prensa, de los educadores, del clero, de la agricultura, del comercio, de la industria, de la casa de la cultura, de los obreros y artesanos, de las Fuerzas Armadas, del Instituto Nacional de Previsión, de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, de la Policía Nacional, del sistema de bancos de fomento, de las universidades, de la radio y televisión, de la Misión Andina, de la Federación Arquidiocesana de Educadores Católicos, de la escuela radiofónica, de las empresas de transporte (Ministerio de Educación Pública, 1967: 22).

Paradójicamente, mientras la ejecución del Plan Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos fue regentado por el Ministerio de Educación Pública,

---

<sup>83</sup> Véase Arts. 18-58 del Reglamento para la ejecución del Plan Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos, emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 691, publicado en el Registro Oficial No. 202 del 31 de agosto de 1967.

<sup>84</sup> Véase el Decreto Ejecutivo No. 143, promulgado en el Registro Oficial No. 34 de 18 de octubre de 1968.

responsable de la dirección, investigación, producción de materiales, organización de cursos, supervisión y evaluación; por otro lado, se obliga la participación de los actores sociales, especialmente de los estudiantes de sexto curso de todos los centros educativos de enseñanza media de presentar el certificado emitido por el Departamento de Alfabetización y de Educación de Adultos que valide la alfabetización de tres personas iletradas como requisito para su graduación<sup>85</sup>.

Sin duda, el esfuerzo gubernamental fue fundamental para desarrollar el Plan de Nacional de Alfabetización, pero a partir de 1973 comenzaron a criticarse los resultados ínfimos, ocasionados en parte, por la forma coercitiva de las políticas alfabetizadoras en obligar a los adultos iletrados para que fueran alfabetizados y por responsabilizar a los estudiantes de educación media como alfabetizadoras principales (Ministerio de Educación Pública y Deportes , 1974: 49). Por otro lado, el Plan proyectó alfabetizar alrededor de 500.000 personas analfabetas entre 15 y 45 años. Pero, al término del decenio, el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos había promovido en sus ciclos de educación de adultos únicamente 273.000 estudiantes. Por otro lado, los niveles de promoción son bajos, de hecho, entre 1964 y 1972 del total de matriculados en el sistema, el porcentaje de promovidos oscila entre el 42% y el 48%. Será desde 1971 hasta 1974, que las tasas de promoción llegan al 72% (Ministerio de Educación Pública y Deportes , 1974: 36).

---

<sup>85</sup> Véase, Arts. 18-19 del Reglamento para la ejecución del Plan Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos, emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 691, publicado en el Registro Oficial No. 202 del 31 de agosto de 1967

**Cuadro 1: Evolución de los estudiantes matriculados, asistentes y promovidos por el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos (1963-1974)**

Años	Estudiantes		
	Matriculados	Asistentes	Promovidos
1963-1964	30.500	19.631	14.024
1964-1965	43.137	28.735	20.691
1965-1966	52.811	31.438	22.679
1966-1967	32.250	21.469	17.935
1967-1968	50.857	31.250	24.293
1968-1969	53.713	25.787	22.794
1969-1970	45.796	24.147	21.019
1970-1971	49.675	24.884	22.162
1971-1972	38.038	32.055	27.298
1972-1973	59.238	49.994	43.184
1973-1974	50.806	42.856	37.031
<b>Total</b>			<b>273.110</b>

Fuente: Ministerio de Educación Pública y Deportes, 1974: 26

La estadística anterior denota que entre 1963 y 1968 la deserción del sistema de educación de adultos osciló entre el 33% y el 40,5%, mientras que a partir de 1971 bajo a un porcentaje del 15,6%. Uno de los determinantes de este problema, puede ser que los presupuestos del “Plan Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos” entre 1964 y 1974, no representaron ni el 0,25% del Presupuesto General del Estado, ni el 1,25% de los presupuestos de Educación (Ministerio de Educación Pública y Deportes, 1974: 36, 68).

En conclusión, en la década de 1963-1974 se creó un departamento dentro del Ministerio de Educación Pública, responsable de la planificación, ejecución y dirección de la alfabetización y educación de adultos en el país. Segundo, la política de alfabetización contó con una asignación dentro del presupuesto General del Estado y con el aporte de las instituciones públicas municipales y provinciales. Tercero, se obligó la movilización general de todos los actores sociales en la ejecución del Programa Nacional de Alfabetización. Cuarto, la alfabetización fue reconocida como un elemento

sustantivo del desarrollo económico y social y un problema de atención prioritaria por parte de los poderes públicas. Finalmente, la creación de Comisiones y Juntas tanto a nivel central como a niveles provinciales como espacios que aglomeran la cooperación de actores sociales en las acciones educativas desplegadas en el tratamiento del problema del Analfabetismo (Ministerio de Educación Pública y Deportes, 1974: 49).

#### **4.2. Las intervenciones alfabetizadoras como “educación extraescolar” 1974-1979**

Entre 1974 y 1979, las acciones alfabetizadoras desarrollistas empiezan a transformarse en el marco de la matriz política instaurada por el gobierno de las Fuerzas Armadas liderado por el General Guillermo Rodríguez Lara<sup>86</sup>. Este gobierno apostó a la ejecución de proyectos focalizados destinados a poblaciones indígenas y poblaciones de las zonas rurales<sup>87</sup>.

La agenda de gobierno se bosquejó en el “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977” como una estrategia nacionalista del desarrollo del país (JUNAPLA, 1972: 1). El Plan Integral concibió a la educación como una función primordial del Estado. Y proyectó entre sus objetivos la disminución sustancial del analfabetismo a través de la educación extraescolar con sus respectivas modalidades para atender a la población marginada (JUNAPLA, 1972: 397). Adicionalmente, la educación extraescolar modificó la forma de intervención de las acciones alfabetizadoras, pasando de un sistema centralizado a un sistema descentralizado, a través de medidas de sectorización, concentración y nuclearización, regidas por órganos de administración y supervisión en

---

<sup>86</sup> Guillermo Rodríguez Lara fue un militar, político y agricultor ecuatoriano. Fue dictador del Ecuador durante un lapso de casi cuatro años, suceso ocurrido tras el derrocamiento de José María Velasco Ibarra. Gobernó el país desde el 15 de febrero de 1972 hasta el 11 de enero de 1976.

<sup>87</sup> Ver el Proyecto Piloto de Educación No-formal en convenio con la Universidad de Massachusetts. «El proyecto operó en las comunidades indígenas de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo y en varias comunidades rurales de Manabí, a través de la conformación de los círculos de aprendizaje» (Benalcazar, 1989).

sedes locales, zonales y nacionales (Ministerio de Educación Pública y Deportes, 1974: 25). Es decir, existe un profundo proceso de descentralización educativa que incide en la instrumentación de las políticas públicas.

De hecho, el Plan Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos que se había ejecutado se transformó en el subsistema de educación extraescolar alineado a los objetivos del desarrollo. Este sistema proporcionó a la comunidad programas de educación básica, extensión cultural, educación permanente, formación especial de recursos humanos y calificación profesional (JUNAPLA, 1972: 402-404).

Paralelamente entre 1973 y 1974 se despliega una restructuración administrativa del Ministerio de Educación que incide de forma directa en la instrumentación de las políticas de alfabetización. Primero, se suprimen las participaciones de los ingresos municipales presentes en el financiamiento de la política alfabetizadora del gobierno central desde 1963<sup>88</sup>. Segundo, a partir de 1974, desaparece el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos por el proceso de descentralización educativa y lo sustituye el Departamento de Educación Extraescolar que cumple acciones de coordinación, mientras que la responsabilidad de la alfabetización recae exclusivamente en las Direcciones Provinciales de Educación (Ministerio de Educación Pública y Deportes, 1974: 25).

En este contexto el programa de alfabetización se modificó y operó bajo dos modalidades. La primera, denominada “formal o regular”, que se caracteriza por la organización de centros de alfabetización. La segunda, llamada “no formal” desplegada por acciones abiertas o desescolarizadas, especialmente a través de los medios de comunicación como la radio (Ministerio de Educación Pública y Deportes, 1974: 59).

---

<sup>88</sup> Véase Art. 1, literal B, del Decreto Ejecutivo 349, promulgado en el Registro Oficial No. 175 de 5 de marzo de 1971.

Finalmente, debido a que en la década de los setenta la política alfabetizadora sufrió un proceso de descentralización, los vestigios sobre sus acciones son escasos. De hecho, entre 1972 y 1978 existe un vacío en los informes del Ministerio de Educación Pública que reposan en el Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa, y una escasa referencia sobre esta década por investigadores educativos (Benalcazar, 1989 y Bilbao, 1979).

Estas intervenciones alfabetizadoras dejaron de tener un carácter centralizado, esto se notó con la eliminación de la unidad burocrática que gestionó durante una década la alfabetización y la educación de adultos en Ecuador. Además, el desgaste de la matriz política generada por las Fuerzas Armadas ocasionó un regreso negociado a la democracia y permitió que los “analfabetos” puedan ejercer su derecho al sufragio.

#### **4.3. “Plan Nacional Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos” (1979-1984)<sup>89</sup>.**

Este Plan de Alfabetización formó parte del Plan Nacional de Desarrollo (1980-1984)<sup>90</sup>, como medio para superar el estancamiento socio-económico del país, garantizar la integración nacional y consolidar la democracia (Moschetto, 1985: 13).

El regreso al régimen democrático contó como actor estatal al Consejo Supremo de Gobierno<sup>91</sup> que propició un acuerdo negociado con diversos actores económicos y políticos para el regreso a un Estado de Derecho<sup>92</sup>. La Constitución de (1979) determinó

---

<sup>89</sup> Decreto Legislativo de la Honorable Cámara de Representantes del 16 de octubre de 1979, publicado en el Registro Oficial No. 72 de 23 de noviembre de 1979. En esta fase, mantenemos el nombre oficial de la intervención, para evitar errores en su denominación (Torres, 2005; Onofa y Ponce, 2009).

<sup>90</sup> Plan Nacional de Desarrollo, puesto en vigencia por Decreto Ejecutivo No. 104 de 8 de marzo de 1980.

<sup>91</sup> Consejo Supremo de Gobierno gobernó desde el 11 de enero de 1976 al 10 de agosto de 1979, conformado por el Vicealmirante Alfredo Poveda Burbano, Comandante General de la Fuerza Naval, Presidente del Consejo Supremo de Gobierno; General de Brigada, Guillermo Durán Arcentales, Comandante General de la Fuerza Terrestre, miembro del Consejo Supremo de Gobierno; Brigadier General Luis Leoro Franco, Comandante General de la Fuerza Área, Miembro del Consejo Supremo de Gobierno.

<sup>92</sup> El Plan incluyó una serie de reuniones a partir de 1976 con partidos políticos, las cámaras de producción, las organizaciones campesinas, los sectores artesanales, los medios de comunicación colectiva, las universidades ecuatorianas, y figuras del pensamiento nacional (El Comercio, 14/02/1976

el regreso a la democracia a través del fortalecimiento de un sistema universal de representación nacional y provincial en una única cámara de representantes al abolir el Senado y los representantes funcionales<sup>93</sup> (Montúfar, 2000: 37). En adición, determinó la competencia del Poder Ejecutivo para intervenir sobre la sociedad y el mercado, pero al mismo tiempo propició que la legislatura controle la constitucionalidad de los actos del gobierno (Montúfar, 2000: 40). Y finalmente, robusteció el “estatismo” en Ecuador con la recuperación de la obligatoriedad de la planificación estatal en las acciones del gobierno, a través del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE ex Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica-JUNAPLA) (Paz y Miño, 2007:16). En este regreso a la democracia como pudo indicarse tuvo una fuerte incidencia la planificación estatal, para evitar «el Ecuador tradicional del cheque en cada fiesta lugareña, de la obrita de relumbrón para que lleve nuestro nombre, del hormigón que sepulte la propuesta y enriquezca a los amigos del contratista» (Róldos, 1980b:15). En este sentido, la Constitución (1979) determina que el CONADE tiene la competencia de fijar las políticas generales, económicas y sociales de la acción gubernamental (Art. 89).

También estableció dos mandatos que servirían de marco referencial de las acciones alfabetizadoras en la década de los ochenta. El primero, se refiere a que el Estado debió formular y llevar a cabo planes de erradicación del analfabetismo (Art. 27). Y el segundo, que el Estado se comprometió a destinar en el presupuesto, no menos del 30% de los ingresos corrientes a la educación y la erradicación del anafabetismo (Art.72).

---

en Calle, 1978:10). Además, el plan estableció la creación de comisiones a nivel nacional para elaborar las propuestas constitucionales sometidas a referéndum a través de los siguientes decretos normativos (Decreto de creación de la comisiones constitucionales (1976) y Estatuto para la realización del referéndum (1977). El referéndum tuvo lugar el 15 de enero de 1978. Además, como expresa Paz y Miño, la constitución de 1979 es la única que no se originó de una asamblea constituyente, sino que fue aprobada por referéndum (2007: 2).

<sup>93</sup> La Constitución de 1966, en su Arts. 117 - 119 establecía que Congreso Nacional estaba conformado por dos cámaras. Un Senado que se integraba por senadores elegidos por sufragio que representaban a cada una de las provincias y por senadores funcionales que fueron representantes de las organizaciones o de instituciones públicas elegidos por sus grupos o pares.

Según varias investigaciones en este período de gobierno (1979-1982) se encontró vestigios del Estado desarrollista de la década de los setenta<sup>94</sup>.

En este marco, se insertó el denominado “Plan Nacional Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos”. Este Plan tuvo como objetivos la integración política de los sectores populares y garantizar la participación de las organizaciones populares en la economía nacional<sup>95</sup>.

En este ámbito, el Plan de Alfabetización recibió el apoyo político y económico del Ejecutivo, con la finalidad de impulsar la participación de la población analfabeta en el proceso de desarrollo. No obstante, la tarea alfabetizadora no era concebida como «una responsabilidad exclusiva del Ministerio de Educación, sino que necesitaba el esfuerzo de una movilización general y sostenida del sector lectorado de la población y del compromiso formal de varios Ministerios e Instituciones Públicas y Privadas» (CONADE, 1980: 90). Es decir se seguía con línea de actividades delegadas a otros actores no estatales.

#### **4.3.1. El diseño del Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (1979-1984)**

En noviembre de 1979, como resultado de un acuerdo negociado entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se creó el “Plan Nacional Intensivo de Alfabetización y Educación de Adultos” conocido como la “Ley de Alfabetización”. El gobierno de Roldós por operatividad a este Plan los denominó como el “Programa Nacional de

---

<sup>94</sup> Véase los estudios de Vásconez, Córdoba, y Muñoz, 2005; Grindle, y Thoumi, 1992. Para comprender la Matriz Estado-centrica véase Cavarozzi, 1991: 94-97.

<sup>95</sup> Con la finalidad de garantizar la democracia y extender el escenario sociopolítico, que hasta la fecha se había enclaustrado en los partidos políticos y en las organizaciones sindicales. La acción del gobierno en los cuatro años permitió la creación de 11.194 organizaciones populares, de las cuales 8.114 correspondían a centros de alfabetización, con una cobertura de 240.004 personas (Mills, 1984:188).

Alfabetización y Educación de Adultos” (Ministerio de Educación y Cultura, 1984: 22) y desde 1981 conocido oficialmente como “Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos Jaime Roldós Aguilera” (Ministerio de Educación y Cultura, 1981: 3)

Esta Ley establece tres características principales para la implementación del Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos<sup>96</sup>. La primera, tiene que ver con la noción alfabetización funcional, con la finalidad de vincular la alfabetización con los requerimientos de mano de obra para el desarrollo del país (Art. 1)<sup>97</sup>. Segundo, supone una movilización nacional de personas naturales y jurídicas, entidades del sector público, las asociaciones y los órganos de información colectiva en la ejecución del Plan (Art. 2). Y por último, implica una labor prioritaria del Ejecutivo a través de una asignación presupuestaria permanente a pesar de la crisis económica que vivía por ese entonces el país (Poveda, 1983: 156).

En este marco, se pueden entender los principios que instrumentaron la ejecución del Programa Nacional de Alfabetización (1979-1984). Primero, la alfabetización se concibió como decisión del más alto nivel de gobierno, lo que implicaba la coordinación de varias secretarías del Ejecutivo, dirigida por el Presidente de la República a través del “Consejo Nacional de Alfabetización”<sup>98</sup>. El objetivo del Consejo

---

<sup>96</sup> La Ley de Alfabetización establece como sinónimos la noción de Plan y de Campaña para brindar la imagen de un proyecto prioritario con la asignación presupuestaria respectiva. Más adelante, el Plan Nacional de Desarrollo (1980-1984) utiliza la noción de Programa, como la concreción política del plan (Véase el Decreto Ejecutivo, No. 93, del 28 de febrero de 1980, promulgado en el Registro Oficial No. 137, de 29 de febrero de 1980).

<sup>97</sup> La alfabetización funcional es un enfoque que adoptó en 1964 el Programa Experimental Mundial de Alfabetización (PEMA) en la Conferencia Mundial de Ministros de Educación para la Erradicación del Analfabetismo (Teherán, 1965). Lo “funcional” de la alfabetización adquirió una orientación laboral. Cada programa de alfabetización debía vincularse a un proyecto, generalmente de tipo económico, asumiéndose que ello resolvería además el problema de la motivación hacia la alfabetización (Torres, 2005:7).

<sup>98</sup> El Consejo Nacional de Alfabetización se crea por Decreto Ejecutivo No. 93. El Consejo “es presidido por el Presidente de la República y por los ministros de Estado de la siguientes carteleras: Gobierno; Educación y Cultura, Finanzas y Crédito Público; un representante de las comunidades campesinas, un

fue adoptar las políticas y medidas de coordinación a todo nivel para lograr un concurso eficaz de la administración pública en la ejecución de las acciones alfabetizadoras. Al mismo tiempo, el gobierno de Roldós reglamentó la elección de los miembros de las comunidades campesinas e indígenas, de las asociaciones barriales y de los profesores para integrar el Consejo Nacional de Alfabetización<sup>99</sup>. La dinámica de vincular a los actores sociales en cristalizaciones institucionales gubernamentales se convirtió en la práctica recurrente de la ejecución de las políticas públicas de alfabetización en Ecuador.

En segundo lugar, el Programa Nacional de Alfabetización priorizó su ejecución en el sector rural y desarrolló una articulación de las comunidades rurales a dicho proceso. Las organizaciones sociales se convirtieron en los soportes de las acciones alfabetizadoras y se constituyeron en los promotores del desarrollo del sector rural y urbano marginal (MEC, 1984: 10).

Para la ejecución del Plan de Alfabetización (1979-1984) se diseñó una estructura institucional que dependa directamente del despacho del Ministro de Educación y Cultura generó una estructura paralela al accionar de departamentos que conforman su estructura orgánica (Benálcazar, 1989: 181). A nivel nacional, se configuró una entidad responsable de la alfabetización conformada por un “Comité Ejecutivo del Programa Nacional de Alfabetización”, integrado por el Ministro de Educación y Cultura y autoridades educativas gubernamentales relacionadas con las acciones alfabetizadoras y representantes de las comunidades campesinas indígenas y de las comunidades

---

representante de las comunidades indígenas, uno de las agrupaciones barriales y uno de los profesores” (Véase el Decreto Ejecutivo, No. 93, del 28 de febrero de 1980, promulgado en el Registro Oficial No. 137, de 29 de febrero de 1980. Art.1).

<sup>99</sup> Reglamento para la elección de los miembros del Magisterio Nacional, Comunidades Campesinas, Indígenas y Agrupaciones Barriales que integrarán el Consejo Nacional de Alfabetización (Véase, Decreto Ejecutivo No. 576, publicado en el Registro Oficial No. 277, de 18 de septiembre de 1980).

barriales. La competencia del Comité era la determinación de las políticas de alfabetización<sup>100</sup>.

Como instancia administrativa y de seguimiento pedagógico se conformó la “Oficina Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos<sup>101</sup> que en 1984, se denominó “Dirección Nacional de Educación Popular Permanente” (DINEPP). Esta unidad administrativa se responsabilizó del desarrollo del Programa Nacional de Alfabetización y de impulsar el sistema de Nuclearización Educativa ligado a la descentralización en función del desarrollo rural integral y la promoción de la capacitación socio-laboral. Es decir, la alfabetización se sostuvo como un proceso articulado al desarrollo rural, a la capacitación laboral y al proceso de descentralización.

Finalmente, la alfabetización se integró a un conjunto de políticas sociales y económicas más amplias (salud, vivienda, producción, comunicación, vida cívica, recreación) que se ejecutaron por la acción multisectorial del Ejecutivo en coordinación con el sector privado. En este sentido, la alfabetización y la post-alfabetización se insertaron dentro de los planes de desarrollo comunitarios, sin un sistema rígido de horarios y actividades establecidas (CONADE, 1980: 94).

#### **4.3.2. La Ejecución del Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (1979-1984).**

El escenario económico no incidió de forma gravitante en el desarrollo del “Programa”, ya que se utilizó un monto de S/. 1.691´477.500 (Ministerio de Educación y Cultura,

---

<sup>100</sup> Resolución Ministerial No. 8602, de 23 de abril de 1980: Art 1.

<sup>101</sup> Resolución Ministerial No. 8602, de 23 de abril de 1980. Art. 2-3. En 1984, la Oficina Nacional integra el Ministerio de Educación como “Dirección Nacional de Educación Popular Permanente”. Decreto Ejecutivo No. 2740, publicado en el Registro Oficial No. 791, del 22 de julio de 1984.

1984: 33), que equivale a USD 27'150.521,67<sup>102</sup> lo que posibilitó la alfabetización de 628.925 personas (Ministerio de Educación y Cultura, 1984: X).

La población del país según las proyecciones en 1984, fue de 8'507.776 habitantes, de esta población, 4'271.874 son adultos de 15 a 54 años de edad. En base a las fuentes oficiales la aplicación del programa impactó significativamente, reduciendo del 21,9% al 14,7% de los analfabetos totales, tasa que refleja la reducción real y mantiene concordancia con las tasas de analfabetismo de los censos de 1982 y 1990 (MEC, 1984: 47).

De los datos anteriores se puede deducir que los beneficiarios directos de la política de alfabetización fueron las personas analfabetas comprendidas entre 15 y 54 años de edad, que se encontraban localizados en las zonas rurales del país (Poveda, 1989: 6).

**Cuadro 2: Población atendida por el Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos 1979 - 1984**

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	TOTAL
<b>Alfabetización</b>	59.020	140.300	136.240	122.224	89.053	82.088	628.925
<b>Segundo Nivel</b>	-	32.979	90.250	84.326	67.387	41.665	316.607
<b>Tercer Nivel</b>	-	48.027	69.768	99.535	78.384	62.497	358.211
<b>TOTAL</b>	59.020	221.306	296.258	306.085	234.824	186.250	1'303.743

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, 1984: 50.

El programa organizó 264 zonas de operación en un total de 7.259 comunidades y barrios, de los cuales 6.356 (87,6%) eran rurales, 655 (9%) urbanos y 248 (3,4%) suburbanos atendidos por 369 promotores de alfabetización (MEC, 1984: 25).

<sup>102</sup> Para deducir la cifra en dólares en 1984, se utilizó la paridad cambiaria, en base al promedio oficial del tipo de cambio entre sucres y dólares. Utilizando el tipo de cambio 1 USD: 62,30 S/. (Banco Central del Ecuador, 80 años de información estadística. Disponible en: <https://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/80años/indice2.xls>).

Los centros de alfabetización llamados “centros de cultura popular” se organizaron en un número de 29.085, desplegados de forma mayoritaria en las zonas rurales y en horarios nocturnos. Ligado a los centros de alfabetización se desarrollaron procesos de capacitación ocupacional, con la finalidad de generar procesos organizativos y de desarrollo productivo; el 90% de los cursos se realizaron en actividades relacionadas con “corte-confección” y sus afines como “bordado”, “adornos para el hogar” y “floristería-juguetería” dirigidos preferentemente a las mujeres (MEC, 1984, 26-27).

Además, se desplegaron los denominados centros-escuelas, es decir escuelas del sistema regular que implementaron procesos de alfabetización dirigidos por los maestros rurales. El despliegue de estos centros fue ínfimo, por cuanto en el país funcionaron 898 centro-escuelas, repartidos en un 80,6% en educación hispano hablante y un 19,4% en los grupos de habla vernácula (MEC, 1984, 28).

#### **4.3.3. Los estudiantes como alfabetizadores**

El Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos configuró un actor responsable del proceso alfabetizador llamado “educador comunitario o maestros rurales” que recibió en esta época un alza de salarios para incentivar la permanencia de los maestros en las comunidades con la finalidad de generar procesos de organización social ligados a los procesos educativos (Rivero, 1996). Los educadores comunitarios fueron elegidos por la respectiva comunidad y por las organizaciones campesinas (MEC, 1983: 86). Desde 1980 hasta 1984, se desempeñaron como alfabetizadores alrededor de 57.000 educadores comunitarios.

### **Cuadro 3: Alfabetizadores del Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (1980 – 1984)**

Característica de los alfabetizadores	Cantidad	Porcentaje
Bonificados	37.867	65,9%
Estudiantes secundarios	18.317	31,6%
Voluntarios	1.015	1,8%
Otros	228	0,4%
Total	57.427	100%

**Fuente:** Ministerio de Educación y Cultura, 1984: 27

Como se evidencia, alrededor del 66% de los alfabetizadores fueron sujetos contratados por el Estado para el proceso de alfabetización, que fueron cancelados por bonificaciones aproximadas de 3.000 sucres (Moschetto, 1985: 136) equivalentes a USD 121<sup>103</sup>. Los datos indicados sobre la cantidad de alfabetizadores fueron presentados por el Ministerio de Educación y Cultura que fueron corroborados por Carlos Poveda responsable del Programa<sup>104</sup>.

El otro gran sujeto alfabetizador fueron los estudiantes de los centros de educación media, que representaron el 31,6% del total de alfabetizadores. A este porcentaje se deben agregar los estudiantes que prepararon los materiales, aquellos que realizaron labor comunitaria, investigación, motivación y promoción, y que fueron aproximadamente en los cuatro años unos 55.000 estudiantes.

<sup>103</sup> Para deducir la cifra en dólares en 1980, se utilizó la paridad cambiaria, en base al promedio oficial del tipo de cambio entre sucres y dólares. Utilizando el tipo de cambio 1 USD: 24,80 S/. (Banco Central del Ecuador, 80 años de información estadística. Disponible en: <https://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/80anos/indice2.xls>).

<sup>104</sup> No se utilizan las estadísticas de Moschetto (1985), por tratarse de una muestra del programa y no la consolidación de la intervención alfabetizadora.

**Cuadro 4: Estudiantes vinculados con el Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (1980 - 1983)**

Acciones	Investigación	Elaboración de Materiales	Desarrollo Comunitario	Alfabetización	Motivación y Promoción	Total
1980	616	1506	695	2224	453	5.494
1981	567	3885	2701	5031	1427	13.611
1982	1302	6412	3897	6009	1323	18.943
1983	2416	5599	4138	5053	463	17.669
<b>Total</b>	<b>4.901</b>	<b>17.402</b>	<b>11.431</b>	<b>18.317</b>	<b>3.666</b>	<b>55.717</b>

**Fuente:** Estadísticas de las Oficinas Provinciales de Alfabetización, 1984. En Ministerio de Educación y Cultura, 1984: 59-63.

La participación de los estudiantes como alfabetizadores no apareció como una obligación, sino como una forma de que «dieran su aporte en una tarea cívica que significaba la reivindicación del hombre y del estudiante con el pueblo» (Poveda, 1989: 10). La responsabilidad del Estado sigue descargándose efectivamente en actores sociales, en este caso en estudiantes de bachillerato. La participación de los alumnos en las tareas alfabetizadoras fue relativamente voluntaria, fundamentalmente, porque estas acciones alfabetizadoras fueron realizadas fuera de la programación escolar, y contaba con un mínimo de 10 horas semanales para la promoción mínima de cinco adultos alfabetizados<sup>105</sup>. Además, la participación del estudiantado en las actividades alfabetizadoras era evaluada y reemplazaba al trabajo investigativo (tesis) para presentarse a los exámenes de grado<sup>106</sup>.

En este sentido, el aporte de los estudiantes en la ejecución de las acciones alfabetizadoras resultó como en otras intervenciones sustantiva (UNESCO-OREALC, 1988: 173), y reconocida como un logro del Programa Nacional de Alfabetización, al haberse propiciado «el respaldo patriótico, consciente y mayoritario de los alumnos de los quintos y sextos cursos de los Colegios en favor de la educación del pueblo»

<sup>105</sup> Resolución Ministerial No. 622, marzo de 1980.

<sup>106</sup> Art. 213. Resolución Ministerial No. 2149, 29 de septiembre de 1978. Reglamento General de la Ley de Educación y Cultura,

(Poveda, 1983: 152). No obstante, otros autores lo consideraron un punto débil del programa debido principalmente por el carácter temporal de la participación de los estudiantes (Moschetto, 1985:138). Es decir, en la práctica la alfabetización no se insertó dentro del sistema educativo regular, sino es una intervención realizada en pocos meses de forma temporal.

##### **5. La manera subsidiaria en que el Estado Ecuatoriano configuró sus políticas para enfrentar el problema público del analfabetismo en el siglo XX.**

La explicación de la participación de los estudiantes en las acciones alfabetizadoras no parece responder a una particularidad del período neoliberal en Ecuador, sino a una dinámica con mayores antecedentes históricos. En este sentido, como pudo comprobarse en este capítulo, desde 1901 y hasta 1981 se rastrearon evidencias sustantivas de la lógica subsidiaria con la que el Estado asumió su papel para enfrentar el problema público del analfabetismo.

En una primera fase denominada por esta investigación como “*liberal*” se caracterizó por dar origen a ciertos vestigios alfabetizadores dirigidos a los obreros o artesanos de las zonas urbanas y a niños de los jornaleros de las haciendas con la finalidad de propender el mejoramiento moral e intelectual y convertirse en un instrumento de combate del analfabetismo (Murgueytio, 1928: 39). Estas propuestas se insertaron en una lógica del fortalecimiento del capitalismo y de la economía de mercado. En esta época todavía resulta muy prematuro encontrar estudiantes secundarios involucrados en las acciones alfabetizadoras, debido al elitismo del sistema educativo de aquellos años. Además, el Estado ecuatoriano, en esta época entró en una tensión permanente con las estructuras locales y con la Iglesia Católica por garantizar el carácter laico de la

educación y por configurar una estructura de carácter central, pero en la práctica delegó a que la fundación y administración de las escuelas prediales en manos de hacendados.

Entre 1925 y 1944, se desarrollaron las acciones alfabetizadoras bajo la lógica del “*cívismo patriótico*” justamente por insertarse dentro de un proyecto nacional caracterizado por la voluntad de incorporar a la vida nacional económica, cultural e incluso política, a las “masas olvidadas”, refiriéndose especialmente a las poblaciones rurales y a los indígenas, considerados como el gran “freno” para el desarrollo del país (Sinardet, 2007: 1). En esta época, se comprendió a la alfabetización como una tarea cívica y patriótica principalmente por una extensión alfabetizadora de las escuelas rurales y por una delegación realizada hacia actores sociales, en este caso “hacendados”. En este sentido, estas acciones fueron conocidas como “*cívico patrióticas*” porque ameritó una cruzada para enfrentar al enemigo del desarrollo del país. En esta época, se desarrollaron dos propuestas claves como fueron la extensión alfabetizadora de las escuelas y la delegación para que la preparación elemental campesina sea realizada por actores sociales, en este caso los “hacendados”.

Entre 1944 y 1962, la acción alfabetizadora se implementó como “campaña o cruzada” denominada “*civismo católico*”, ya que funcionó bajo las ideas de la acción cívica de grupos sociales particulares y por la organización misionera de «comités de cruzados» (Arellano, 1944: 26). Esta fase de intervención alfabetizadora tuvo como ápice el desarrollo de la “Campaña de Alfabetización de Adultos” que fue dirigida por organizaciones particulares. Este momento se parece con razón a lo que Schmitter denominó “Gobierno de Interés Privado”, donde estas organizaciones particulares recibieron estímulos por parte del Estado en forma de autorización y de ayuda, que legitimó la pretensión de actuar en beneficio del interés público (1985: 60). En esta fase,

se apeló a que los estudiantes de los cursos de especialización de los colegios de segunda enseñanza demuestren el civismo alfabetizando a un adulto analfabeto (Uzcategui, 1952: 44-47). Los alfabetizadores en este proceso fueron «profesores de las escuelas primarias» del sector público, «párrocos rurales», concriptos en servicio militar, estudiantes de colegios, estudiantes normalistas, estudiantes de las universidades y ciudadanos particulares que participaron de forma cívica y voluntaria (Vallejo, 1958: 25). En efecto, no existió una clara delimitación en la selección de los alfabetizadores, debido a que su labor fue voluntaria y las actividades fueron supletorias de carácter urgente, sin conformar un sistema integral de educación.

Finalmente, entre 1963 y 1983 se desarrolló un proceso que puede llamarse “*desarrollismo corporativista*” porque las acciones alfabetizadoras estuvieron conectadas a la planificación nacional y se vincularon con el fortalecimiento del capital humano para el desarrollo económico del país. Este período, se caracteriza por ser corporativista principalmente porque de parte del Estado existió un proceso de organización, de conquista, de subordinación y de inclusión estratificada de las organizaciones de intereses que configura una sociedad organizada, este «movimiento desde el Estado hacia la sociedad» (O’Donnell, 1975: 58) denota el elemento estatizante del corporativismo. El Estado ecuatoriano configuró unas cristalizaciones institucionales que permitieron relacionarse con la sociedad organizada, para recabar información y tener legitimidad que únicamente a través de estos espacios se podrían generar. Por ejemplo, la Comité Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (1962), la Junta Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (1968), el Consejo Nacional de Alfabetización (1980), se conformó como un canal institucional para negociar la cooptación y el apoyo de la sociedad organizada para el enfrentamiento del

problema público del analfabetismo. En este contexto, podemos evidenciar la paradoja señalada categóricamente por Schmitter, mientras el Estado buscó dentro del capitalismo expandir sus tareas reguladoras e integradoras más se encuentra necesitado de la capacidad contractual que únicamente los sectores organizados de la sociedad le podían proveer (2011: 629). Estas capacidades para enfrentar el problema público del analfabetismo, un asunto espinoso para el Estado Ecuatoriano lo encontró en el proceso de delegación. En este contexto, a pesar de que el Estado es responsable de la planificación y rectoría de las acciones alfabetizadoras en el Ecuador, existe una continuidad con etapas anteriores, especialmente por el encargo de la ejecución de las acciones alfabetizadoras hacia actores sociales, principalmente hacia estudiantes de sexto curso de los colegios.

En efecto, la participación de estudiantes en las acciones alfabetizadoras no está ligado al momento desarrollista, neoliberal o post-neoliberal del Estado ecuatoriano, sino representa una herencia que la esfera estatal asumió históricamente para enfrentar el problema público del analfabetismo.

### Capítulo III:

#### **Actores e institucionalidad de las políticas públicas de alfabetización entre el ciclo neoliberal y la Revolución Ciudadana en Ecuador (1997-2009).**

Las constituciones del Ecuador de 1978, 1998 y 2008 establecen la responsabilidad primordial, inexcusable e ineludible del Estado en garantizar el derecho a la educación de la población, pero resulta paradójico que entre 1997 y 2009 el Estado recurra a los estudiantes secundarios para desarrollar el proceso alfabetizador. Entonces, surgen algunas preguntas ¿Por qué los estudiantes de secundaria asumen la responsabilidad de alfabetizar y erradicar el analfabetismo? ¿Por qué sucede esto? ¿Se debe a las características particulares de la relación entre actores estatales y sociales establecidas en el ciclo neoliberal en el campo educativo o a otros factores de mayor envergadura histórica? Considerando la particularidad y la complejidad de que el analfabetismo adquiere características propias diferentes de otras áreas de la política pública. Siguiendo con razón el análisis de Repetto (2000) se propone estudiar en clave institucional los dos aspectos que le dan forma y contenido: por un lado, las modalidades de articulación entre los actores sociales, estatales e internacionales presentes en el marco institucional, y por otro, la estructura burocrática responsable de la política de alfabetización.

El período histórico de estudio se inició en 1997, porque en este año la normativa educativa institucionalizó la participación «de los estudiantes del segundo curso de ciclo diversificado (quinto año) de todos los bachilleratos y especializaciones» (Art. 6 Acuerdo Ministerial 2032)<sup>107</sup> en diferentes *campos de acción*<sup>108</sup>. El acuerdo ministerial

---

<sup>107</sup> Véase Acuerdo Ministerial No. 2032, publicado en el Registro Oficial No. 82 del 9 de junio de 1997.

<sup>108</sup> Los campos de acción son programas organizados por varias instituciones estatales y sociales para desarrollar acciones como: promoción y difusión cultural, formación y promoción de la lectura, formación y educación familiar, formación y educación académica, desarrollo infantil, educación popular

determinó 12 campos entre los que se ubicó la Educación Popular de Adultos (conocida como alfabetización). Pero, además, porque a finales de diciembre de 1996, se integró a la estructura orgánica del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) el programa de Participación Estudiantil que había venido funcionando en la Unidad Ejecutora del Programa Nacional Nuevo Rumbo Cultural<sup>109</sup>. Por otro lado, este período (1997-2009) se inserta tanto dentro del ciclo neoliberal como en aquel que plantea su impugnación y hasta superación conocida como la Revolución Ciudadana.

Con la finalidad de comprender los factores que expliquen la participación de los estudiantes secundarios en las acciones alfabetizadoras se realiza un estudio de todo el ciclo neoliberal en Ecuador, principalmente porque los elementos explicativos no se reducen solo a este período de estudio escogido. Los resultados de este análisis se presentan en dos momentos debido primordialmente a que los programas de alfabetización pública están conectados a la gestión gubernamental de los gobiernos. En un primer período (1981-1992), las políticas públicas de alfabetización se integran a las administraciones de Hurtado, Febres Cordero y Borja, bajo el concepto de “paraestatalidad confesional”. En una segunda fase (1992 – 2006) estas políticas se insertan en los regímenes de Sixto Durán Ballén, y de siete (7) gobiernos, entre ellos una junta indígena-militar y tres presidentes destituidos, bajo un esquema denominado como “paraestatalidad focalizada”. Finalmente, entre 2007 y 2009 se estudia el “Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA)” dentro del contexto político de la Revolución Ciudadana, que utiliza a los estudiantes secundarios como estrategia para erradicar el analfabetismo dentro de una “estatalidad relativa”.

---

de adultos, educación para la salud, Instrucción militar, educación especial, educación vial, educación en derechos humanos y defensa civil. Véase Acuerdo Ministerial No. 2032, publicado en el Registro Oficial No. 82 del 9 de junio de 1997.

<sup>109</sup> Véase Decreto Ejecutivo 354 de 2 de diciembre de 1996, publicado en el Registro Oficial No. 89 de 16 de diciembre de 1996.

Es importante aclarar, que si bien el período neoliberal se inicia en Ecuador en 1981 con el acceso al poder de Oswaldo Hurtado, las políticas alfabetizadoras entre 1979-1983 fueron diseñadas y ejecutadas con una orientación desarrollista del gobierno de Jaime Roldós, por esta razón, su análisis se encuentra en el capítulo tercero.

Con esta aclaración, el capítulo presenta en un primer momento, una contextualización histórico-política de las continuidades y discontinuidades de la instrumentación de la agenda neoliberal en Ecuador. En un siguiente apartado se examina la influencia recíproca de los intereses de los actores (estatales y sociales) y las “reglas de juego” cristalizadas en la normativa que determinan la forma de las intervenciones alfabetizadoras públicas tanto en el ciclo neoliberal como en la primera parte de la Revolución Ciudadana en Ecuador. Finalmente, en la conclusión, se formulan algunas pistas en la explicación del por qué de la presencia de los estudiantes secundarios en la acción pública alfabetizadora.

## **1. Contextualización histórico-política del período neoliberal en Ecuador**

### **1.1. Primeros avances del neoliberalismo en el Ecuador (1981 – 1992)**

En Ecuador, el neoliberalismo como sistema político tiene sus primeros avances en la década de los ochenta, representado en el progresivo repliegue de la capacidad estatal. El inicio de este repliegue lo podemos encontrar cuando asume Oswaldo Hurtado (1981-1984) la presidencia y establece el primer programa de estabilización económica, encaminado a corregir el déficit del sector privado y del sector público con el fin de beneficiarse de los créditos del Fondo Monetario Internacional (República del Ecuador, 1983: 9-13)<sup>110</sup>. Este programa de estabilización estaba encaminado a reducir el gasto

---

<sup>110</sup> «Estas medidas de política económica instrumentadas por el Gobierno desde 1981, fueron expuestas al Fondo Monetario Internacional mediante una Carta de Intención fechada 24 de marzo de 1983, que fue

público, controlar la inflación y mejorar los saldos de la balanza de pagos (Montúfar, 2000: 45).

Posteriormente, el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) implementó la agenda neoliberal, redujo la intervención estatal en la economía, apoyó a la empresa privada, y dejó que las fuerzas del mercado determinen el desarrollo del país (Grindle y Thoumi, 1992: 51). Sin embargo, su despliegue se pareció más a un fenómeno de estatización del neoliberalismo que a un proceso neoliberal ortodoxo, efectuado en países como Chile o Argentina<sup>111</sup>. Este proceso paradójico se caracterizó por fortalecer los poderes discrecionales del Ejecutivo y la capacidad para instrumentarlo a través del sistema legal.

Este fenómeno, se caracterizó por el desplazamiento de los centros de decisión del gobierno desde instancias como el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Ministerio de Industrias hacia el Banco Central y la Junta Monetaria, como muestra de que las políticas de estabilización monetaria adquirieron mayor relevancia que aquellas basadas en la planificación y la promoción industrial. El poder discrecional del gobierno se fortaleció por las Unidades Ejecutoras<sup>112</sup> como brazos del Ejecutivo que varias veces sustituyeron a las atribuciones de los ministerios y de los gobiernos seccionales (Montúfar, 2000: 98, 111).

---

considerada por el Directorio de esa Institución el 1 de junio de 1983. El 25 de junio este organismo acordó conceder al Ecuador un crédito contingente de 175 millones de dólares» (República del Ecuador, 1983: 12).

<sup>111</sup> Por estatización del neoliberalismo se entiende que el Ejecutivo impuso un paquete de ajuste estructural bastante heterodoxo, ampliamente sostenido por la discrecionalidad del Estado, y en gran medida, desconectado del funcionamiento de procedimientos e instituciones democráticas (Montúfar, 2000: 93).

<sup>112</sup> Las Unidades Ejecutoras «no están integradas a la administración pública, y cuentan con regímenes normativos especiales y disponen de modalidades de contratación diferentes de la administración tradicional» (Martínez, Nogueira, 2002: 9). La importancia de estas Unidades Ejecutoras fue importante que el gobierno de León Febres Cordero las utilizó como estructura de gestión de su agenda política.

Seguidamente, el gobierno de la social democrata de Rodrigo Borja (1988-1992) asume la presidencia en un escenario económico y social crítico, que estuvo constreñido por una economía «con altas tasas de desempleo, una deuda externa masiva, una tasa de inflación creciente que se acercaba a los niveles de hiperinflación» (Grindle y Thoumi, 1992: 69), generando que el gobierno implemente una política de ajuste fiscal bajo un esquema progresivo gradual<sup>113</sup>. En este ámbito, las acciones de la política social enunciadas en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social se sectorizaron para ser financiados por préstamos internacionales con la finalidad discursiva de pagar la deuda social (Vásquez, Córdoba, y Muñoz, 2005: 41).

## **1.2. La profundización del neoliberalismo en Ecuador (1992 – 2006)**

Los mayores signos de profundización del neoliberalismo se observan en la presidencia de Sixto Durán Ballén (1992-1996), a través de la participación de la empresa privada en el desarrollo y en la prestación de los servicios públicos, pero además por el desplazamiento de las decisiones políticas desde el aparato estatal hacia los ámbitos de la sociedad.

Entre 1997 y 2007 se suceden 7 gobiernos, entre ellos una junta indígena-militar y tres presidentes destituidos. Al final de la década de los noventa, estalla la crisis bancaria que incrementa la desigualdad social, la pobreza y la exclusión (Ramírez, 2012: 56). En 1996, asume la presidencia el roldosista Abdalá Bucaram (1996-1997) quien en su agenda de gobierno denominada “Plan de Acción Inmediata del Gobierno Nacional” propone ejecutar programas de reactivación económica, desarrollo social y combate a la

---

<sup>113</sup> El enfoque gradualista se «caracterizó por minievaluaciones semanales, aumentos graduales (mensuales) de las tarifas de los servicios públicos, aumentos periódicos en el precio de la gasolina y otros combustibles, y un aumento significativo en la base tributaria» (Grindle y Thoumi, 1992: 73).

pobreza <sup>114</sup>. Sin embargo, la agenda neoliberal no se vio afectada, ya que el gobierno despliega un programa macro-económico que incluía la convertibilidad como nuevo esquema cambiario (Verdesoto, 1999: 49), la supresión de subsidios, la elevación de precios, las privatizaciones y reformas a la seguridad social (Miniteguiaga, 2013: 140). Mientras, se instrumentó un paquete de prestaciones de tipo “popular” como viviendas, alimentos y material escolar focalizados en los “pobres” con criterios partidistas y clientelares (Vásconez, Córdoba, y Muñoz, 2005: 47). Las políticas implementadas recibieron el apoyo de grupos empresariales y de los organismos financieros internacionales<sup>115</sup>. El “neoliberalismo clientelar” de Bucaram tuvo un contundente rechazo en las manifestaciones de los días 5, 6 y 7 de febrero de 1997 que lo llevaron a la destitución. El Congreso Nacional como cristizador de las relaciones de poder existentes y no apegados estrictamente a la institucionalidad, en 1997 nombra como presidente interino a Fabián Alarcón (1997-1998). El gobierno de Alarcón no realizó cambios profundos en la institucionalidad establecida anteriormente. Sin embargo, convocó a una Asamblea Constituyente encargada de reformar la Constitución. La Carta Magna de 1998, cristalizó dos tendencias enfrentadas desde la década de los noventa. Por un lado, se legitimó la agenda privatizadora y por otro lado extendió nuevos derechos (Ramírez, 2012: 56). En palabras de Ramírez, «se constitucionalizó una suerte de neoliberalismo con rostro social» (2012: 56).

A pesar del protagonismo del movimiento indígena en la contienda democrática, la alianza Partido Social Cristiano (PSC) y la Democracia Popular (DP) lideró la Asamblea Constituyente que consolidó un programa neoliberal moderno, espacio que

---

<sup>114</sup> Decreto Ejecutivo No. 488, Registro Oficial No. 120, de 30 de enero de 1997.

<sup>115</sup> Por ejemplo. El Plan de Gobierno de Bucaram requiere de 4.041.560 millones de sucres que provienen en un 50% de fuentes locales, mientras que el otro 50% de recursos provenientes de organismos multilaterales como el BIRF, BID, CAF y la Unión Europea (Verdesoto, 1999:52).

generó las condiciones para que Jamil Mahuad (DP) acceda al poder en 1998. El gobierno de Mahuad enfrentó problemas como la fragilidad del sistema financiero y no escatimó esfuerzos para asignar recursos a los bancos quebrados, proceso denominado como “salvataje bancario”. Sin embargo, la crisis llega a su máxima expresión cuando el 8 de marzo de 1999 se declaró el feriado bancario y el congelamiento de depósitos, ocasionando consecuencias devastadoras en la economía ecuatoriana. En el campo social, Mahuad como medida compensatoria a la reducción de los subsidios al gas natural, a la electricidad y a los combustibles implementó el programa focalizado de transferencias monetarias denominado “bono solidario” (Minteguiaga, 2013: 140). Como medida estabilizadora de la crisis financiera, el gobierno de Mahuad adoptó la dolarización de la economía que generó una ola de protestas lideradas por la alianza indígena-militar. El 21 de enero de 2000, la alianza entre la dirigencia indígena y sectores del mando medio militar lograron el derrocamiento presidencial de Jamil Mahuad (1998-2000). La sucesión presidencial puso a Gustavo Noboa al frente del Gobierno.

El gobierno de Noboa a través del “Plan 2000-2003 por un nuevo país” desarrolló metas a corto plazo para controlar la crisis dentro de una política económica de mercado que implicó ajustes para el fortalecimiento del proceso de dolarización de la economía, la apertura comercial, la modernización del Estado, la descentralización operativa de los servicios básicos y la participación de capitales privados para el desarrollo. Con esta finalidad, el Plan de Gobierno a través de los esfuerzos gubernamentales buscó un crecimiento sostenido de la producción y la reducción de la inequidad en la distribución del ingreso (Vicepresidencia de la República, 2000: 37). Sin embargo, la mayor cantidad de acciones explicitadas en el plan se orientaron tanto a mantener la

dolarización como a beneficiar al sector financiero (Minteguiaga, 2013: 141). Como medida para reducir la inequidad social, el gobierno incrementó el monto de las transferencias a los hogares pobres y vulnerables con la finalidad de paliar el impacto de la crisis económica. Determinó que las transferencias monetarias se deben concentrar en los grupos de mayor riesgo como niños, ancianos, madres e indígenas<sup>116</sup>.

Posteriormente, llegó al poder político el Coronel Lucio Gutiérrez, con el apoyo de una alianza conformada por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (PK) brazo político de la CONAIE, por el Movimiento Popular Democrático (MPD) partido que controlaba el gremio docente y las diversas organizaciones estudiantiles y el Partido Sociedad Patriótica (PSP) integrado por un grupo de militares que participó en el derrocamiento del gobierno de Mahuad. Esta alianza fue vista como el inicio de una fase post-ajuste estructural. Sin embargo, desde el inicio de su gobierno la gestión gubernamental continuó con la ortodoxia neoliberal (Ramírez, Gallegos, 2010: 177). Esta perspectiva se evidenció «en la firma de la Carta de Intención firmada con el FMI, en la cual, además del alza de los precios de las gasolinas y los servicios públicos, se comprometieron en forma explícita hasta el congelamiento de las pensiones jubilares para lograr los flujos de inversiones y capitales» (Correa, 2003: 7). Lo que significó el abandono de las ofertas de campaña y ocasionó que la alianza entre el PSP y PK se rompiera a los siete meses de gobierno. Seguidamente, se originó una alta conflictividad social caracterizada por un conjunto de movilizaciones sin dirección política que solicitaban una Asamblea Constituyente, que desencadenó en abril de 2005 con el derrocamiento de Lucio Gutiérrez. La sucesión presidencial puso en el poder a

---

<sup>116</sup> Para identificarlos el Estado implementa herramientas técnicas (mapas de pobreza, sistema de programación y seguimiento de la inversión pública, georeferenciación del gasto público). El gobierno busca programas de transferencias a los más pobres a través de acciones tales como: bono solidario, la colación, el almuerzo y beca escolar, la alimentación materna, el bono de la vivienda, medicina preventiva y medicamentos genéricos (Vicepresidencia de la República, 2000: 59-60)

Alfredo Palacio, que en su gestión gubernamental decidió suspender la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU, alejarse del Plan Colombia y suspender el contrato con la petrolera “Occidental Petroleum Corporation (OXY)” (Mintegiuga, 2013: 143).

El recorrido histórico-político mostró la forma como se profundizó la agenda neoliberal y el telón de fondo donde se desplegaron las políticas públicas de alfabetización.

## **2. Intervenciones alfabetizadoras en el ciclo neoliberal en el Ecuador (1981-2006).**

Las intervenciones alfabetizadoras se insertan dentro del escenario asignado por el ciclo neoliberal en el ámbito de las políticas sociales. En este sentido, la política social es vista como «elemento compensatorio que debe hacerse cargo de los “efectos no deseados” de la política macroeconómica, con un énfasis por llegar a los más pobres (focalización), introduciendo mecanismos de mercado en el funcionamiento del sector público (cuasi-mercados)» (Ponce, 2008: 15).

Offe indica que la política social no puede comprenderse como meras respuestas a las exigencias de los actores sociales, ni a los imperativos de modernización de los capitalistas, sino como respuesta del aparato estatal a la compatibilidad de las necesidades de los actores sociales dentro del régimen capitalista (1990: 93). Entre las respuestas que Offe identifica en la configuración de la política social se encuentra la *reprivatización* caracterizada «por el ahorro de gastos fiscales (y costos de conflicto político) desplazando las tareas sociales a sistemas parafiscales de financiación o a formas casi públicas de organización del proceso de toma de decisiones. Este esquema de racionalización muestra con claridad como se desplazan las cargas de nivel

financiero y de toma de decisiones del nivel central a la esfera de los participantes inmediatos» (1990: 102).

Como se expresó anteriormente, el neoliberalismo trasladó la disputa por las condiciones materiales de vida desde la política a la “sociedad civil” transformada a su vez, en un orden mercantil (Minteguiaga, 2012: 46). Este traslado y trasmutación implicó una redefinición del papel del Estado y de sus intervenciones, recayendo entonces la responsabilidad colectiva por la vida de sus miembros de una sociedad en la responsabilidad de cada individuo (Minteguiaga, 2012: 47).

En relación con las políticas educativas, se realizó un traslado de los objetivos centrados en la universalización de la educación primaria y la formación de cuadros técnicos para la incipiente industrialización del país en los años setenta, a un modelo de modernización del sistema educativo que se centró en la focalización del gasto social. A pesar, de los logros alcanzados por una intervención activa del Estado ecuatoriano en el diseño y la implementación de las políticas educativas entre 1970 y 1990<sup>117</sup>. Desde la década de los noventa comienzan a ensayarse modelos para mejorar la gestión educativa pública a través de formas eficientes de asignación de recursos, una mayor autonomía y responsabilidad de las escuelas, una mayor participación de las comunidades locales, de los padres y los estudiantes en los procesos educativos (Ponce, 1997: 82), que implica que la responsabilidad de los procesos educativos comienza a caer en la sociedad civil.

Las intervenciones alfabetizadoras en el ciclo neoliberal en Ecuador reflejan un papel subsidiario del Estado, caracterizado por una modalidad específica paraestatal de ejecutarlas, debido en parte a que las intervenciones fueron financiadas por préstamos

---

<sup>117</sup> Entre los logros se encuentra la reducción del analfabetismo del 44% en 1950 al 11% en 1995; del aumento en el grado medio de escolaridad de 3,6 años en 1974 a 7,1 años en 1995; del aumento de la tasa neta de matrícula del 62% en 1982 al 86% en 1990 en el nivel primario (Ponce, 1997: 64-65).

de organismos internacionales o por fondos especiales, con el fin de amortiguar el efecto de las políticas económicas en los sectores pobres del país y por otro lado, fueron implementadas por Unidades Ejecutoras y financiadas por “fondos”<sup>118</sup>.

En este contexto, para evitar visiones naturalizadas de la participación de actores no estatales en las acciones alfabetizadoras desde 1997 y hasta 2009, es necesario realizar un recorrido histórico-analítico de los esfuerzos, que en esta materia se llevaron a cabo en el Ecuador.

### **2.1. La “paraestatalidad confesional” de las políticas de alfabetización (1984-1992)**

Entre 1984 y 1992 las acciones alfabetizadoras asumieron el modelo de “paraestatalidad confesional” debido a que las intervenciones fueron en su mayoría regentadas por organismos relacionados con la Iglesia Católica a través de propuestas divergentes de educación a distancia, educación compensatoria y no formal reguladas por la “Dirección Nacional de Educación Compensatoria y No-Escolarizada (DINECNE)” del Ministerio de Educación y Cultura o la “Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (DINEPP)” y se ejecutaron por instancias paralelas conocidas como Unidades Ejecutoras, dentro de un contexto de alianza informal entre la Iglesia Católica y el Estado ecuatoriano<sup>119</sup>. Esta fase, se consolidó a través de la “Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño (1989)”, iniciativa que logró aglutinar

---

<sup>118</sup> Para enfrentar la crisis económica y el problema de la pobreza, se origina un mecanismo que permita canalizar los recursos internos como externos hacia los sectores más necesitados de la población, por ejemplo: La creación del Fondo de Desarrollo Social para Barrios Urbanos Marginados (Véase, Decreto Ejecutivo No. 914, publicado en el Registro Oficial No. 393, del 9 de marzo de 1981); del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) (Véase Decreto Ejecutivo No. 584 publicado en el Registro Oficial No. 154 del 23 de marzo de 1993) y del “Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Humano de la Población Ecuatoriana” (Véase, Ley de creación del Fondo de Solidaridad publicado en el Registro Oficial No. 661, de 24 de marzo de 1995).

<sup>119</sup> Significativa fue la visita de Juan Pablo II a Ecuador, realizada entre el 29 de enero y el 1 de febrero de 1985 y la nominación de la Campaña de Alfabetización “Monseñor Leónidas Proaño” en 1989.

esfuerzos de agencias internacionales, sectores sociales y agentes de la Iglesia Católica<sup>120</sup>.

Las Unidades Ejecutoras son mecanismos de gestión de los proyectos asociados a la utilización de los recursos de crédito o de recursos no reembolsables de entidades multilaterales o de agencias de cooperación internacional que se crearon en un escenario de reforma de las políticas y de programas de reestructuración basados en la privatización, desregulación y de transferencia de las competencias del ámbito central a los niveles subordinados en América Latina (Martínez Nogueira: 2002: 1). Estas Unidades están organizadas de tal manera que disponen de sistemas normativos extraordinarios que les permiten superar la rigidez de la administración pública tanto para la contratación de personal como para la utilización de los recursos financieros.

Al analizar la experiencia ecuatoriana, la primera Unidad Ejecutora se conformó en 1981, como entidad institucional responsable de la administración de los proyectos suscritos entre el Gobierno del Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) orientados a mejorar el nivel de eficiencia de la educación (Contraloría General del Estado, 1994: 4-5)<sup>121</sup>. Sin embargo, el modelo de gestión de las Unidades Ejecutoras comenzó a insertarse en la administración pública, tanto es así que en el gobierno de Febres Cordero se instrumentaron como una manifestación del poder discrecional del Ejecutivo, con la finalidad de realizar obras consideradas prioritarias por el gobierno. Empero, las Unidades fueron acusadas de violar la autonomía de los gobiernos locales y

---

<sup>120</sup> La Iglesia Católica a través de la “Conferencia de Establecimientos de Educación Católica del Ecuador” (CONFEDEC) tuvo injerencia directa en la administración de dicha campaña (Ministerio de Educación y Cultura, 1990:19).

<sup>121</sup> Ver el Acuerdo Ministerial No. 207, del 6 de enero de 1981 (no promulgado) de creación de la Unidad Ejecutora MEC – BID responsable de la administración del “Proyecto de Mejoramiento y Expansión de la Educación Técnica (PROMEET I)”, “Atención a la Marginalidad Escolar Rural (AMER)” y del “Proyecto de Mejoramiento y Expansión de la Educación Técnica (PROMEET II)”.

municipales (Montúfar, 2000: 112)<sup>122</sup>. En este sentido, en una primera instancia se pudo identificar las Unidades centradas en asegurar una ejecución previsible del proyecto y su correspondencia con los desembolsos regulares del préstamo. Pero, a medida que comienza a instrumentarse se evidencia una disputa y negociación permanente dentro de la «adecuación institucional» que sufren estos modelos en las gestiones gubernamentales (Martínez Nogueira, 2002: 12).

Es decir, por Unidad Ejecutora se entenderá en el transcurso de la investigación como un mecanismo de administración pública paralela estructurada por sistemas normativos extraordinarios, que le permiten eludir las demarcaciones rígidas de la administración convencional tanto para la contratación de personal como para la utilización de los recursos financieros en la ejecución de los proyectos. Este mecanismo puede ser financiado por créditos, por fondos no reembolsables de entidades multilaterales o de la cooperación internacional o por fondos especiales de origen estatal de carácter extrapresupuestario. En adición, se utiliza el concepto de Unidades Ejecutoras como entidades institucionales responsables de la ejecución de proyectos encaminados a la eliminación o reducción del problema público del analfabetismo que no forman parte de la estructura orgánica del Ministerio de Educación.

Para profundizar las características que asumen las políticas de alfabetización es necesario revisar las acciones alfabetizadoras realizadas tanto en la presidencia del conservador León Febres Cordero (1984 – 1988) como del socialdemócrata Rodrigo Borja Cevallos (1988 -1992).

---

<sup>122</sup> Como ejemplo de las Unidades que configuró el gobierno de León Febres Cordero tenemos las de construcciones emergentes y de transporte público con capacidad operativa y ejecutiva de beneficiarse del presupuesto del Estado que requieren para desarrollar las obras (Decreto Ejecutivo No. 751, publicado en el Registro Oficial No. 190 del 21 de mayo de 1985 y el Decreto Ejecutivo No.1037, publicado en el Registro Oficial No. 246 del 9 de agosto de 1985).

### **2.1.1. Las acciones alfabetizadoras en el gobierno de León Febres Cordero (1984-1988)**

Al revisar los instrumentos normativos que dirigen la política de León Febres Cordero se determina un lento abandono de las responsabilidades de la educación y de las políticas sociales por parte de las instancias gubernamentales. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo (1984-1988) prioriza políticas encaminadas al fortalecimiento productivo que se traduce en el fomento de las exportaciones. Sin embargo, el Plan implementa la agenda neoliberal a través de políticas orientadas a la creación de condiciones de estabilidad especialmente en el campo monetario, en el financiamiento público y en la balanza de pagos. Por otro lado, se busca racionalizar la estructura y mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, que se traduce en políticas de racionalización y control del gasto presupuestario (CONADE, 1984: 4, 35).

Sin embargo, el Plan de Desarrollo deja de convertirse en un instrumento vinculante de la política del gobierno, ya que no establece las formas de financiamiento, ni de evaluación. Pero, el Plan descarga la responsabilidad del Estado en la sociedad, y propone una amplia y efectiva participación de la comunidad en la solución de problemas que afectan su bienestar y la convivencia social (CONADE, 1984: 22-23, 26).

En este momento histórico entran en el escenario dos cristalizaciones que estructuran la acción gubernamental de las políticas públicas de alfabetización. La primera como instancia gubernamental responsable de la educación compensatoria se encuentra la denominada “Dirección Nacional de Educación Compensatoria y No-Escolarizada (DINECNE)” y la presencia de instancias paralelas al Ministerio de Educación

responsables de la ejecución de proyectos financiados por la banca multilateral de desarrollo conocidas como Unidades Ejecutoras.

En primer lugar, el Reglamento General a la Ley de Educación promulgado en 1985, instituye la DINECNE<sup>123</sup> como instancia que integra la educación compensatoria y no-escolarizada e instrumenta un sistema educativo paralelo que incluye los niveles primario acelerado (alfabetización y post-alfabetización); el ciclo básico compensatorio; el ciclo diversificado compensatorio; la capacitación ocupacional y la formación profesional (MEC, 1986: 82). Las acciones alfabetizadoras estuvieron orientadas a capacitar a las personas para el trabajo, de ahí se puede entender que anexo a los centros de alfabetización y post-alfabetización funcionaron talleres artesanales u ocupacionales (MEC, 1988:18). La razón manejada por el gobierno para el desarrollo de este sistema, fue la de brindar capacitación y en forma equiparada posibilitó al beneficiario la continuación de los estudios en el sistema regular (MEC, 1988: 74). La novedad institucional que determinó el reglamento educativo (1985) fue la configuración de sistemas no formales de aprendizaje que se ejecutaron por medios de comunicación colectiva y el desarrollo de sistemas de equiparación de estudios entre la educación compensatoria y regular (Art. 45, literal j y ll). Este sistema no fue ejecutado en su totalidad por las unidades ministeriales sino fueron desarrolladas por instancias privadas que operaban con fondos provenientes del Estado y funcionaban independientemente del Ministerio de Educación y Cultura (Benalcázar, 1989: 224). Esta estructura institucional posibilitó la creación de instituciones como escuelas y colegios que se denominaron compensatorios atendidos por docentes bonificados.

---

<sup>123</sup> Art. 24, literal c. del Decreto Ejecutivo 935, Registro Oficial No. 226 de 11 de julio de 1985

Otra cristalización que se fortaleció en este momento histórico fue las Unidades Ejecutoras que se originaron por obligaciones nacionales adquiridas para recibir el financiamiento externo dirigido a la educación, como cristalizaciones institucionales paralelas al MEC.

En este marco, el gobierno de Febres Cordero en 1984 dismanteló la infraestructura creada por el “Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (1980-1984)” y la atención gubernamental se trasladó del debate del problema del analfabetismo hacia el dilema de las modalidades educativas eficientes para enfrentar colateralmente el fenómeno. En este sentido, se desplegaron programas de educación a distancia que realizaron las Unidades Ejecutoras dirigidas por actores sociales en varios ámbitos.

**a. La ejecución y actores de las políticas alfabetizadoras en la etapa de Febres Cordero (1984 -1988).**

Reconstruir la experiencia alfabetizadora en el período del gobierno de León Febres Cordero es compleja. No obstante, ésta intervención se ubica dentro de la atmósfera de ampliación de la agenda neoliberal, caracterizada especialmente por el desmonte de los instrumentos ligados a la planificación estatal. En este período, se fortalece la institucionalización de la alianza Estado-Iglesia Católica en el esfuerzo educativo hacia los sectores populares.

El problema público del analfabetismo en este período fue atendido de forma indirecta a través de la DINECNE bajo el enfoque de educación compensatoria (Benalcazar, 1989: 226). El presupuesto estatal de la mencionada dirección, evidenció una delegación de las acciones alfabetizadoras hacia actores sociales. Por ejemplo, el presupuesto de 1987

de la DINECNE ascendió a S/. 518'921.000, de éste cerca del 30% fue transferido a organizaciones sociales para la ejecución de programas de educación compensatoria y no – escolarizada, como la Estación Radiofónica Shuar -Sucua, IRFEYAL, Escuelas Radiofónicas Populares de Riobamba, Radio Voz del Upano (MEC, 1987: 47).

En los cuatro años de gobierno, el programa alfabetizó alrededor de 117.000 personas (MEC, 1988: 81). La priorización de la política se trasladó de las acciones alfabetizadoras hacia procesos de formación ocupacional o artesanal. Es decir, los alfabetizadores contratados por el Estado se encontraban ejecutando acciones ajenas al proceso alfabetizador. Como afirma Benalcazar, apenas un 8,97% de las bonificaciones se destinaron a la alfabetización, mientras que el 38,46% a la formación ocupacional y el 34,61% a la formación artesanal (1989: 262).

El sistema de educación compensatoria no desarrolló un sistema específico, sino que aplicó selectivamente los programas empleados en el sistema educativo regular. La DINECNE como una cristalización institucional responsable de la alfabetización en este período se redujo a ser un ente administrativo en “*stricto sensu*”, mientras que las decisiones educativas se trasladaron a las instancias privadas relativas con la Iglesia Católica como la Estación Radiofónica Shuar-Sucua, IRFEYAL, Escuelas Radiofónicas Populares de Riobamba, Radio Voz del Upano (MEC, 1987: 47).

**Cuadro 5: Acciones de Educación Compensatoria y No-Escolarizada (1984-1987).**

Años	Alfabetización	Post-alfabetización	Centros-Escuelas	Capacitación Ocupacional	Capacitación Artesanal	Ciclo básico Compensatorio
1984	75.376	130.847	16.035	13.998	29.514	
1985	46.016	85.745	11.203	31.618	26.388	
1986	44.768	79.423	3977	38.472	21.087	286
1987	32.963	60.445	0	34.693	28.600	2.800
<b>TOTAL</b>	<b>199.123</b>	<b>356.460</b>	<b>31.215</b>	<b>118.781</b>	<b>105.589</b>	<b>3.086</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>24,5%</b>	<b>43,8%</b>	<b>3,8%</b>	<b>14,6%</b>	<b>13,0%</b>	<b>0,4%</b>

Fuente: MEC, 1988: 76-80. Datos correspondientes a la matrícula bruta.

La educación compensatoria integró la capacitación ocupacional, artesanal, la educación básica y la post-alfabetización, en este conjunto el tema de la alfabetización quedó reducida. En parte, porque los docentes bonificados del sistema compensatorio no se ubicaron solamente en la alfabetización, sino en la capacitación ocupacional y en la formación artesanal (Ver el Cuadro 2). En efecto, apenas dos de cada diez educadores bonificados se encontraban laborando en acciones de alfabetización.

**Cuadro 6: Educadores bonificados en el subsistema de educación compensatoria y no-escolarizado**

Años	Alfabetización	Post-alfabetización	Centros-Escuelas	Capacitación Ocupacional	Capacitación Artesanal	Ciclo básico Compensatorio
1984	1.922	3.441	702	658	470	
1985	1.368	2.448	618	1.050	1.159	
1986	1.571	2.813	940	1.548	1.130	34
1987	1.172	2.099	772	1.473	795	293
<b>TOTAL</b>	<b>6.033</b>	<b>10.801</b>	<b>3.032</b>	<b>4.729</b>	<b>3.554</b>	<b>327</b>
<b>PORCENTAJE</b>	<b>21,2%</b>	<b>37,9%</b>	<b>10,6%</b>	<b>16,6%</b>	<b>12,5%</b>	<b>1,1%</b>

Fuente: MEC, 1988: 76-80.

Por otro lado, el instrumento que utilizó la Iglesia Católica para acercarse a los estratos populares fue la educación, especialmente dentro del sistema de educación compensatoria. Una de las modalidades educativas ensayadas que se desarrollaron para atender a cerca de 800 mil analfabetos de los cuales un 80% se encontraban en el sector rural (MEC, 1988: 83) fue a través de la Educación a Distancia. En este contexto, la “Radio Voz del Upano” fue la institución que se convirtió en hegemónica en el período de 1984-1988, como institución privada de los misioneros salesianos, que administró el “Centro Regional de Comunicación Educativa para la Región Amazónica (CRECERA)”. Sin embargo, hacia 1988 la población atendida por el sistema de educación a distancia es ínfima, según las estadísticas del Ministerio de Educación (Véase Cuadro 3). Por ejemplo, a través de la Educación a Distancia se atendieron únicamente a 8.800 alumnos en el nivel primario a nivel nacional (MEC, 1988: 86).

**Cuadro 7: Población estudiantil en Educación a Distancia en 1988**

Nivel primario	Número de Estudiantes
Sistema Bicultural Shuar	3.000
Instituto Radiofónico Fe y Alegría	5.862
<b>Total</b>	<b>8.862</b>

Fuente: MEC, 1988: 86

Por otro lado, el subsistema de educación compensatoria fue ejecutado por alfabetizadores bajo la categoría de “bonificados” que concluyeron el bachillerato o que dispongan de un título profesional<sup>124</sup>. Esta política generó críticas, ya que obligó a prescindir de los servicios de líderes comunitarios y de alfabetizadores que ejercían sin estos requisitos en las intervenciones alfabetizadoras públicas de anteriores regímenes. Por otro lado, se excluyó a los docentes de las escuelas regulares en el ámbito rural por razones técnicas, debido a que recibían un sueldo y percibir una bonificación representaba una segunda remuneración, algo que estaba prohibido legalmente (Benalcazar, 1989: 228).

La investigación de Benalcazar identificó que la participación de los estudiantes secundarios de la educación pública dentro de las acciones alfabetizadoras estaba orientada a la provisión de material didáctico, al equipamiento de los centros de formación artesanal, a la realización de obras de infraestructura en algunas comunidades o dentro de sus mismos establecimientos educativos (1989: 222). Sin embargo, con la finalidad de que la comunidad se responsabilice en la solución de sus problemas se utilizó la participación de los estudiantes en otras intervenciones estatales dedicadas a enfrentar el problema público de la deforestación (MEC, 1988: 172)<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> La comprensión del educador bonificado como un voluntariado o servicio social se traslada a su significación económica. Entonces en este período, el educador bonificado implica un estímulo económico que reconoce el Estado por las acciones alfabetizadoras realizadas (Benalcazar, 1989: 228).

<sup>125</sup> La educación ambiental, realiza actividades como: forestación y reforestación, cuidado de viveros y ornamentación, huertos escolares con horticultura y fruticultura que cuenta con la participación de los

### **2.1.2. Las acciones alfabetizadoras en el gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992).**

En el gobierno de Rodrigo Borja, se desarrolló la “Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño (1989)”, que se convirtió en el referente de la década de los noventa y la primera década del siglo XXI en el campo de las políticas de alfabetización, a tal punto que sirvió de insumo sustantivo para la implementación del Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos ejecutado en los primeros años de la Revolución Ciudadana<sup>126</sup>.

Las acciones alfabetizadoras se insertaron dentro de las políticas para enfrentar la “deuda social”<sup>127</sup> ocasionada por las políticas de ajuste estructural del gobierno de Febres Cordero (CONADE: 1989: 9). El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1989-1992) propuso recuperar la capacidad de dirección de la economía y convertir al Estado en un espacio de concertación de los actores sociales a través de sus facultades planificadoras. Sin embargo, la recuperación del rol del Estado fue dentro de la implementación del programa de estabilización macroeconómica; es decir, «los principales problemas a los que enfrentó el plan de gobierno fue control del proceso inflacionario, el pago de la deuda externa, la crisis fiscal y el pago de la deuda social mediante la puesta en vigencia de un programa de desarrollo social» (CONADE, 1989: 27). El proyecto de alfabetización se insertó dentro de ésta lógica neoliberal del pago de la deuda social, «con un costo previsto de 13.737 millones de sucres financiados por el Presupuesto General del Estado y por el Fondo de Desarrollo Social» (CONADE, 1989:

---

estudiantes de los sextos cursos que optan por los trabajos de investigación y práctica de educación ambiental, previa a la obtención del título de bachilleres (MEC, 1988:172).

<sup>126</sup> Se utilizó componentes similares como la participación de los estudiantes en el proceso alfabetizador.

<sup>127</sup> El pago de la deuda social implica «medidas a la restructuración del aparato productivo; desconcentrar la propiedad y el ingreso; fortalecer la organización popular; disminuir el consumo suntuario. Así mismo se requiere de un manejo monetario, cambiario, fiscal y salarial que permita lograr una estabilidad macroeconómica e imponer una selectividad hacia sectores y grupos de población prioritaria en términos de acceso a créditos y priorización en el gasto público» (CONADE: 1988: 10)

284). Sin embargo, la mayor cantidad de proyectos a ejecutarse establecidos en el Plan, fueron financiados por la cooperación internacional, a través de préstamos o fondos no reembolsables<sup>128</sup>. Esta perspectiva marcó la tendencia -que se agudizó en el período de Sixto Durán Ballen- de liberar al Estado del compromiso social y de compartir esta responsabilidad con la sociedad civil.

En este sentido, el gobierno de Borja modificó la estructura de la DINECNE. En base a los postulados de gobierno lo sustituyó por el nombre de “Dirección Nacional de Educación Popular Permanente (DINEPP)”<sup>129</sup>, que unido al cambio de denominación, incluyó principios y estrategias para atender la educación popular de adultos en el país. Entre las competencias de esta dirección se encontró la educación compensatoria y el sistema no escolarizado, que como se explicó anteriormente se configuró como un sistema administrativo paralelo al sistema educativo regular. Segundo, la dirección en lugar de ser un departamento especializado de la educación de adultos, se convirtió en un organismo promotor de la participación de los sectores populares en el hecho educativo. Tercero, la DINEPP buscó potenciar las experiencias desarrolladas por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) relacionadas con los temas de educación de adultos. Cuarto, en vista de la limitación crónica de los recursos del Estado ecuatoriano,

---

<sup>128</sup> Por ejemplo: 1). El Proyecto de Capacitación de docentes de las escuelas rurales a ejecutarse por el MEC y la Unidad Ejecutora del Proyecto de Atención a la Marginalidad Escolar Rural (AMER) en las provincias de Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo, Pichincha, Manabí y Guayas con un presupuesto de 49.4 millones de sucres. 2). Proyecto de Capacitación de docentes para el uso del currículo comunitario que ejecutará la unidad del proyecto AMER en Otávalo, Píllaro, Cariamanga y Chone con un presupuesto de 2.5 millones de sucres. 3). Proyecto de capacitación de docentes para el uso masivo de textos ejecutado por la unidad de AMER con un costo de 8.7 millones de sucres. 4). El Proyecto de Racionalización de los Servicios Educativos financiado por fondos no reembolsables del PNUD y ejecutado por el MEC con un costo de 72.8 millones de sucres. 5). Proyecto de elaboración de un mapa escolar para el nivel primario, financiado por OEA con un presupuesto de 4.8 millones de sucres. Proyecto de estudio de la legislación vigente con un costo de 5 millones de sucres. 6). El programa de mejoramiento de la educación técnica con un costo de 3.704 millones de sucres financiados por el presupuesto del Estado y por préstamos del BID. Y 7). El Programa de Educación Superior con un costo de 5.562 millones de sucres financiados por el presupuesto general del Estado, por el Banco Ecuatoriano de Desarrollo (BEDE) y el BID (CONADE: 1989: 283- 285).

<sup>129</sup> Decreto Ejecutivo No. 634 publicado en el Registro Oficial No. 199 del 29 de mayo de 1989

la dirección desempeñó el rol de formulador de proyectos para atraer la cooperación internacional. Y por último, el subsistema educativo de educación compensatorio y no escolarizado instituyó a los alfabetizadores como “bonificados” bajo el paradigma de la participación como una responsabilidad conjunta del Estado y la sociedad civil, para garantizar el derecho educativo de la población marginada (MEC, 1989: 11-15).

El Informe de Contraloría General del Estado al Programa de Educación Popular Permanente entre 1990-1993 evidenció la forma de gestión imperante en la unidad burocrática y su relación con los convenios con organismos privados, los mecanismos de asignación presupuestaria y la ejecución de los pagos a los alfabetizadores.

En primer lugar se evidenció que únicamente el 44% de los servidores públicos asignados a la DINEPP se encontraron laborando en la institución, el restante estaba en comisión de servicios o con pases administrativos en otras dependencias del Ministerio de Educación y Cultura. De hecho, de los 90 docentes asignados a la DINEPP, 50 se encontraban laborando en otras dependencias (Contraloría General del Estado, 1994: 7).

Segundo, la DINEPP entre 1990 y 1993 celebró nueve convenios con organismos privados y asignó una partida presupuestaria por un monto de 934.650.000 sucres, dirigidos a la educación a distancia de la clase popular y adulta del Ecuador. No obstante, la participación del Ministerio de Educación en los convenios se redujo a destinar un supervisor que realice el control, evaluación y legalización de los distintos niveles educativos que ofrecen las organizaciones privadas (Contraloría General del Estado, 1994: 21).

Tercero, se pueden encontrar algunos problemas en el manejo financiero del programa, como asignaciones presupuestarias que no son utilizadas, por falta de liquidez inmediata

de la caja en el Ministerio de Educación, por criterios de austeridad en el gasto o por asignación de partidas presupuestarias de carácter nominal (Contraloría General del Estado, 1994: 19).

Finalmente, en lo relativo a los pagos al programa de alfabetización, rubro destinado al pago alfabetizadores conocidos como “educadores de adultos” que prestan sus servicios bajo la modalidad de voluntarios es reconocida por el Ministerio de Educación con un estímulo pecuniario denominado “*bonificación*”<sup>130</sup>. Entre 1990 y 1993 se asignaron alrededor de 9.097.671.000 de sucres para el pago de 8.232 alfabetizadores (Contraloría General del Estado, 1994: 23 – 32).

En este marco, las políticas de alfabetización se movilizaron dentro de una educación de adultos comprendida como instrumento para apuntalar el mejoramiento integral de las condiciones de vida de los sectores populares, que priorizó la vinculación de la educación con el mundo del trabajo y la actividad productiva; reconoció el valor histórico y educativo del saber y lógica popular, que se dirigió a promover la organización popular y las organizaciones de base como ejes que articulaban la propuesta educativa para adultos. Para realizar estos objetivos se configuró una oferta educativa que incluía la Educación Básica (Alfabetización, Posalfabetización, Ciclo básico); el Diversificado, la Formación Profesional a nivel artesanal y la Capacitación Ocupacional (Poveda. et.al, 1994: 2-3).

Los beneficiarios de las acciones alfabetizadoras fueron personas de 15 y más años de edad, que no accedieron al sistema educativo regular. El acceso a los Centros de Educación Popular es libre y bajo diversas modalidades dependiendo únicamente de la voluntad de educarse de los adultos.

---

<sup>130</sup> En 1993, la bonificación sumaba 25.000 sucres (Contraloría General del Estado, 1994: 28).

En este marco, las políticas de alfabetización llegaron a su punto máximo de desarrollo en la “Campana Nacional de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño (1989)” y su institucionalización a través del Programa “Ecuador Estudia 1990 - 1992”, que configuró una unidad administrativa paralela al Ministerio de Educación.

**a. Instituciones y actores en “La Campana Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño (1989)”.**

La Campana Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño desde el anuncio oficial el 8 de septiembre de 1988, realizado por el presidente Rodrigo Borja, buscó la participación social de la ciudadanía para enfrentar el problema del analfabetismo (MEC, 1990: 21).

El gobierno ecuatoriano con la finalidad de erradicar el analfabetismo instituyó la Campana Nacional de Alfabetización (1989) adscrito a la Presidencia de la República y asumida como una responsabilidad colectiva de los Ministerios del Frente Social<sup>131</sup> y coordinada por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC)<sup>132</sup>. La iniciativa tomó el nombre de “Campana Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño<sup>133</sup>” conocido como «obispo de los pobres» (Benalcazar, 1989: 273). Fue dirigida por el Comité Ejecutivo Nacional de Alfabetización nombrado por el Presidente de la República, posteriormente adscrito al Ministerio de Educación y Cultura como un organismo descentralizado en el manejo económico (Art.1)<sup>134</sup>. La Campana de

---

<sup>131</sup> El Frente Social se crea en 1988 con la responsabilidad de diseñar y ejecutar todos los programas de la función ejecutiva para solucionar los problemas sociales de la sociedad ecuatoriana, financiados a través del Fondo de Desarrollo Social. El Frente Social está integrado por los Ministerios de Bienestar Social, Educación y Cultura, Salud Pública, Trabajo y Recursos Humanos (Véase, el Decreto Ejecutivo No. 195, publicado en el Registro Oficial No.65 del 14 de Noviembre de 1988).

<sup>132</sup> Decreto Ejecutivo No. 106, publicado en el Registro Oficial No. 35 del 28 de septiembre de 1988.

<sup>133</sup> Decreto Ejecutivo 106 de 21 de septiembre 1988, publicado en el Registro Oficial No. 35 del 28 de septiembre. Art. 1: “Iniciase la Campana Nacional de Alfabetización que llevará el nombre de “Monseñor Leónidas Proaño”.

<sup>134</sup> Decreto Ejecutivo 447, Registro Oficial No. 131, de 17 de febrero de 1989

Alfabetización (1989) estructuró una organización propia, capaz de asegurar su funcionalidad, agilidad y susceptible de ser desmontada después de su culminación. Por tanto, dispuso de recursos propios tanto en lo humano como en lo material (MEC, 1990: 28). A pesar, de ser una institución transitoria esta estructura permaneció hasta 1996<sup>135</sup>. Es decir, la intervención alfabetizadora configuró una estructura paralela<sup>136</sup> a las acciones ejecutadas por el MEC relativas con el problema del analfabetismo.

El objetivo que se propuso la Campaña fue incorporar al mundo de la comunicación escrita a los sectores de jóvenes y adultos de nuestro país. (MEC, 1990, 25). En este sentido, la Campaña tuvo como población objetivo personas mayores de 12 años, que:

- «No sabían leer y escribir,
- Sólo sabían firmar o dibujar su nombre,
- Podían reconocer las letras del alfabeto, pero no podía descifrar un mensaje escrito o construirlo por su cuenta,
- Leían o escribían con dificultad y muy lentamente» (MEC, 1988: 13).

La Campaña además estructuró una cristalización institucional que propició la participación de los actores sociales con la finalidad de coordinar la canalización de recursos de los organismos sociales a la ejecución de la misma. En este sentido, se conformó la “Comisión Nacional” que se integró por el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros del Frente Social, el Ministro de Defensa

---

<sup>135</sup> Esta estructura se inició con la Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño, se continuó con el Programa “EL ECUADOR ESTUDIA”, mediante Decreto Ejecutivo No. 1134, publicado en el Registro Oficial No. 336 del 15 de diciembre de 1989 hasta 1992. Luego, el Programa Nacional “Nuevo Rumbo Cultural”, por Decreto Ejecutivo No. 135, publicado en el Registro Oficial No. 34 del 25 de septiembre de 1992 hasta 1996.

<sup>136</sup> Las estructuras paralelas son formas construidas desde la óptica estatal para enfrentar problemas urgentes como el analfabetismo, que se han desarrollado en el ciclo neoliberal en el Ecuador. Pero también, las formas paralelas son modelos de ejecución de las políticas sociales. En un estudio seminal de las misiones bolivarianas desarrollado por Otálvaro plantea este debate teórico (2013: 104).

y Finanzas, el Comité Ejecutivo de la Campaña, y un representante de la Iglesia Católica, de la Unión Nacional de Periodistas y de la Asociación Ecuatoriana de Canales de Televisión, de las universidades, de los artesanos, de la Unión Nacional de Educadores (UNE), de la CONAIE, de la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE), de la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), y de los Organismos como la UNESCO – OREALC, UNICEF y el PNUD (MEC, 1990: 28).

Además, la Campaña de Alfabetización (1989) utilizó como eje temático “los derechos humanos”, y propuso convertirse en un movimiento educativo nacional capaz de reflexionar sobre la realidad educativa. La acción alfabetizadora posibilitó que las decisiones educativas deban realizarse en los ámbitos de la sociedad civil, como el único escenario para legitimar las intervenciones educativas. A esta visión se suma, que las disputas sobre las agendas de transformación de la educación en Ecuador se construyeron en esta etapa en base a los acuerdos nacionales llevados a través de las consultas nacionales.

No obstante, la sociedad civil representada en las organizaciones civiles, gremiales y no gubernamentales, con la presencia de organismos internacionales se convirtió en el actor hegemónico de los procesos de desarrollo educativo entre 1990-2006 en Ecuador.

En este proceso institucional se configura una lógica que estructura la relación del Estado con la sociedad. Por ejemplo entre el 19 y 23 de septiembre de 1988 el MEC convoca a varios actores sociales para el debate del anteproyecto de la Campaña de Alfabetización (1989).

### **Cuadro 8. Instituciones y organizaciones sociales nacionales e internacionales participantes en “La Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño”**

<b>Instituciones de Derecho Privado</b>	<b>Organizaciones No Gubernamentales</b>	<b>Organizaciones Sociales</b>	<b>Actores estatales no educativos</b>	<b>Invitados internacionales</b>
CONFEDEC (Confederación de Establecimientos de Educación Católica del Ecuador)	APROFE (Asociación Pro Bienestar de la Familia Ecuatoriana)	CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador)	Ministerio de Bienestar Social	CELADEC (Comisión Ecueménica Latinoamericana de Educación Cristiana).
Conferencia Episcopal Ecuatoriana	CEDIME (Centro de Documentación e Información de los Movimientos Sociales del Ecuador)	CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana).	Ministerio de Defensa	Ministerio de Educación de Cuba
Alfalit Ecuatoriano	CEPP (Centro de Educación y Promoción Popular)	ECUARUNARI (ECUADOR RUNACUNAPAK RIKCHARIMUI - Confederación Kichwa del Ecuador).	Ministerio de Salud	Ministerio de Educación de Nicaragua
ERPE (Escuelas Radiofónicas Populares del Ecuador)	Centro de Investigaciones CIUDAD	FEDERACIÓN SHUAR	Ministerio de Trabajo	PMA (Programa Mundial de Alimentos).
IRFEYAL (Instituto Radiofónico Fe y Alegría).	INSOTEC (Instituto de Investigaciones Socioeconómicas y Tecnológicas)	FESE (Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador).	SENAC (Secretaría Nacional de Comunicación Social).	UNESCO (Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la Cultura)
CRECERA (Centro Regional de Comunicación Educativa para la Región Amazónica)	CEAAL (Red Nacional de Alfabetización Popular del Ecuador).	FEUCE (Federación de Estudiantes de la Universidad Católica del Ecuador)		UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia).
Corporación Educativa MACAC		FUT (Frente Unitario de los Trabajadores).		
		UNE (Unión Nacional de Educadores)		
		UNORCAC (Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi).		
		UNEJ (Unión Nacional de Educadores Jubilados).		

Fuente: MEC, 1988: 1. Elaboración del Autor

El cuadro anterior presentó los diversos actores que participaron en el debate y en la construcción de las estrategias para ejecutar la “Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño (1989)”. Un dato no menos sustantivo, fue el alto porcentaje de las organizaciones e instituciones relacionadas con el ámbito confesional y organizaciones sociales creadas «por los cambios ideológicos en la Iglesia Católica que favorecieron un compromiso con los pobres y los indígenas» (Martínez Novo, 2009: 176) a partir del Concilio Vaticano II. Como ejemplo «la CONAIE que tiene su origen en la izquierda católica» (Martínez Novo, 2005: 25) o la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH), que tuvo como origen «en la denominada

“Asociación de los Centros Jíbaros de Sucua” que fue construída como resultado de una nueva estrategia de evangelización de los misioneros salesianos» (Reinoso, 2010: 63).

Con la finalidad de involucrar a la mayor cantidad de actores sociales, el gobierno de Borja concibió el analfabetismo como un problema de responsabilidad de toda la sociedad, encontrando sus orígenes en la estructura social y convirtiéndose en la otra cara de la pobreza, de la marginación y de la injusticia social. Esta concepción demandó la ejecución de estrategias diferenciadas de alfabetización y de educación de adultos, por un lado, de una campaña bilingüe (lenguas indígenas) y por otro de una campaña hispana. La campaña bilingüe fue ejecutada a través del Programa de Educación Intercultural Bilingüe desarrollado por la CONAIE en convenio con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC, 1988: 3-4).

El proceso de ejecución de la alfabetización se desarrolló entre mayo y septiembre de 1989 a nivel nacional. Durante el proceso se inscribieron 285.729 personas, con un índice de deserción del 36,7%. La población alfabetizada acudió a los 25.729 Círculos de Alfabetización Popular (CAP), que se constituyeron en las unidades de alfabetización, en el campo y las zonas urbano-marginales. Estos centros funcionaron en los establecimientos educativos, casas comunales, casas parroquiales, capillas, centros de salud, domicilios particulares e incluso a la intemperie (MEC, 1990: 18). La Campaña de Alfabetización (1989) contó con la participación de 72.753 alfabetizadores, de los cuales cerca del 92% fueron estudiantes de educación secundaria (pública y privada) y de los Institutos Pedagógicos Públicos<sup>137</sup>. Y el resto fueron profesores contratados que recibían una bonificación, maestros rurales y personas voluntarias.

---

<sup>137</sup> Por Institutos Normales se entiende a la institución educativa encargada de la formación de los maestros de escuela conocida como IPEDS.

**Cuadro 9: Alfabetizadores de “La Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño (1989)”**

Estudiantes de Colegio	66.828	91,86%
Educadores Bonificados	3.177	4,37%
Maestros Rurales	1.431	1,97%
Alfabetizadores Contratados por la Campaña	996	1,37%
Voluntarios	321	0,44%
<b>Total</b>	<b>72.753</b>	<b>100%</b>

Fuente: MEC, 1990:18.

La estrategia de la alfabetización recayó mayoritariamente en los actores sociales, en este caso en los estudiantes de secundaria de carácter fiscal, fisco-misional y privado del país. Por ejemplo, mediante Decreto Ejecutivo No. 106 se promulgó la estrategia de disponer de los estudiantes matriculados en 4to, 5to. y 6to, cursos de todos los establecimientos educacionales del país para que intervengan en el proceso alfabetizador de la Campaña (Art. 4)<sup>138</sup>.

Con la finalidad de implementar esta estrategia el MEC dispuso reprogramaciones en la realización del año lectivo 1988-1989 y directrices que simplifiquen los requisitos legales para la graduación de los futuros bachilleres tanto en el régimen Costa<sup>139</sup> como Sierra – Amazonía<sup>140</sup>. Además, se organizó al detalle la forma como debían organizarse en cada institución educativa las “Brigadas Estudiantiles de Alfabetización”<sup>141</sup>, los responsables del seguimiento y evaluación de la participación estudiantil, así como los requisitos para la participación de los estudiantes en áreas rurales campesinas, que incluía un aporte del Estado de 5.000 sucres mensuales por cada estudiante

<sup>138</sup> Decreto Ejecutivo 106 publicado en el Registro Oficial No. 35 del 28 de septiembre de 1988.

<sup>139</sup> Acuerdo Ministerial No. 672, del 23 de enero de 1989.

<sup>140</sup> Acuerdo Ministerial 704, Registro oficial 123 de 3 de febrero de 1989.

<sup>141</sup> Acuerdo Ministerial No. 997, del 17 de febrero de 1989.

alfabetizador que se movilice (Art.1) hacia áreas que están fuera de la responsabilidad del colegio<sup>142</sup>.

El dilema sobre los estudiantes categorizados como alfabetizadores se centró en la discusión de su idoneidad o no. El debate se enfocó sobre la aptitud vocacional, el grado de responsabilidad, dedicación y compromiso, así como el nivel de destrezas pedagógicas y sociales que debían tener los estudiantes para ejecutar con éxito la tarea alfabetizadora (MEC, 1988b: 4). Sin embargo, los promotores de la Campaña de Alfabetización (1989), aducen que estas dificultades podían ser subsanadas a través de un «Plan de formación permanente e integral de los alfabetizadores y de todo el personal educativo involucrado en la Campaña» (MEC, 1988a: 6).

Pero, se plantea una temática compleja al reconocer que la participación de los estudiantes en programas impulsados por los gobiernos tuvo una larga historia en Ecuador (MEC, 1988b: 5). En este sentido, la presencia de los jóvenes en programas de alfabetización pública no se reduce al período neoliberal, sino obliga a estudiar su presencia desde los vestigios de la problematización pública del analfabetismo por parte del Estado ecuatoriano.

De acuerdo al informe de ejecución de la “Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño (1989)” se pudo determinar la participación importante de ONGs, organizaciones sociales y grupos confesionales<sup>143</sup> en la organización de la

---

<sup>142</sup> Acuerdo Ministerial 2676, Registro Oficial 194 de 19 de mayo de 1989

<sup>143</sup> Por ejemplo, la CONFEDEC participó en la designación del Director Nacional Administrativo y de los directores administrativos provinciales a nivel nacional (MEC, 1990: 29). Los religiosos salesianos a través de las instancias “Imprenta Don Bosco” y del “Colegio Técnico Don Bosco” posibilitaron la impresión de folletos utilizados en la Campaña y la infraestructura para el alojamiento de la Dirección Pedagógica Nacional de la Campaña. Estos hechos coyunturales pueden explicarse porque el responsable de estos contratos a nivel nacional durante la Campaña de Alfabetización (1988-1989) es el Director Administrativo, que en este caso recayó en un religioso salesiano designado por la CONFEDEC (MEC, 1990: 12).

política pública de alfabetización a más de participación de estudiantes secundarios de los colegios públicos y fiscomisionales de Ecuador.

Para comprender la dinámica de la participación de los actores internacionales en los procesos alfabetizadores del Ecuador es necesario diferenciar entre instancias internacionales especializadas en Educación, agencias internacionales de cooperación vinculados con los Estados de origen, y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) (Grunenfelder: 1998: 317).

Como organismo especializado y dependiente de Naciones Unidas (ONU), se encuentra la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF: Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia), y la United Nations Population Fund (UNFPA: El Fondo de Población de las Naciones Unidas). El actor internacional sustantivo en la campaña fue la UNESCO a través de su “Oficina Regional para América Latina y el Caribe (UNESCO-OREALC)” que tuvo la competencia de la definición conceptual y estratégica de la Campaña, la administración de los fondos provenientes de la cooperación internacional y la coordinación de la evaluación externa (MEC, 1990:19). La asesoría técnica de la UNESCO-ORELAC fue vital en la formulación del Subsistema de “Educación Básica de Adultos” y de la ejecución del Programa Nacional “Ecuador Estudia” (MEC, 1990: 11).

Otro actor, que tuvo incidencia fue UNICEF, que contribuyó con el financiamiento y el aporte técnico en el desarrollo de la evaluación interna de la Campaña, en la ejecución de los talleres, de documentos de formación de los alfabetizadores y en la realización del Encuentro Nacional de Alfabetizadores (MEC, 1990: 19).

Otros actores, como el PNUD financiaron la evaluación externa de la Campaña e instancias de cooperación ligadas a los Estados, como el Instituto de Cooperación Internacional (ICI) que se transformó en la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional) entregaron alrededor de 50.000 mochilas para los alfabetizados<sup>144</sup>. Por último, ONGs como “Plan Internacional” brindó apoyo financiero a las provincias de Bolívar, Cañar y Guayas para la instrumentación de las acciones alfabetizadoras (MEC, 1990: 19).

**b. El Programa Nacional “El Ecuador Estudia (1990-1992)”<sup>145</sup>**

Como estrategia para dar continuidad a la “Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño (1989)” el gobierno de Borja diseñó el Programa Nacional “El Ecuador Estudia” que incluyó políticas diversas, como la atención a la “Educación Pre-escolar no convencional”; políticas orientadas al “Desarrollo Profesional, Científico y Tecnológico”; y políticas que se dirigieron a fortalecer el desarrollo de la “Educación Básica de Adultos” (MEC, 1990: 103-104).

Como se expresó anteriormente, el programa “El Ecuador Estudia” desplegó una trilogía educación, ciencia y cultura como una condición fundamental para el desarrollo económico y social de la sociedad ecuatoriana. Con esta finalidad, el gobierno socialdemócrata de Borja buscó una efectiva coordinación entre los actores estatales representados en los Ministerios del Frente Social, las Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs), organizaciones populares y universidades para la ejecución de una concepción globalizadora y una estrategia educativa común (MEC, 1990: 100-102). En este marco, la DINEPP estableció un convenio de cooperación con el Centro

---

<sup>144</sup> En 2007, la AECI se convirtió a su vez en una agencia estatal e incorporó a su nombre la palabra Desarrollo, pasando a ser Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

<sup>145</sup> Decreto Ejecutivo No. 1134, publicado en el Registro Oficial No. 336 del 15 de diciembre de 1989

de Educación y Promoción Popular (CEPP)<sup>146</sup>, para el diseño curricular y la elaboración de los materiales didácticos del nuevo programa (MEC, 1990: 99).

El desarrollo del Programa Nacional “Ecuador Estudia” se financió con una asignación del Presupuesto General del Estado y con ayudas financieras de la cooperación nacional e internacional<sup>147</sup>. Además a través de este programa se configuró el sistema de “Educación Básica de Adultos” (EBA) que estuvo conformado por dos líneas de intervención: Una primera, que ofreció programas de alfabetización y de post-alfabetización coordinada por la DINEPP y DINEIB. Y una segunda línea, que fue la capacitación ocupacional coordinada por el SECAP (MEC, 1990, 103). Es importante señalar que el programa se inscribe en la estrategia mundial “Educación para Todos”<sup>148</sup> patrocinada por la UNESCO, UNICEF; PNUD; BID Y BANCO MUNDIAL<sup>149</sup>.

El MEC reglamentó la participación de los diferentes actores en la ejecución de la Educación Básica de Adultos (EBA) en especial lo relacionado con los estudiantes de los quintos cursos de educación secundaria fiscal<sup>150</sup>. Además estableció la organización de los Centros de Educación Popular (CEP) como instancias de ejecución del proceso

---

<sup>146</sup> El CEPP es una organización no gubernamental ecuatoriana, sin fines de lucro, cuya misión es trabajar en acciones que contribuyan al mejoramiento de la educación como un factor de elevación de la calidad de vida de la población, establecida desde 1979 (Ver <http://intranet.iucn.org/kb/pub/members/iucn/item.cfm?UID=B767943B-AC45-11D5-9B88-0008C786A275&isGui=0>, consultado el 12 de Agosto de 2014).

<sup>147</sup> Decreto Ejecutivo No. 1134, publicado en el Registro Oficial No. 336 del 15 de diciembre de 1989.

<sup>148</sup> La Declaración Mundial sobre Educación para Todos (EPT) que entre sus objetivos expresa que «cada persona (niño, joven o adulto) deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes)» (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, 1990: 7).

<sup>149</sup> Acuerdo Ministerial 103, Registro Oficial No. 358, 18 de enero de 1990.

<sup>150</sup> 1). Supervisores de educación media, 2). Profesores fiscales de nivel medio, 3). Personal bonificado de la DINEPP, 4). Personal bonificado de la DINEIB, 5). Voluntarios, 6). Estudiantes de quinto curso del bachillerato de colegios fiscales en ciencias, con todas sus especializaciones y segundo año de la especialización de los Institutos Pedagógicos Superiores. Estudiantes de quinto curso de los colegios bilingües fiscales y del segundo año de especialización de los Institutos Interculturales Bilingües fiscales y fiscomisionales 8). Estudiantes de quinto curso de los colegios técnicos en agropecuaria e industrial fiscales, y 9). Los estudiantes de los quintos cursos de los colegios nocturnos fiscales de manera optativa (Art. 1. Acuerdo Ministerial 103, Registro Oficial No. 358, 18 de enero de 1990).

alfabetizador, responsabilidad que recayó en los “Comités Colegiales”<sup>151</sup>. Con esto se puede decir que la Educación Básica de Adultos se configuró como un sistema subalterno ejecutado por estudiantes (sujetos primarios del sistema educativo), voluntarios, bonificados y líderes de organizaciones sociales que asumen la responsabilidad estatal de garantizar el derecho a la educación.

En la política educativa y en especial la de alfabetización se vincularon con actores internacionales que influyeron sustantivamente en su definición y ejecución. Por ejemplo Ecuador se insertó dentro del Proyecto “La Educación para Todos”<sup>152</sup>, de carácter y alcance global, lanzada en Jomtien-Tailandia en 1990. Este proyecto fue promovido y monitoreado por cuatro organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, PNUD, Banco Mundial) (Torres, 2001: 28); que entre sus metas se encontró «la reducción de la tasa de analfabetismo de los adultos a la mitad del nivel del 1990 para el año 2000 haciéndose hincapié en la alfabetización femenina» (Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos, 1990: 19).

## **2.2. Intervenciones alfabetizadoras dentro de la “paraestatalidad focalizada” (1993-2006)**

Las políticas de alfabetización entre el período 1993 y 2006 asumieron una modalidad que puede denominarse como “*paraestatalidad focalizada*”, porque funcionaron a través de Unidades Ejecutoras que se financiaron con préstamos internacionales (Torres, 2005: 9) y porque «éstos se focalizaron en los sectores poblacionales pobres tanto en el ámbito rural como urbano marginal» (Ramírez Pazmiño, 2000: 64).

---

<sup>151</sup> Art. 2. El comité está conformado por el Rector, profesor coordinador, presidente del consejo estudiantil y presidente del comité de padres de familia (Acuerdo Ministerial 103, Registro Oficial No. 358, 18 de enero de 1990).

<sup>152</sup> Por “Educación para Todos” se entendió educación básica para todos (niños, jóvenes y adultos). asumiéndose una visión ampliada de la educación básica, entendida como una educación capaz de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de las personas (Torres, 2001, 28).

Varios investigadores sustentan que el período de los noventa fue una década pérdida y hasta de retroceso de la educación en el Ecuador, donde se redujo el presupuesto destinado a lo social por recomendación del Banco Mundial (Coraggio, 1999; Torres, 1999) y se instauraron esquemas de financiamiento compartido (Estado-Familias), que fragmentó y debilitó al Ministerio de Educación y Cultura.

En este período, tuvieron una presencia hegemónica en el ámbito educativo tanto el Banco Mundial como el BID en la ejecución de las políticas de educación básica en Ecuador. Por ejemplo, los proyectos financiados por el BID entre 1980-1998<sup>153</sup>, sumaron un total de USD 185´810.000 (Contraloría General del Estado, 1994b: 6). El 61,57% del total del financiamiento se dirigió a apoyar la educación primaria y básica; mientras que el 38,43% fortaleció la educación técnica en el nivel medio (Contraloría General del Estado, 1994b: 6). Mientras que, el Banco Mundial financió el sector educativo del Ecuador por un monto cercano a los USD 118´700.000 en la década de los noventa (Ramírez Pazmiño, 1992: 9). El 76% se enfocó en el mejoramiento de la educación básica en el sector urbano marginal; y el 24% se dirigió a la formación y capacitación de adultos (Ramírez Pazmiño, 1992: 9). En efecto, los préstamos se dirigieron hacia modalidades educativas de gran incidencia social como la educación básica y de mayor impacto económico como el apoyo a la educación técnica (Ramírez Pazmiño, 2000: 64). Sin embargo, la incidencia de los organismos internacionales no fue únicamente a través de los créditos económicos, sino también incluyó “asesoría técnica”. Es decir, «las agencias internacionales ingresaron como actores centrales en la definición de los sistemas de prestación social en la región, a través del apoyo y asistencia técnica» (Filgueira, 1997: 78).

---

<sup>153</sup> En este monto no se incluye el préstamo del BID de USD 30´440.000 al Desarrollo de la Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL) en 1982, por enfocarse en la educación superior elemento que rebasa los objetivos de la presente investigación (Ramírez, Pazmiño, 2000: 82).

**Cuadro 10: Proyectos educativos financiados por el BID y BIRF en el Ecuador entre 1980 – 2000.**

Proyecto	Financista Multilateral	Fecha de suscripción del Contrato	Aporte Externo	Aporte del Estado Ecuatoriano	Costo Total del Proyecto
“Mejoramiento y Expansión de la Educación Técnica” (PROMEET I).	BID	20/11/1980: 618/SF-EC	USD 21'000.000	USD 7'000.000	USD 28'000.000
“Atención a la Marginalidad Escolar Rural” (AMER)	BID	18/12/1984: 757/SF-EC	USD 25'400.000	USD 8'500.000	USD 33'900.000
“Mejoramiento y expansión de la Educación Técnica” (PROMEET II)	BID	11/12/1986: 792/SF-EC	USD 50'400.000	USD 5'600.000	USD 56'000.000
“Mejoramiento de la Educación Básica” (PROMECEB)	BID	3/05/1990: 834/SF-EC	USD 44'010.000	USD 4'890.000	USD48'900.000
“Proyecto de Educación Básica, Desarrollo, eficiencia y calidad” (EB- PRODEC) <sup>154</sup>	BIRF	1992: 3425-EC-BIRF	USD 90'200.000	s/i	s/i
“Proyecto de Educación de Adultos y Formacional” (PREDAFORD)	BIRF	1992: 3425-EC-BIRF	USD 28'500.000	s/i	s/i
“Programa Redes Escolares Autonomas Rurales” (Redes Amigas)	BID	17/12/1998: 1142-OC/EC	USD 45'000.000	s/i	s/i

Fuente: Contraloría General del Estado, 1994b. FLACSO-Ecuador, 2005. Elaborado por el autor

Otro elemento, que se profundizó en el ciclo neoliberal fue la reducción del gasto público en educación, con un dramático deterioro de los sueldos de los maestros, y con el porcentaje cada vez mayor de fondos educativos destinados a cubrir gastos corrientes. Por ejemplo, entre 1992 y 1996 «en Ecuador la educación consumió más del 90% del presupuesto en el pago de salarios a docentes y administrativos» (Paladines, 1995: 203).

<sup>154</sup> «El Proyecto EB- PRODEC y el Proyecto de Educación de Adultos y Formación (PREDAFORD) integran el Primer Proyecto de Desarrollo Social financiado por el Banco Mundial al gobierno del Ecuador para instrumentar la estrategia social como elementos de “alivio a la pobreza”. Los componentes de este proyecto varían desde el bienestar social, educación, capacitación de adultos en condiciones de pobreza, salud básica y nutrición» (Ramírez Pazmiño, 1992: 9).

**Cuadro 11: Evolución de los gastos en educación en relación con el PGE y el PIB (1971-1999)**

Período	Educación/PIB	Educación/PGE
1971	2,90%	19,30%
1972 – 1975	3,20%	23,90%
1976 – 1979	3,10%	23,80%
1980 – 1981	4,70%	27,40%
1982 – 1984	3,60%	23,70%
1985 – 1988	3,70%	21,50%
1989 – 1992	2,90%	18,00%
1993 – 1996	3,00%	15,40%
1997 – 1999	3,50%	13,60%

Fuente: Ministerio de Finanzas-Estadísticas Fiscales. Banco Central -Boletines Estadísticos y Cuentas Nacionales. En Carrera, 2000: 74.

En este marco, la relación entre los gastos efectivos en educación con el PGE y el PIB contextualizó el deterioro constante de los sueldos de los docentes desde 1980 hasta 1999. Por ejemplo, «un docente de quinta categoría<sup>155</sup> en 1980 su salario real<sup>156</sup> fue de 7.844 sucres, mientras que en 1992 descendió a 2.645 sucres y en diciembre de 1999 a 1.536 sucres» (Carrera, 2000: 80).

La ejecución de las acciones alfabetizadoras se insertó dentro de las reglas de juego que estableció la agenda neoliberal en el Ecuador. El neoliberalismo, realizó una crítica al Estado y lo consideró obsoleto, inoperante e ineficiente, bajo la filosofía de acercar el nivel de decisiones desde el ámbito de la política a la población con la finalidad de trasladar el nivel de decisiones desde el ámbito central al local (Ojeda, 2001).

En este período neoliberal se dictó una nueva Constitución, la de 1998, que puede ser vista, en su parte dogmática, como progresista con la incorporación de nuevos derechos económicos, sociales y culturales. Pero, en la parte orgánica la Carta Magna supuso un

<sup>155</sup> En el Art. 74 del Reglamento a Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio, determina que «el Escalafón del Magisterio Nacional se estructura de diez categorías, en las que se ubicará a los profesionales de la educación» (Véase, Decreto Ejecutivo No. 2257 publicado en el R.O. No. 640 del 12 de marzo de 1991). En efecto, un docente de quinta categoría se encuentra en la mitad de la carrera docente, porque el nivel más bajo sería la primera categoría y la más alta la décima.

<sup>156</sup> Por salario real se comprende «a la remuneración nominal descontada la inflación» (Carrera, 2000: 79)

Estado reducido en sus capacidades de regulación y planificación del desarrollo, pero un fortalecimiento del sistema presidencialista (Muñoz, 2006: 108)<sup>157</sup>. La carta constitucional incluyó paradojas, como la ampliación de los derechos sociales pero redujó el margen de acción del Estado para garantizarlos.

En este ámbito, Echeverría en su estudio de la estructura constitucional determina tres ejes de los cambios. «El primero, hace referencia a la reducción de la intervención del Estado en el proceso económico y productivo, a cambio de fortalecer funciones de regulación y control. Segundo, se refuerza el presidencialismo como régimen político. Y tercero, introduce importantes avances en la definición constitucional del sistema democrático al legislar sobre el reconocimiento y ampliación de los derechos ciudadanos» (Echeverría, 2006: 55).

Por otro lado, la normativa constitucional, determina que el Estado debe formular planes y programas de educación permanente para erradicar el analfabetismo y fortalecer prioritariamente la educación en las zonas rurales y de frontera (Asamblea Nacional Constituyente, 1998: Art. 67). Esta actividad que asume el Estado debe comprenderse dentro del contexto neoliberal como una acción supletoria para constraer los efectos ocasionados por las políticas de ajuste estructural.

### **2.2.1. La acciones alfabetizadoras entre 1993- 2006**

El gobierno de Sixto Durán Ballén consolidó la agenda neoliberal a través de la implementación de lo que se denominó la “Agenda para el Desarrollo (1993-1996)”,

---

<sup>157</sup> Con la vigencia de la Constitución de 1998 desaparece el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE). En el art. 225 de la Carta Magna se establece que el sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República. A finales de 1998 se establece la Oficina de Planificación (ODEPLAN) responsable de fijar las políticas generales, económicas y sociales del Estado, dependiente del despacho presidencial (Decreto Ejecutivo No. 120 promulgado en el Registro Oficial No. 27, de 16 de septiembre de 1998).

que se sustentó en una «filosofía de respeto a la libertad del individuo, en el que el Gobierno asumió un papel de fomentador de iniciativas, coordinador de esfuerzos y regulador de procesos» (CONADE, 1993: IV). «La agenda propuso la modernización integral del Estado que incluyó principios básicos como la participación de la sociedad en las decisiones del desarrollo y la eficiencia de la administración pública» (CONADE, 1993: X). Entonces, la modernización se tradujo en devolver a la sociedad el poder de decisión mediante la reducción del aparato estatal.

La propuesta de gobierno estableció las líneas de acción desplegadas para garantizar la participación de los ciudadanos (o bien de la empresa privada<sup>158</sup>) en el desarrollo<sup>159</sup>. Es decir, el proyecto de gobierno utilizó indistintamente ciudadanía y empresa privada como sinónimos. Entre los objetivos del proyecto político del gobierno de Sixto Durán Ballén, se encontró la «participación o responsabilidad del sector privado en la prestación de servicios públicos y en el desplazamiento de las decisiones políticas hacia ámbitos de la sociedad o de las organizaciones populares» (CONADE, 1993: XI).

La agenda de gobierno de Duran Ballén redefine las relaciones entre la sociedad, el Estado y el mercado. Estas redefiniciones estuvieron expresadas «por la simplificación y actualización de las disposiciones legales y reglamentarias para devolver a las sociedades intermedias y al individuo la libertad de acción» (CONADE, 1993: xiii-xiv).

---

<sup>158</sup> La agenda utiliza como análogos «la libertad del individuo, o bien de la empresa privada» (CONADE, 1993: IV).

<sup>159</sup> Las líneas de acción para promover la mayor participación de la sociedad propuestas por el plan de gobierno son: «1) Promover un amplio debate nacional para concretar propuestas sobre la modernización política del Estado. 2) Descentralizar y desconcentrar competencias, funciones y responsabilidades transfiriéndolas, en unos casos, a las propias unidades descentralizadas del Gobierno Central y, en otros, a los Gobiernos Seccionales estableciendo las condiciones para su desarrollo equilibrado. 3) Promover las organizaciones populares para democratizar las decisiones relativas a sus problemas. 4) Dotar el sector privado del adecuado marco de libertad e incentivos para mejorar la inversión y participación en el crecimiento económico, concentrando la actividad directa del Gobierno a lo que estrictamente le compete. 5) Incentivar al sector privado para que participe o se haga cargo de la prestación de servicios y obras públicas. 6) Reconocer, respetar y fomentar las expresiones pluriculturales de la nacionalidad ecuatoriana» (CONADE, 1993: XI).

En el campo de las políticas educativas se «prioriza el presupuesto del Estado en educación básica; en el fortalecimiento de la educación bilingüe con la participación de las organizaciones indígenas y en la estructuración de redes escolares desconcentradas financiadas con aporte de organismos internacionales» (CONADE, 1993: 16-17).

Hacia fines de 1993 se promulgó la “Ley de Modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada” misma que originó grandes transformaciones en las estructuras institucionales e incidió de forma directa en las políticas sociales<sup>160</sup>. La propuesta neoliberal se implementó bajo premisas de un «ineludible proceso de privatización y concesión de servicios, con la finalidad de atenuar las cargas del Presupuesto General del Estado» (Ley de Modernización del Estado, 1993: 2), buscó la racionalización y eficiencia de la administración pública a través de procesos de descentralización, desconcentración y de simplificación de la normativa legal (Ley de Modernización del Estado, 1993: Art. 1). La Ley de Modernización creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) como organismo responsable «de planificar, dirigir, ejecutar y evaluar el proceso de modernización del Estado y de desplegar procesos de privatización de las empresas públicas y áreas estratégicas» (Ley de Modernización del Estado, 1993: Art. 9).

A más de los actores estatales presentes en el CONAM<sup>161</sup>, otros actores figuraron, como los trabajadores, las cámaras de producción y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana<sup>162</sup>. La presencia de la Iglesia Católica en los procesos de modernización y privatización del

---

<sup>160</sup> Ley 50, Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993

<sup>161</sup> Entre los actores estatales que conforman el CONAM, se encuentran el delegado del Presidente de la República, el Ministro de Finanzas y Crédito Público, el Secretario Nacional de Planificación (CONADE) y el Secretario Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) (Véase, Art. 11, Ley 50, Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993).

<sup>162</sup> Art. 11. Ley No. 50, Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993

Estado muestra la incidencia de la religión en la dirección de las políticas y la importancia de esta corporación en la configuración política ecuatoriana<sup>163</sup>.

También la Ley de Modernización incidió en la transformación de la estructura orgánico-funcional del Ministerio de Educación y Cultura, reduciendo la DINEPP a una División de Educación Popular Permanente (DEPP), que se insertó dentro de la Dirección Nacional de Currículo<sup>164</sup>. Es decir, prácticamente, la instancia institucional para ejecutar los procesos de alfabetización quedó reducida a su mínima expresión. Unido a este proceso, los proyectos de mejoramiento de la calidad educativa en la década de los noventa no tuvieron como objetivo solamente mejorar la calidad de la educación básica en las zonas rurales y urbanas de bajos recursos, «sino mejorar la eficiencia del sector educativo a través de la modernización institucional del Ministerio de Educación y Cultura» (MEC, 1991:7)<sup>165</sup>.

El fortalecimiento institucional se tradujo por un lado, en la capacidad de asignar recursos de forma focalizada, de controlar el presupuesto y una descentralización administrativa, pero, al mismo tiempo significó un desarme de la rectoría del MEC sobre las políticas educativas en el Ecuador. En esta época, en el ámbito educativo «se priorizó la educación básica y la respectiva focalización en las áreas pobres» (Araujo de Solís, 1995: 24). Entonces, el programa de educación de adultos que ofertaba el MEC sufrió un traslado de orientación desde una propuesta institucional ejecutada de forma “paraestatal confesional” hacia proyectos específicos focalizados como PREDAFORP y

---

<sup>163</sup> Varios autores reconocen la importancia de estudiar el papel de la religión en la política ecuatoriana (Martínez Novo, 2005: 22; Rubenstein, 2005:29).

<sup>164</sup> Véanse los acuerdos que explicitan la estructura y el funcionamiento orgánico del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. 1). Acuerdo Ministerial No. 4754 de 16 de septiembre de 1994 Registro Oficial 531 de 21 de septiembre de 1994. 2) Acuerdo Ministerial No. 4754 de 16 de septiembre de 1994 Registro Oficial 531 de 21 de septiembre de 1994. 3) Acuerdo Ministerial No. 2088, Registro Oficial 699, 19 de mayo de 1995. 4) Acuerdo Ministerial 4126, Registro Oficial No.983 de 8 de julio de 1996.

<sup>165</sup> Proyectos financiados por el BID (PROMECEB I y II (1992-1998), Redes Amigas (1998-2004)) y por el Banco Mundial (EB/PRODEC: 1992-1999).

Proyecto de Educación y Capacitación para el Mejoramiento de la Calidad de Vida de las Mujeres Campesinas (PROCALMUC), entre otros (MEC, 1996: 25). Esta reducción fortaleció la presencia de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) y otras instancias en el diseño y ejecución de las políticas educativas<sup>166</sup>.

Además, las asignaciones presupuestarias destinadas a la educación de adultos y a la alfabetización fueron marginales (por ejemplo, la DINEIB asignó a la alfabetización el 0,13% y la DINEPP el 0,57% del presupuesto general de educación). Esta misma tendencia evidenció Torres afirmando que «dentro del ya de por sí bajo presupuesto educativo, el destinado a alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos, así como a la educación intercultural bilingüe, suelen ser los más desatendidos» (2005: 15).

En conclusión, el gran impacto del modelo neoliberal fue la pérdida de dirección y rectoría del MEC en el sector educativo. «Qué ocasionó una despreocupación del MEC en temáticas como la educación de adultos y propició la presencia de otros actores como gobiernos locales, grupos confesionales, ONGs y la Cooperación Internacional» (Astorga y Luna, 2010: 301). A continuación, se reseñan algunos proyectos y programas que propusieron tener cierta incidencia en el problema del analfabetismo y contaron con la participación de los Estudiantes Secundarios de las instituciones educativas públicas.

#### **a. Programa Nacional “Nuevo Rumbo Cultural” y la participación estudiantil**

Hacia 1992, surge el “Programa Nacional Nuevo Rumbo Cultural”<sup>167</sup> como una estructura paralela y vinculada al MEC. El programa a más de seguir fortaleciendo el

---

<sup>166</sup> Por ejemplo, «en el 2000, 14 ONGs trabajan en el área de Educación para Jóvenes y Adultos a través de convenios para atender la demanda de educación de los sectores populares» (Arellano, Dávalos, y Segarra, 2003: 133).

<sup>167</sup> Mediante Decreto Ejecutivo No. 135, publicado en el Registro Oficial No. 34 del 25 de septiembre de 1992. El programa “Ecuador Estudia” que integro a más de la “Educación Básica de Adultos” los componentes de “capacitación ocupacional”, “desarrollo cultural”, y “promoción de ciencia y tecnología” Este programa desde 1993 se llamará “Programa Nuevo Rumbo Cultural” (Art 1).

subsistema de educación de adultos, estableció la participación de los estudiantes de secundaria pública en acciones de interés nacional como el analfabetismo, y buscó ampliar las opciones a temas relativos a la cultura, al mejoramiento del medio ambiente y la conservación de la naturaleza<sup>168</sup>. Es así que hacia finales de 1992, se reglamentó por primera vez la participación estudiantil<sup>169</sup>, de forma que los estudiantes de segundo año de bachillerato público participaron en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo social, en un período de 200 horas de trabajo efectivo en un año lectivo y se consideró como un requisito obligatorio de la graduación del nivel educativo medio en el ámbito fiscal y fiscomisional<sup>170</sup>.

Según la normativa, la participación de los jóvenes constituyó un pilar fundamental para la ejecución de los programas y proyectos de contenido social y cultural que beneficiaron a amplios sectores de la población ecuatoriana<sup>171</sup>. La normativa diferenció entre entidades ejecutoras y entidades coordinadoras. En este caso, el Programa Nacional “Nuevo Rumbo Cultural” cumplió el papel de coordinar las acciones desplegadas por las organizaciones sociales que desarrollan procesos de alfabetización conocidas en este momento “Educación Popular de Adultos”<sup>172</sup>. Por tanto, las acciones de participación estudiantil fueron vistas como muestras de solidaridad de los jóvenes estudiantes de educación secundaria fiscal hacia sectores de bajos recursos. A

---

<sup>168</sup> Decreto Ejecutivo No. 135, de 23 de septiembre de 1992, publicado en el Registro Oficial No. 34 del 25 de septiembre de 1992

<sup>169</sup> Art 6 y 7: Acuerdo Ministerial 815, 22 de octubre de 1992 publicado en el Registro Oficial No. 60 de 6 de noviembre de 1992.

<sup>170</sup> Art. 14, literal b. Acuerdo Ministerial 815 de 22 de octubre de 1992 publicado en el Registro Oficial No. 60 de 6 de noviembre de 1992.

<sup>171</sup> Acuerdo Ministerial 815; 22 de octubre de 1992 publicado en el Registro Oficial No. 60 de 6 de noviembre de 1992. y Acuerdo Ministerial 2032, Registro Oficial No. 82, de 9 de junio de 1997.

<sup>172</sup> Art. 3 determina entre campos de acción: educación ambiental; promoción cultural y educación familiar; educación pre-escolar alternativa; *educación popular de adultos*; educación para la salud; defensa civil e instrucción pre-militar de apoyo a la comunidad; y educación especial (Acuerdo Ministerial 815 de 22 de octubre de 1992 publicado en el Registro Oficial No. 60 de 6 de noviembre de 1992). Y hacia 1993, se implementó el programa de desarrollo infantil (Acuerdo Ministerial No. 2724 publicado en el Registro Oficial No. 209, 11 de junio de 1993).

continuación, se revisó algunos proyectos financiados por organismos externos, que tuvieron entre sus componentes la alfabetización.

### **b. Proyecto de Educación de Adultos y Formación Profesional (PREDAFORP)<sup>173</sup>**

Este proyecto resultó de un convenio de préstamo entre el gobierno ecuatoriano y el Banco Mundial que se orientó a mejorar la calidad de la educación en Ecuador. El PREDAFORP no se trató de una intervención alfabetizadora propiamente dicha, sino que la enfrentó de forma colateral, ya que se dirigió a enfrentar el problema de la “informalidad laboral” de cerca de un (1) millón de ecuatorianos que carecían de capital económico, de técnicas, de instrumentos y de equipos necesarios para producir ingresos económicos para sustentarse por sí mismos (SECAP, s/i: 3).

Este programa tuvo como objetivos, mejorar la calidad de los servicios de capacitación dirigida a los pobres y modernizar la gestión del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)<sup>174</sup>. Este proyecto integró entre sus componentes a la alfabetización conocida como “educación de adultos” y a la “capacitación ocupacional”<sup>175</sup>. Estas acciones se implementaron bajo la premisa de que «la formación,

---

<sup>173</sup> «El 9 de marzo de 1992, el gobierno ecuatoriano y el presidente del Banco Mundial, suscriben el contrato de préstamo No. 3425 EC/BIRF para desarrollar el proyecto "Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad (EB/PRODEC)" bajo la dirección del MEC y el Proyecto de Educación de Adultos y Formación Profesional (PREDAFORP), bajo responsabilidad del SECAP por un monto 89 millones de dólares, de los cuales 69,3 millones debían ser utilizados por el MEC en el proyecto (EB/PRODEC) y 19.7 millones en el proyecto PREDAFORP» (PREDAFORP, 1997: I). El EB/PRODEC y PREDAFORP integraron el denominado «primer proyecto de desarrollo social que se dirigió a instrumentar las políticas y estrategias del sector social» (Unidad de Coordinación del Proyecto PREDAFORP, 1995: 1)

<sup>174</sup> El SECAP se crea en 1978, con la finalidad de brindar capacitación profesional intensiva y acelerada a la mano de obra y a los industriales (Véase Art. 2, del Decreto Supremo 2928, publicado en el R.O. No. 694 del 19 de Octubre de 1978).

<sup>175</sup> El proyecto estructuró cuatro componentes: «El primero dirigido a apoyar a las pequeñas empresas manufactureras en sectores estratégicos con potenciales exportadoras. El segundo, orientado en suministrar capacitación ocupacional básica post alfabetización para adultos de menor nivel escolar, orientada a mejorar la productividad y las condiciones de vida de los pobres. Un tercer componente, direccionado al fortalecimiento institucional de la gestión técnica y financiera del SECAP, para responder

capacitación, habilitación y/o profesionalización tecnológica permanente de la población adulta se constituya en un poderoso instrumento de lucha contra la pobreza» (Unidad de Coordinación del Proyecto PREDAFORP, 1995: 4).

El proyecto entre otros indicadores buscó disminuir la tasa de analfabetismo residual existente en la población mayor de 15 años y de proporcionar a los alfabetizados educación primaria completa y la formación para el trabajo<sup>176</sup>. Con esta finalidad esta intervención se propuso diseñar 5.675 cursos del Educación Básica de Adultos que serían dictados por 2.000 maestros regulares, 100 voluntarios de ONGs y cerca de 1200 estudiantes de los quintos y sextos cursos de los colegios técnicos públicos (SECAP, s/i: 13).

Para el cumplimiento de las metas sobre la “Educación básica de adultos y capacitación ocupacional básica”, el proyecto asignó un valor de 4’013.700 de dólares provenientes de los recursos del préstamo y de 260.700 dólares del aporte local del MEC. Sin embargo, cerca del 78% de estos recursos lo administró el PNUD a través de una Unidad Ejecutora paralela al MEC. Mientras que la Unidad de Coordinación del Proyecto conformada en su mayor parte por funcionarios del SECAP y del MEC administraron únicamente el 21,29% de los recursos financieros (Unidad de Coordinación del Proyecto PREDAFORP, 1995: 8). En otras palabras, a más de la autonomía de las Unidades Ejecutoras, estas dispusieron de un control sobre los

---

a las necesidades cambiantes del mercado laboral. Y por último, enfocada en desarrollar encuestas (Encuesta de Condiciones de Vida) orientadas al desarrollo de un programa de monitoreo, evaluación y seguimiento y medición de impacto de los programas sociales» (PREDAFORP, 1997: I).

<sup>176</sup> El proyecto se propuso desarrollar un proceso de educación completa a nivel primario a unos 113.500 adultos, que ya están alfabetizados, pero que no han recibido primaria completa. Segundo, la formación profesional básica en las áreas de artes y oficios, agricultura, industria, construcción, administración de pequeños negocios y diferentes tipos de oficios a unos 200.000 estudiantes y adicionar unos 25.000 alumnos discapacitados (Unidad de Coordinación del Proyecto PREDAFORP, 1995:7).

recursos financieros que determinaron la dirección de sus intervenciones debilitando la institucionalidad pública.

Luego de tres años de ejecución del PREDAFORD surgen algunas críticas a la gestión, principalmente direccionadas a la debilidad institucional que tiene el MEC para desarrollar una estrategia permanente de alfabetización y de capacitación profesional (Unidad de Coordinación del Proyecto PREDAFORP, 1995: 10). Como resultado se propuso «la inserción de ONGs como actores claves dentro del proceso de modernización de la Educación Básica de Adultos» (Unidad de Coordinación del Proyecto PREDAFORP, 1995: 29).

### **c. Proyecto de Educación y Capacitación para el Mejoramiento de la Calidad de Vida de las Mujeres Campesinas (PROCALMUC 1993-2002)**

Esta iniciativa se desarrolló entre 1993 y el 2002 en algunas provincias del Ecuador mediante un convenio entre la UNESCO y el MEC. Esta iniciativa nace como una propuesta de la UNESCO para desarrollar procesos de alfabetización, pos alfabetización y capacitación en algunos países de América Latina (UNESCO, 2003: 145).

Esta intervención encarnó la lógica de funcionamiento del ciclo neoliberal en parte por ser instrumentada por una Unidad Ejecutora que se configuró por una coordinación interinstitucional entre agencias estatales y agencias internacionales de apoyo<sup>177</sup>. Y por otra parte, esta intervención se focalizó en ciertas poblaciones con índices de pobreza crítica. En este sentido, el programa buscó articular el modelo curricular de Educación

---

<sup>177</sup> Entre los ejecutores, se tuvo a la DINEPP que pagó la bonificación mensual de los educadores populares comunitarios y el sueldo de los funcionarios del MEC asignados de forma permanente. Mientras que el Ministerio de Bienestar Social, a través del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) aportó con el sueldo del personal técnico asignado al proyecto. Como organismo co-ejecutor estuvo la Dirección Nacional de Nutrición agencia del Ministerio de Salud Pública (MSP). Como actores de cooperación financiera y técnica participaron el PNUD, Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), mientras que en la asesoría del programa estuvo en manos de la UNESCO (PROCALMUC, 1998).

Básica de Adultos, con esfuerzos por insertar la perspectiva de género<sup>178</sup> en las políticas públicas sectoriales y con nuevas formas de desarrollo sustentable para mejorar la calidad de la oferta educativa destinada a la población adulta (PROCALMUC, 1998).

El PROCALMUC logró integrar varias temáticas como la alfabetización, la terminación de la primaria y la capacitación ocupacional; capacitación no-formal en derechos de la mujer y liderazgo; salud y nutrición; producción y organización (PROCALMUC, 1998: 12-23). «El proyecto se focalizó en 21 comunidades rurales de las provincias de Azuay, Loja y Pichincha en su fase inicial, mientras en su fase final logró ampliar su cobertura a 51 comunidades» (UNESCO, 2003: 146). Empero, la incidencia de esta acción fue pequeña en las cinco provincias del Ecuador, por ejemplo, en 1997 el total de beneficiarios ascendió a 28.383 personas agrupadas en 4.500 familias (PROCALMUC, 1998: 33).

#### **d. Proyectos alfabetizadores fragmentados**

Como efecto de la instrumentación de las políticas de reestructuración económica en la década de los noventa, se configuraron las políticas sociales direccionadas a paliar los efectos negativos del ajuste estructural. En este contexto, se insertó la participación de las instituciones financieras internacionales como el BID y el Banco Mundial con la introducción de modalidades operativas de gestión que se corporizó en la noción de “proyecto/programa”. El “proyecto” «encarnó la crítica a los supuestos tradicionales de concebir la homogeneidad de los destinatarios de las acciones y la ejecución centralizada de los programas de alfabetización. En efecto, esta categoría articuló la atención focalizada de necesidades y situaciones específicas, identificación precisa de

---

<sup>178</sup> Por ejemplo, en el diagnóstico de la comunidades de la Provincia de Manabí se concluyó que el 22,5% de la población era analfabetos y de estos, 70% (933) eran mujeres (PROCALMUC, 1998).

beneficiarios, reconocimiento de las heterogeneidades, descentralización y activación de la sociedad civil» (Martínez Nogueira, 2004: 8).

En este escenario, varias propuestas fueron planificadas, presupuestadas, pero la inestabilidad política, generó que no se llegasen a ejecutar dentro del período por el que estuvieron previstos. Entre los esfuerzos se encuentran:

Primero, el Proyecto “*Plan 50*”. Este programa resultó de la coordinación entre la DINEPP y la UNESCO, con la finalidad de mejorar la calidad de la oferta educativa de 50 colegios populares y centros educativos de formación artesanal, a través de la inclusión de las denominadas “microempresas de producción” (MEC, 1999)<sup>179</sup>. Esta propuesta buscó bajar el índice del analfabetismo y ampliar la escolaridad básica a los adultos, con la estrategia de vincular los temas educativos con las necesidades de formación y capacitación para el trabajo y producción (MEC, 1999)<sup>180</sup>.

Segundo, entre el 2001-2003, el gobierno de Gustavo Noboa (20 de enero 2000 hasta el 15 de enero de 2003), a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MEC) propuso la estrategia «Hacia un Ecuador que lee y escribe» (MEC, 2003: 5). Esta estrategia se construyó con el apoyo de la UNESCO y la UNICEF coordinado por la consultora y asesora del MEC, Rosa María Torres (Torres: 2004). Posteriormente, en el gobierno de Lucio Gutierrez siendo Torres ministra de la cartera educativa oficializó la implementación de la «Minga Nacional para un Ecuador que Lee y Escribe» (Torres, 2005: 15), intervención que no llegó a hacerse efectiva, en parte por la ruptura de la alianza de gobierno (PSP y Pachacutik) y por la discontinuidad en la gestión del MEC que determinó el abandono de dicha Minga y su sustitución por una propuesta

---

<sup>179</sup> Véase los centros que formaron parte de la red educativa para la aplicación del PLAN 50 (Acuerdo Ministerial No. 107, de 14 de enero de 2000).

<sup>180</sup> El otro objetivo hace referencia a mejorar la calidad de la educación que se oferta en los colegios populares y centros de formación artesanal (MEC, 2002: 8).

alfabetizadora denominada “Programa Nacional de Alfabetización Minga por la Esperanza” (Torres, 2005).

Tercero, en el año 2004, el MEC en el gobierno de Lucio Gutiérrez y siendo Ministro de Educación Roberto Passailaigue, se diseñó el “Programa Nacional de Alfabetización “Minga por la Esperanza” como resultado del convenio entre el MEC y la Unión Nacional de Educadores (UNE) (MEC, 2005: 6). Esta intervención se ejecutó únicamente en una primera fase entre diciembre de 2005 y abril de 2006, en 12 provincias. La normativa de este programa construyó una Comisión Ejecutiva Nacional de Alfabetización integrada por el Director Nacional de Educación Popular Permanente, el Coordinador Nacional del Programa y el Presidente de la UNE (Art. 2)<sup>181</sup> y «autorizó la participación de los estudiantes de los sextos cursos de bachillerato de las instituciones educativas seleccionadas por el Ministerio que se encargarán de enseñar a leer y escribir a los 800 mil analfabetos del país» (El Universo, 22-04-2004), pero además, se contó con la participación de maestros bonificados, líderes comunitarios, alfabetizadores seleccionados por las comunidades. Sin embargo, solamente se alfabetizó a 13.523 personas, con una ejecución presupuestaria de 627.376 dólares, de los dos millones de dólares presupuestados (Mineduc, s/f: mimeo).

Cuarto, otro programa que tuvo incidencia en el problema público de la alfabetización en Ecuador fue el Programa de Alfabetización bajo la metodología cubana “Yo sí puedo”, que intervino no desde la estructura central del MEC, sino desde los gobiernos provinciales y locales. Este «método fue elaborado en el año 2000 por el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC) de Cuba. Esta técnica consistió en la utilización de 17 videocintas previamente grabadas, que contienen 65 lecciones para que

---

<sup>181</sup> Véase Artículo 2 del Acuerdo Ministerial 4470, del 16 de diciembre de 2004, no publicado en el Registro Oficial.

los estudiantes aprendieran a leer y escribir en siete semanas, a través de cursos diarios de unas dos horas de duración, desde el lunes hasta el viernes» (UNESCO, 2006: 2). Este programa se inició en el Ecuador con la firma del convenio en marzo de 2004 entre la Embajada de Cuba y el Concejo Municipal de Cotacachi. Siendo posteriormente Cotacachi, en abril de 2005 declarado como el “primer territorio libre de analfabetismo”. «Según las autoridades municipales de Cotacachi, la tasa de analfabetismo descendió de un 11,9% a un 3,9% y se beneficiaron del programa 1.667 personas en total, de las cuales un 68,4% eran mujeres y un 31,6% hombres» (UNESCO, 2006: 4). «Este programa hasta el 2006 se diversificó a 16 provincias cuyos gobiernos promovieron este método de alfabetización. La oficina central de la DINEPP reportó que entre 2004 y 2006 asistieron a los cursos 16.769 personas» (UNESCO, 2006: 5).

Finalmente, informes oficiales del MEC señalan la existencia de otros proyectos educativos como *Proyecto EDIAGJA* coordinado por la DINEPP, el *Proyecto ECAZOP* financiado por el Empresa Pública “Petroproducción” (Ministerio de Educación, 2008: 5). Sin embargo, no se dispone información relativa a su diseño y ejecución.

#### **e. El Plan Decenal de Educación (2006 – 2015)**

El Plan Decenal de Educación (2006-2015), fue propuesto por el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación<sup>182</sup>, para dirigir la política educativa. Esta propuesta se aprobó mediante Consulta Popular en noviembre de 2006. Entre las políticas de este Plan Decenal, la cuarta explícitamente abordó la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la educación de adultos. Esta acción pública se

---

<sup>182</sup> El Consejo Nacional de Educación es un organismo consultivo conformado por diversos actores: Unión Nacional de Educadores, la Confederación de Colegios de Educación Católica, la Confederación de Colegios de Educación Particular Laica, el Consejo Nacional de Educación Superior, y la Secretaria de Planificación y Desarrollo, presidido por el Ministro de Educación (Ministerio de Educación, 2007: 4).

instrumentó a través de un nuevo programa llamado “Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos” (EBJA), que contó con la participación de estudiantes de los bachilleratos públicos, fiscomisionales y privados, de docentes y alfabetizadores bonificados en el proceso de alfabetización (Amaluisa, 2010: 27).

El Plan Decenal de Educación (2006-2015) se convirtió en política de Estado y bosquejó la agenda educativa de largo plazo de la educación pública en Ecuador. El Plan condensó algunas aspiraciones sociales por construir una agenda educativa de consenso que comenzó a ensayarse desde las consultas de 1992, 1996 y 2004<sup>183</sup>, pero ante la falta de decisión política de los gobiernos para convertirlas en políticas de Estado, debido a la priorización neoliberal del pago de la deuda externa por el “gasto social”. El Estado a través del Plan Decenal volvió a priorizar entre sus intervenciones, la alfabetización y la educación de adultos, bajo la rectoría del Ministerio de Educación, con la iniciativa del ministro Raúl Vallejo<sup>184</sup>.

La IV política del Plan Decenal de Educación implicó un análisis de la demanda de educación de jóvenes y adultos, no únicamente de la población analfabeta en números porcentuales sino develó el espectro global del rezago educativo (Amaluisa, 2010: 28)<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> Las consultas nacionales fueron: El primer Acuerdo Nacional “Educación Siglo XXI”, firmado en abril de 1992, el segundo y el tercero fueron firmados en junio de 1996 y noviembre de 2004 respectivamente (Ministerio de Educación, 2006: 3).

<sup>184</sup> Raúl Vallejo fue Ministro de Educación, Cultura y Deportes (1991-1992) durante el gobierno presidido por Rodrigo Borja, en representación de la Izquierda Democrática. Antes de ejercer el ministerio, fue director ejecutivo de la Campaña Nacional de Alfabetización Mons. Leónidas Proaño (1989). En diciembre 29 de 2005, bajo el mandato del presidente Alfredo Palacio, ocupó el Ministerio de Educación y Cultura. Durante su gestión logró que el Plan Decenal de Educación sea convertido en política de Estado con el voto mayoritario de la ciudadanía, en el referéndum del 26 de noviembre de 2006. El gobierno del presidente Rafael Correa lo ratificó como Ministro de Educación del nuevo régimen y ejerció el cargo hasta el 10 de Abril de 2010.

<sup>185</sup> Por rezago educativo se comprende «a la condición en la que se encuentra una persona mayor de 15 años cuando no ha concluido su enseñanza básica» (Mariela Núñez Barboza (2005) citado por (Amaluisa, 2011: 15)

### **3. La “estatalidad relativa” de las intervenciones alfabetizadoras en los albores de la Revolución Ciudadana (2007-2009).**

Desde el 2007 se inicia un proceso de transformación política en el Ecuador con el ascenso del movimiento Alianza PAIS (Patria Altiva I Soberana) al poder <sup>186</sup>, y se confirma lo que denominan algunos autores como «crisis de la hegemonía neoliberal» (Minteguiaga, 2013: 144), o la «transición post-neoliberal» (Ramírez, 2012: 62). Entre los elementos que integran este cambio figuran: Primero una transformación institucional a través de la convocatoria a la Asamblea Constituyente de plenos poderes, que establece los nuevos horizontes para el Estado, la economía y la sociedad ecuatoriana. Y segundo, tiene que ver con la instauración de políticas que tienen como objetivo el bienestar de la población ecuatoriana.

Las acciones alfabetizadoras públicas en los inicios de la Revolución Ciudadana se insertan en un proceso de retorno del Estado y de su rectoría sobre las políticas educativas (Minteguiaga, 2013: 147). Este retorno del Estado en nuestro caso, se evidencia con la inclusión del problema público del analfabetismo en la agenda de gobierno. En efecto, la Revolución Ciudadana, entre las metas del Plan de Desarrollo 2007-2010 se propone generar un «Ecuador libre de analfabetismo nacional, urbano y rural al 2009» (SENPLADES, 2007: 401). Además el tema del analfabetismo vuelve a apelarse desde el discurso político, como señala la intervención del Presidente Correa en la presentación del “Programa de Educación Básica para Jóvenes y Adultos del Ecuador, en el cantón Colta de la provincia de Chimborazo el 14 de agosto de 2007, donde expresó, «que con la erradicación del analfabetismo, nos proponemos realizar el

---

<sup>186</sup> Un movimiento que articulaba bajo un «horizonte ideológico, neo-nacionalista y anti-neoliberal, un imaginario anti-partidista. El núcleo fundador de Alianza País estuvo compuesto por antiguos dirigentes de la izquierda tradicional, intelectuales y activistas de la nueva izquierda social, figuras provenientes de novísimas organizaciones ciudadanas y personajes sin trayectoria militante, ni perfil ideológico pero cercano al entorno personal del ahora presidente» (Ramírez, 2012: 60).

segundo grito de independencia que será el grito del saber» (Mercurio, 15-08-2007). Además, existe una mayor presencia de los actores estatales en la rectoría de las políticas de alfabetización, que se evidencia con el cambio en el mapa de actores que comúnmente venían realizando estas acciones bajo la lógica de “campañas”, como El Banco Mundial, Iglesia Católica, la Unión Nacional de Periodistas, la CONAIE, la UNE. Esto no significa, que desaparecen sino que se encuentran ubicados en espacios con roles menos gratificantes, como ser parte de un “Consejo Consultivo Nacional”, que en principio debió ser dirigido por el Ministro de Educación, pero en la práctica no se reunió con frecuencia y se delegó su gestión al representante de una organización sin fines de lucro (IRFEYAL). Sin embargo, en este retorno del Estado existe una permanente tensión, porque sigue perviviendo una forma paraestatal de enfrentar el problema del analfabetismo como por ejemplo los «proyectos del Programa Nacional de Educación para Jóvenes y Adultos no constan en la estructura orgánica del Ministerio de Educación» (Contraloría General del Estado, 2014: 15) y son ejecutados por una Unidad Ejecutora que lleva su mismo nombre (Contraloría General del Estado, 2014: 17). Además, la Dirección de Educación Popular Permanente (DINEPP) no consta en la Estructura Orgánica por Procesos Transitoria del MEC expedida por la Resolución OSCIDI 0025 de 10 de julio de 2003 (Contraloría General del Estado, 2014: 16). Entonces, esta estatalidad es relativa porque la forma de enfrentar el analfabetismo por parte del Estado es suplementaria, ya que se pensaría que deberían ser los docentes como brazos ejecutores del Estado los encargados de garantizar el derecho educativo de la población, pero paradójicamente son realizados por los estudiantes de segundo año de bachillerato (Ministerio de Educación, 2007: 73). Esta delegación es una herencia de la forma como el Estado ecuatoriano ha enfrentado subsidiariamente el problema público del analfabetismo (Ver capítulo III).

### **3.1. La configuración institucional de las políticas públicas de alfabetización en la Revolución Ciudadana (2007 – 2009)**

La Constitución del Ecuador (2008) establece el nuevo patrón de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Este patrón en primera instancia está constituido por una figura de “Estado constitucional de derechos y justicia”<sup>187</sup>. Es decir, incluye una visión de los derechos fundamentalmente de carácter social, con una lógica universalista de los mismos. Además, esta figura recupera el bienestar colectivo respetando los estilos de vida individual y rescatando lo público-estatal (Mintegiaga, 2013: 145).

El otro elemento, que apeló la Revolución Ciudadana es el retorno de la figura estatal a la escena pública, este esfuerzo está orientado a reestablecer las capacidades estatales de planificación del desarrollo, de regulación de la economía y de redistribución de la riqueza (Ramírez y Mintegiaga, 2007: 90)<sup>188</sup>. A continuación, se enuncian algunos elementos que reinstalan la política en la figura estatal.

Primero, la recuperación de la planificación pública a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Estado (SENPLADES), organismo que reemplazó al Consejo Nacional de Modernización (CONAM)<sup>189</sup>. Segundo, el impulso de una reforma institucional orientada a recuperar las capacidades estatales de rectoría, regulación y control de la agenda pública, y de incrementar la presencia estatal en los territorios. Tercero, la regulación económica del sistema financiero y la recuperación de la banca

---

<sup>187</sup> Art. 1: Asamblea Constituyente, 2008.

<sup>188</sup> El retorno de la acción estatal en una vía heterodoxa de desarrollo, se comprende que: «la sociedad y la nación hacen uso de su Estado como agente fundamental para encaminar una nueva agenda del desarrollo» (Ramírez, 2012: 62)

<sup>189</sup> Se fusionaron al SENPLADES, el CONAM y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM), mediante Decreto Ejecutivo No. 103, publicado en el Registro Oficial No. 17, de 22 de febrero de 2007. El CONAM, como ya se indicó más arriba, fue el organismo creado para anular las capacidades planificadoras del Estado, y para implementar una agenda privatizadora, desconcentradora y de reingeniería de las instituciones estatales en los años noventa (Ramírez y Mintegiaga, 2007: 91)

pública de desarrollo, mediante importantes líneas de crédito a pequeños y medianos productores y empresarios<sup>190</sup>. Cuarto, políticas redistributivas con la finalidad de consolidar una sociedad de derechos y desplegar mayores niveles de igualdad (Ramírez, 2012: 62).

En este sentido, la Constitución de 2008 garantiza que «la educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado»<sup>191</sup>. Es decir, el Estado es el responsable de formular planes y programas de educación permanente para erradicar el analfabetismo y fortalecer prioritariamente la educación en las zonas rurales y de frontera<sup>192</sup>. Además, las disposiciones transitorias, tanto decimotercera como decimonovena, indican que la erradicación del analfabetismo se constituye en una política de Estado y la figura estatal debe realizar una evaluación del funcionamiento, finalidad y calidad de los procesos de educación popular, en los que se encuentra la alfabetización.

### **3.2. Diseño del Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA)**

La creación del Programa EBJA en agosto de 2007 se integra a la estrategia iberoamericana de disminuir en un plazo de 10 años la tasa de analfabetismo al 2%<sup>193</sup>. La estrategia es resultado del compromiso adquirido por los Estados -incluido el Ecuador- en la XV Cumbre Iberoamericana (Salamanca-España 2005). En esta cumbre la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) designa a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) para la coordinación

---

<sup>190</sup> A través de la voluntad de bajar las tasas de interés, conseguir la repatriación de sus reservas depositadas en el exterior, ampliar la franja impositiva a la salida de capitales (Ramírez, 2012: 62).

<sup>191</sup> Art. 26. (Asamblea Constituyente, 2008)

<sup>192</sup> Art. 67. 347, numeral 7. (Asamblea Constituyente, 2008)

<sup>193</sup> Véase, Acuerdo Ministerial No. 314, de 14 de agosto de 2007, publicado en el Registro Oficial No. 256, de 21 de enero de 2008.

del proceso de formulación del «Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015» (Secretaría General Iberoamericana, 2007: 4)<sup>194</sup>. Este Plan prioriza como principios la soberanía educativa de cada país por formular e instrumentar las políticas educativas necesarias, pero en un contexto multilateral que posibilite sinergias y apoyo regional (Secretaría General Iberoamericana, 2007: 4-5).

En este escenario, se crea en Ecuador el “Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos” conformado por 5 proyectos:

- El proyecto “*Manuela Sáenz*” referente de los demás proyectos, orientado a la población que desee alfabetizarse con materiales en Español.
- El proyecto “*Dolores Cacuango*” referente de la alfabetización en las nacionalidades indígenas.
- El proyecto “*Cordón Fronterizo*” con el apoyo del Convenio Andrés Bello y la coordinación con los ministerios de Colombia y Perú se dirigió a la población ubicada en las nueve provincias limítrofes entre Colombia, Perú y Ecuador.
- El Proyecto “*Voluntad*” que atiende a la población privada de la libertad en 17 provincias del Ecuador.

---

<sup>194</sup> La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura en el contexto del desarrollo integral, la democracia y la integración regional. En el 2006, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y la OEI firman el acuerdo de creación de la Oficina Técnica en el Ecuador (Registro Oficial No. 326, 2 de agosto del 2006).

- El Proyecto “*Discapacidades Diversas*”, que se focaliza en la población con discapacidad intelectual, física, auditiva, y visual (Ministerio de Educación, 2007: 2-3).

El programa EBJA se planteó como objetivo erradicar el analfabetismo y fortalecer la educación permanente del país. Para la instrumentación de este programa el Ministerio de Educación delegó a la DINEPP la ejecución del mismo en coordinación con la DINEIB para conseguir las metas propuestas en la cuarta política del Plan Decenal. Para la implementación del programa se creó una «estructura funcional y operativa, a fin de garantizar la disponibilidad oportuna de recursos: humanos, materiales y económicos y la eficiencia y eficacia de este proceso educativo» (Acuerdo Ministerial No. 314: Art. 3). Esta estructura funcional estuvo conformada por un «Consejo Consultivo, Comisión Ejecutiva Nacional, Comisión Técnica Nacional, Comisión Regional, Comisión Provincial, Comisión Cantonal, Comisión Parroquial, Comisión Institucional»(Acuerdo Ministerial No. 314: Art. 3).

El Consejo Consultivo Nacional posibilitó la coordinación del apoyo de los actores estatales educativos, actores estatales no educativos y actores sociales al programa de EBJA. Instancia que estuvo conformada por el Ministro de Educación o su delegado; el representante del Foro de Ex Ministros de Educación de Ecuador; el representante de la UNE; el delegado de la CONFEDDEC; el delegado de la Confereración de Establecimientos Particulares de Educación Laica (CONFEDPAL); el Subsecretario de Dialogo Intercultural del Ministerio de Educación; el director de la DINEIB; el representante de la Corporación de Desarrollo Afro ecuatoriano (CODAE); el delegado del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE); el delegado de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME); el delegado del Instituto

Rafiofónico Fe y Alegría (IRFEYAL); el delegado de la Iglesia Metodista Pentecostal (ALFALIT); el delegado del Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) y el delegado de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (Acuerdo Ministerial No. 314: Art. 4).

Hacia el 2007, el proyecto político de la Revolución Ciudadana recuperó la rectoría de las políticas educativas a través del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación, 2008a: 16) y se dió lugar al debate de la nueva normativa educativa, que terminó con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) el 31 de marzo del 2011. Esta recuperación se evidenció con una mayor cantidad de representantes de las unidades especializadas del Ministerio de Educación en las comisiones que gestionan las intervenciones alfabetizadoras, insertando a los actores sociales en espacios menos gravitantes. Por ejemplo, la Comisión Ejecutiva Nacional responsable de delinear las políticas y la planificación de los procesos técnicos administrativos del programa EBJA, estuvo conformado por los responsables de las direcciones nacionales relacionados con el programa. La presencia de la UNE será a través del técnico en educación de adultos en las comisiones nacionales, regionales y provinciales.

Es decir, el programa EBJA generó una estructura propia conformada por un Consejo Nacional de carácter consultivo y varias comisiones coordinadas en su mayoría por actores estatales. En esta misma lógica, el programa buscó apoyarse en las autoridades locales, a través de la inserción de éstos en las comisiones provinciales, cantonales y parroquiales.

La presencia de la UNE como organización gremial del magisterio ecuatoriano dentro de las comisiones técnicas del programa EBJA, se transformó en una oposición política y evidenció una ausencia de actores sociales que fueron sustantivos en anteriores

intervenciones alfabetizadoras (Amaluisa, 2010: 57). Entre los argumentos esgrimidos se muestra una suerte de autonomía del Ministerio de Educación en la formulación de las políticas de alfabetización y una vinculación estratégica con actores sociales para aprovechar las enseñanzas y las redes de funcionamiento. Sin embargo, se profundiza la obligatoriedad de ejecutar 120 horas de trabajo en el Programa Nacional EBJA por parte de los estudiantes de segundo año de bachillerato de todas las instituciones educativas como fiscales, fiscomisionales, particulares y municipales, de todas las modalidades del subsistema de educación (Acuerdo Ministerial 382: Art.1).

### **3.3. Los alfabetizadores en el Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA)**

En base a las evidencias empíricas se pudo evidenciar algunas propuestas, dentro de la determinación de quienes serán los responsables de desplegar el proceso alfabetizador dentro del Programa Nacional EBJA. En una propuesta inicial se buscaba optar por profesores fiscales que recibieran una bonificación, pero implicaba un alto costo financiero. Sin embargo, recuerda una funcionaria « (el ministro) me dijo siempre ha habido las alternativas estudiantiles, siempre han hecho, Cruz Roja, Defensa Civil, Premilitar» (Gavilanes, 2010: 19). Entonces, se tomó la decisión de integrar a los estudiantes al proceso alfabetizador, como una propuesta de que ellos tenga un contacto con la realidad nacional y realicen una contribución cívica (Amaluisa, 2010: 67). Hacia el 2007, se dispuso de la participación obligatoria de los estudiantes de segundo año de bachillerato de todas las instituciones educativas como fiscales, fiscomisionales, particulares y municipales, y de todas las modalidades del subsistema de educación.

El Ministerio de Educación adicionalmente contrató a alfabetizadores que fueron bonificados por un período de cinco meses, tiempo que duró el proceso de enseñanza

aprendizaje del módulo 1 de alfabetización, y seis meses para lenguas indígenas (Ministerio de Educación, 2008a: 5-6). Para ser alfabetizadores bonificados debían ser residentes de la zona o comunidad y de disponer de por lo menos el título de bachiller (Amaluisa, 2010: 59). Estos docentes remunerados realizaron la tarea alfabetizadora en las áreas rurales y zonas urbano-marginales, con una bonificación mensual de 150 dolares (Gavilanes, 2010: 34).

En este sentido, la participación de los estudiantes de segundo año de bachillerato de instituciones fiscales, fiscomisionales, particulares y municipales y de todas las modalidades en las acciones alfabetizadoras fue concebida como una contribución cívica (Amaluisa, 2010: 67). Es decir, la participación estudiantil fue concebida como una forma de apoyo al desarrollo sociocultural del país<sup>195</sup> y a la erradicación del analfabetismo. Por ejemplo, en el 2007, la participación de los estudiantes secundarios se dividió en 15 campos de acción, entre ellos el apoyo a la alfabetización y la educación básica de adultos<sup>196</sup>. Para organizar la participación de los estudiantes en los diversos campos se configuraron responsabilidades nacionales y provinciales en las respectivas unidades especializadas del Ministerio de Educación. Las entidades nacionales fueron las responsables de la aprobación de los planes operativos anuales, de la actualización del instructivo y de los informes anuales. Mientras que las instancias provinciales fueron las instancias responsables de la planificación, organización, ejecución y evaluación de la participación estudiantil (Gortaire, Quisaguano, y Reinoso, 2012: 16). La normativa estableció, que los estudiantes que debieran participar serán

---

<sup>195</sup> Véase Acuerdo Ministerial No. 347 del 14 de julio del 2006.

<sup>196</sup> Entre las acciones se encuentran: 1) La promoción y difusión de la Cultura y la Lectura; 2) Escuela para Padres y Derechos Humanos; 3) Educación Ambiental y Vial; 4) Educación Inicial; 5) Educación para la Salud; 6) Educación Preventiva y Uso indebido de Drogas; 7) Educación Especial; 8) Alfabetización; 9) Educación Básica de Adultos; 10) Defensa Civil; 11) Instrucción Militar Voluntaria y Apoyo a la Comunidad; 12) Flor de Lis, Escultismo para Jóvenes; 13) Educación en Orden y Seguridad Ciudadana; 14) Educación Ciudadana; 15) Educación y Capacitación Tributaria (Acuerdo Ministerial No. 347 del 14 de julio del 2006)

aquellos que están cursando el segundo año de bachillerato en un tiempo de 120 horas, bajo la asesoría de los docentes de bachillerato. Esta acción fue valorada y evaluada con una “nota”, que se convirtió en un elemento sustantivo en el promedio final, para adquirir el título de bachiller, pero además se dispuso la sustitución del trabajo práctico o de investigación por la participación obligatoria de todos los estudiantes en el Programa Nacional EBJA<sup>197</sup>.

### **3.4. La ejecución del Programa Nacional EBJA**

La ejecución de este programa interpretó la alfabetización de jóvenes y adultos como la recuperación de la escolaridad perdida para toda la población, independientemente de su edad (Rivera, 2010: 5). En este sentido, se proyectó una reducción paulatina del analfabetismo, con un ritmo de alfabetización anual de 75 mil personas, hasta llegar al 2015, con un resultado de 740.234 personas alfabetizadas (Amaluisa, 2010: 51-52).

Sin embargo, en agosto del 2007 en el inicio del programa en la provincia de Chimborazo, el gobierno nacional estableció como meta para el año 2009 reducir la tasa de analfabetismo al 2,5% (Rivera, 2010: 6). Recordó la funcionaria responsable del programa nacional EBJA «en el discurso del señor presidente, el día en que se lanzó el programa hubo otra meta, él manifestaba que quería lanzar al Ecuador hasta el 10 de agosto del 2009 a un segundo grito de independencia. La meta presidencial fue la declaratoria del Ecuador como territorio libre de analfabetismo hasta agosto del 2009» (Gavilanes, 2010: 3). Las metas políticas del gobierno forzaron a «que la estrategia de programa fuera implementada con el ritmo y características de una campaña» (Rivera, 2010: 7).

---

<sup>197</sup> Véase el Acuerdo Ministerial No. 312, promulgado en el Registro Oficial No. 256, del 21 de enero de 2008.

La estrategia de alfabetización bajo el formato de “campana” tiene características que merecen ser explicitadas. Primero, se despliega a través de una estructura funcional y operativa de forma paralela a la estructura orgánica del Ministerio de Educación, a fin de garantizar la disponibilidad oportuna de recursos, eficiencia y eficacia de este proceso educativo. La estructura organizativa estuvo conformada por comisiones, pero, el rol directivo del responsable del Programa EBJA se redujo al de Secretario de la Comisión Ejecutiva Nacional. Segundo, la presión por lograr las coberturas demandadas de los objetivos del gobierno, probablemente expresa Rivera, restó importancia a la discusión sobre los procesos metodológicos requeridos para la producción de resultados en plazo corto y con impactos masivos en la educación de adultos (Rivera, 2010: 7-8). Por ejemplo, el tiempo merecido para evaluar las habilidades básicas de lectura-escritura y la estimación promedio de duración de cada módulo. Tercero, la “campana” se ejecutó en un período corto requerido para que las personas analfabetas puedan adquirir las habilidades básicas de lectura y escritura. El proceso alfabetizador se instrumentó a través de módulos diseñados para una duración de cuatro meses, con jornadas de trabajo diario de dos horas. Pero, instrumentados por estudiantes alfabetizadores que trabajaron los fines de semana tratando de cubrir las 10 horas (Rivera, 2010: 8). Por último, esta estrategia demanda una convocatoria de varios actores estatales y sociales, para generar una movilización nacional en favor del proceso alfabetizador, comprendido como un proceso cívico y asistencialista de la población alfabetizada. Bajo este argumento, se dispuso la alfabetización como un proceso ejecutado por estudiantes de secundaria fiscal, fiscomisional, particular, municipal y de todas las modalidades. Por otro lado, las evaluaciones sobre el diseño e instrumentación del

programa EBJA en Ecuador, centraron su análisis sobre la importancia sustantiva de la información estadística como reveladora de los resultados del programa<sup>198</sup>.

En base al convenio de cooperación entre el MEC y la UNESCO celebrado el 21 de febrero de 2005, se coordinó la evaluación del Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos, y se responsabilizó al Ministerio de Educación, a través de la DINEPP, de proporcionar los listados de las personas alfabetizadas durante el período 2001-2009. Sin embargo, se encontraron diversos errores procedimentales relacionados con el registro de las personas que participaron del programa EBJA (Onofa y Ponce, 2009: 54-55). Pero, este problema escondió que la alfabetización y educación de jóvenes y adultos no contaba con un sistema de información que monitoree los procesos programáticos y la evaluación de los resultados de los programas de alfabetización y educación de jóvenes y adultos (Rivera, 2010: 13).

La ejecución del Programa EBJA tuvo como meta la declaración del Ecuador como “Patria Alfabetizada”. La declaratoria se sustentó en el estudio coordinado por la UNESCO y publicado conjuntamente con el Ministerio de Educación con la finalidad de obtener datos actualizados del estado del analfabetismo en el Ecuador (Onofa y Ponce, 2009: 13). En este estudio se identificó que la población atendida por el programa EBJA ascendió a 420.888 personas alfabetizadas (Véase Cuadro No. 11). El 68% de la población alfabetizada fue atendida por un aproximado de 134.000 estudiantes de secundaria (Ministerio de Educación, 2008b : 33).

---

<sup>198</sup> Véase, Onofa y Ponce (2009) y Pérez, (2010).

**Cuadro 12. Población Atendida por el Programa Nacional EBJA 2007-2009**

<b>Año de Ejecución</b>	<b>Programa EBJA</b>	<b>Población Atendida</b>	<b>Porcentaje</b>
2007-2008	Manuela Sáenz (Participación Estudiantil: Régimen Sierra y Oriente)	117.352	28%
2008-2009	Manuela Sáenz (Participación Estudiantil: Régimen Costa y Galápagos)	168.527	40%
2008-2009	Manuela Sáenz (Alfabetizadores bonificados)	98.117	23%
2007-2008	Dolores Cacauango, con módulo <i>Ñuka Yachana Kamu</i>	9.501	2%
2008-2009	Dolores Cacauango, con el módulo <i>Yachay Malki 1</i> y otras lenguas	27.391	7%
<b>Total</b>		<b>420.888</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Educación- DINEPP, 2009a : 7. Adaptación del autor

El gobierno nacional considerando las estadísticas presentadas por el estudio de Onofa y Ponce (2009), sobre el analfabetismo en Ecuador decide en coordinación con la UNESCO, declarar al Ecuador como “Patria alfabetizada”, el 8 de septiembre de 2009 en Manta. Documentos oficiales, revelaron que las proyecciones de la tasa de analfabetismo señalaban que en el país este problema alcanzaba a menos del 4% de los ciudadanos mayores de 15 años (Ministerio de Educación, 2009b: 65). Por otro lado, la proyección realizada por el equipo contratado por la UNESCO (Amaluiza, 2010: 62) señalaba que después de implementado el Programa Nacional EBJA la tasa de analfabetismo se redujo a un 2,7% (Onofa y Ponce, 2009: 47). Empero, a principios de 2010 se conocieron los resultados de la Encuesta de Empleo y Desempleo de 2009 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), que señaló que en el país la tasa de analfabetismo se mantiene en el 7,8%, es decir, el Ecuador no es una “Patria alfabetizada” (Ministerio de Educación, 2009b: 65).

En este marco, el gobierno nacional realizó otros estudios -a más de la realizada en coordinación con la UNESCO (Onofa y Ponce, 2009)- como “Diagnóstico de los Programas de Alfabetización de Jóvenes y Adultos 2007-2009” (Amaluiza, 2010); “El

Examen Especial a los ingresos y gastos del Ministerio de Educación para la ejecución de los cinco proyectos del Programa de Educación Básica para Jóvenes y Adultos” (Contraloría General del Estado, 2012) que examinaron los puntos que pudieron haber disminuido el impacto en la tasa de analfabetismo nacional (Ministerio de Educación, 2009b: 67). El primer estudio fue contratado por el Ministerio de Educación y desplegado por la firma consultora “Santiago Pérez investigación y estudios”, que emitió un informe detallado del diseño e instrumentación del programa EBJA (Amaluisa, 2010: 5). Otro, estudio contratado por SENPLADES con el objetivo «de evaluar y proponer elementos esenciales, estratégicos para la definición y desarrollo de la política de Educación Básica de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación, bajo criterios tales como complejidad, articulación sistémica y base territorial» (Rivera, 2010: 2). Y otro estudio desplegado por la Contraloría General del Estado hacia el programa EBJA que determinó entre otros elementos, la ausencia de seguimiento y control de parte de las autoridades nacionales de la información generada en las provincias que ocasionó que el Ministerio de Educación en base a estos datos declare al Ecuador libre de analfabetismo (Contraloría General del Estado, 2012: 15) y por otro lado, el EBJA fue instrumentado por una unidad ejecutora (Contraloría General del Estado, 2012: 17), que no constaba dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Educación, como lo evidencia tanto «la Resolución OSCIDI 025 del 10 de julio de 2003, en el que se expidió la Estructura Orgánica por Procesos Transitoria del Ministerio de Educación y Cultura, como en el Acuerdo Ministerial 390-10 de 1 junio de 2010, que determinó el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos del Ministerio de Educación» (Contraloría General del Estado, 2012: 16).

A pesar de los compromisos del gobierno nacional por identificar los errores del proceso alfabetizador ninguno de los informes antes señalados fueron de acceso público o puestos a disponibilidad de la ciudadanía de forma oportuna. Por ejemplo, de los informes antes señalados únicamente el desplegado por la Contraloría General del Estado (2012) se encuentra publicado en su página web desde el 10 de febrero del 2014.

El informe de Santiago Pérez, señaló que «la adopción del criterio de conducir la alfabetización con la participación de estudiantes secundarios distorsionó el objetivo central de la política pública» (Amaluisa, 2010: 4). Es decir, la delegación del proceso alfabetizador hacia los estudiantes secundarios fiscales, fiscomisionales y privados se insertó en estructuras de gestión históricamente adoptadas por la administración pública, resultado de una concepción cívica y asistencialista que ha permeado la instrumentación de las políticas sociales en el Estado Ecuatoriano.

#### **4. “Siempre ha habido las alternativas estudiantiles”: ¿La participación de los estudiantes en las acciones alfabetizadoras más allá del ciclo neoliberal en Ecuador?**

Como pudo observarse en el presente capítulo se realizó un recorrido extensivo por el diseño y la implementación de las acciones alfabetizadoras tanto en el ciclo neoliberal (1981-2006) como en la primera parte de la Revolución Ciudadana (2007-2009). En este recorrido, se examinó la influencia recíproca de los intereses de los actores (estatales y sociales) y las “reglas de juego” cristalizadas en la normativa por un lado y por otro la estructura burocrática en la determinación de la forma que adquirieron las intervenciones alfabetizadoras públicas.

En el ciclo neoliberal y en parte de la Revolución Ciudadana, la forma de atender el problema público del analfabetismo ha sido subsidiaria. En parte, porque, se evidenció que durante el ciclo neoliberal el Estado ecuatoriano recurrió a actores internacionales de cooperación técnica y de crédito, como el BID, BM, UNESCO, y múltiples ONGs; por otro lado, delegó la instrumentación de propuestas para enfrentar el analfabetismo hacia actores confesionales preferentemente relacionados con la Iglesia Católica, a organizaciones sociales como la CONAIE, y fundamentalmente estas intervenciones contaron con la participación de los estudiantes secundarios en la ejecución de las mismas. Por ejemplo, en el período denominado “paraestatalidad confesional” entre (1984-1992), la Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño (1989) contó con la participación de los estudiantes de secundaria de los establecimientos fiscales y privados y de los institutos normales. En el período denominado “paraestatal focalizado” (1997 – 2006) si bien no se tienen datos oficiales de la cantidad de estudiantes que participaron en las políticas alfabetizadoras, pero, al revisar la normativa se identificó que «cada estudiante de segundo año de Bachillerato debe participar en la alfabetización como requisito para graduarse» (MINEDUC, 2009: 67). En el período 2007-2009 de la Revolución Ciudadana, el Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos obligó a que todos los estudiantes de segundo de bachillerato de las instituciones educativas fiscales, fiscomisionales, particulares y municipales y de todas las modalidades debían alfabetizar para concluir con la educación secundaria.

Con la finalidad de revelar que la participación de los estudiantes en las acciones alfabetizadoras, una primera explicación la encontramos en el esquema neoliberal especialmente por la desafectación del Estado en las decisiones colectivas y por el

traslado de la disputa de las condiciones de vida a la sociedad civil. Sin embargo, el actor estatal en la formulación del Programa EBJA recordó que «siempre ha habido las alternativas estudiantiles, siempre han hecho, Cruz Roja, Defensa Civil, Premilitar» (Gavilanes, 2010: 19). En este punto, se afirma que la participación de los estudiantes secundarios en las políticas de alfabetización tanto en el ciclo neoliberal como en los inicios de la Revolución Ciudadana es una herencia de la configuración histórica que el Estado ecuatoriano realizó para enfrentar el problema público del analfabetismo, como se observó en el capítulo II.

### **A modo de conclusión: analfabetismo y subsidiariedad estatal en Ecuador.**

A lo largo de la presente investigación se logró comprobar que la participación de los estudiantes de la educación secundaria pública en las acciones alfabetizadoras entre 1997 – 2009 en Ecuador encuentra una explicación más robusta en la lógica histórica de la intervención estatal en el tratamiento del problema público del analfabetismo que en las particularidades que asumió tal acción en el período neoliberal. Lógica que valga la pena recalcar se caracterizó por un papel subsidiario del Estado y de delegación hacia actores sociales, algunos vinculados al sector de la educación y otros completamente ajenos a éste.

Para determinar tal resultado fue necesario, por un lado, construir un adamiaje teórico, conceptual y metodológico sobre las políticas públicas y, por otro, realizar un recorrido histórico – analítico de larga data, debido a que las evidencias empíricas analizadas entre 1997 y 2010 obligaban a revisar los antecedentes de las políticas alfabetizadoras en Ecuador.

El enfoque denominado “relacional-institucional” para el análisis de las políticas públicas complejizó la mirada monolítica, unívoca y esencialista de los estudios sobre el Estado y sus intervenciones, comprendiendo a la figura estatal como “un conjunto diferenciado de instituciones, actores, intereses e ideas” (Hall, 1993 y Repetto, 2000). En este marco, las instituciones formales no resultaron ser meras “leyes” sino “reglas de juego” que condicionaron y/o potencializaron las relaciones e interacciones entre los actores estatales y sociales. Por otro lado, se determinó que para tener una mejor comprensión del análisis del diseño y de la ejecución de las políticas, no se debía centrar la mirada únicamente en el Estado o en la sociedad sino se enfocarse en su relación o vínculo. El “analfabetismo” se constituyó en una problemática donde la movilización e

interacción de los involucrados adquirió características propias diferentes de otras áreas de política pública. Esta problemática demandó revisar por un lado, las instituciones formales que participaron en el tratamiento y resolución del problema público (o «cuestión socialmente problematizada» siguiendo la definición de Oszlak) y por otro, las estructuras burocráticas responsables del analfabetismo dentro de la figura estatal.

El estudio se apoyó en la propuesta teórica de que las políticas no son meras conquistas de los actores sociales, ni acciones unilaterales de los agentes/funcionarios públicos, sino “arreglos” que se desarrollan fundamentalmente en escenarios oficiales que estructuran una dinámica específica en el diseño e instrumentación de las mismas. Por ejemplo, la Campaña de Alfabetización entre 1944 y 1962 fue ejecutada por las organizaciones gremiales de los periodistas y por una liga alfabetizadora bajo la delegación oficial del Estado y de su apoyo financiero para su consecución. Por otro lado, el Programa de Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EBJA) desplegado entre 2007 y 2009, fue diseñado e implementado por el Ministerio de Educación, a través de la Unidad Ejecutora que funcionó económica, administrativa y técnicamente independiente de la estructura orgánica del Ministerio de Educación (Contraloría General del Estado, 2014: 17), pero delegó el proceso alfabetizador a los estudiantes secundarios y hacia alfabetizadores “contratados” temporalmente. La forma delegativa de enfrentar el problema público del analfabetismo entre 1901 y 1981, y la manera supletoria de construir estructuras paralelas -desde 1981 hasta 2009- al Ministerio de Educación y de institucionalizar la participación de los estudiantes como obligatoria, evidenció los “arreglos oficiales” a los que llegaron la relación de los actores estatales y sociales “dentro una lógica de lo apropiado” para tratar las cuestiones socialmente problematizadas, en nuestro caso el analfabetismo.

Luego del recorrido histórico de las acciones alfabetizadoras y en base a las evidencias empíricas se generaron categorías histórico – analíticas que permitieron caracterizar, diferenciar y ubicar la relación del Estado ecuatoriano con otros actores en el tratamiento del analfabetismo. Y entre 1901 hasta 1981, se conceptualizaron como “*liberales*”, “*cívico patrióticas*”, “*cívico católicas*” y dentro del “*desarrollismo corporativista*” y desde 1981 hasta el 2009, se categorizaron a las políticas públicas de alfabetización dentro de la “*paraestatalidad confesional*”, “*paraestatalidad focalizada*” y finalmente en una “*estatalidad relativa*”. La relación entre el actor estatal y lo demás agentes sociales en el afán de enfrentar el problema del analfabetismo fue claramente subsidiaria desde el mismo momento en que este *issue* entró en la agenda gubernamental. Es decir, los diversos actores sociales -nacionales e internacionales- (sean hacendados, periodistas, militares, misioneros, iglesia católica, iglesias de otros credos, actores multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID), organismos de cooperación internacional, ONGs, organizaciones sociales, y estudiantes universitarios y secundarios, etc.) asumieron la delegación dada por el Estado para ejecutar el proceso alfabetizador entre 1901 y el 2009.

Sí el análisis se hubiera reducido al período 1997 – 2009, las explicaciones hubieran referido el origen de la participación de los estudiantes secundarios en la variable neoliberal. Es decir, en la explicación de que la delegación respondía a una de las características que tuvo la formación estatal en ese ciclo en particular, ligado a la reducción del papel interventor del Estado en la economía y en la sociedad y en el traspaso de responsabilidades estatales hacia otros actores y ámbitos.

Sin embargo, se olvida que el problema público del analfabetismo y las acciones para su tratamiento no se definieron en este ciclo, sino que datan de muchas décadas atrás. Por

tanto, asumir una perspectiva histórica permitió a esta pesquisa de-construir buena parte de los sentidos iniciales (a priori) de esta investigación.

En efecto, la comprensión de la participación de los estudiantes encontró mejores y más robustos fundamentos en la función supletoria que el Estado ecuatoriano asumió históricamente para resolver el problema del analfabetismo y configurar así su tratamiento. En parte, porque el Estado al parecer concentró sus esfuerzos en la educación de los sujetos que estaban dentro de lo que se entendía por “edad escolar”, es decir dentro de la considerada “normalidad educativa”. Mientras que la responsabilidad de enfrentar la alfabetización de personas adultas o con sobre-edad se delegó a la acción filantrópica de ciertos actores sociales o a la acción de corte “asistencialista” de estudiantes de la educación pública, especialmente aquellos que estaban cursando sus últimos años del bachillerato.

Además, el estudio evidenció que en el diseño e instrumentalización de los planes, programas y proyectos de alfabetización ejecutados en el “ciclo neoliberal” (1997-2006) y en la primera parte de la Revolución Ciudadana (2007 – 2009) existió una pervivencia de aquella forma histórica de concebir el problema público del analfabetismo y, por ende, de sus soluciones.

La pervivencia de la forma de intervenir del Estado ecuatoriano en el problema del analfabetismo desde 1901 hasta 2009, reveló que a pesar de los cambios institucionales y de nutrirse de nuevos componentes a nivel discursivo, una continuidad en el sujeto de la política, en este caso siempre fue “el analfabeto o analfabeta”, un subalterno. Entonces, la subsidiariedad se podría explicar por las dificultades que tuvieron los analfabetos para constituirse en protagonistas relevantes, y ha sembrado el campo para que diversos actores (sean hacendados, periodistas, militares, misioneros, iglesia

católica, iglesias de otros credos, actores multilaterales de crédito (Banco Mundial y BID), organismos de cooperación internacional, ONGs, organizaciones sociales, y estudiantes universitarios y secundarios, entre otros) operen sobre y en nombre de los analfabetos.

La investigación reveló también otros aspectos que deben ser analizados a futuro si se quiere tener una visión completa del problema del analfabetismo en Ecuador. Por ejemplo, en base a las evidencias empíricas encontradas una reconstrucción de las acciones alfabetizadoras desplegadas por otros actores sociales, podría ayudar a identificar los arreglos institucionales informales que determinaron el carácter subsidiario de estas políticas. Es decir, ya no poniendo los lentes en las acciones del Estado, sino en todo lo ocurrido “más allá de lo estatal”. En este espacio una mirada etnográfica de las intervenciones y sus agentes pudiera captar las voces de otros sujetos de las políticas y las instituciones que regularon sus interacciones. Por otro lado, desde los estudios contemporáneos del “corporativismo” desplegados por la ciencia política, se podría complejizar qué significa esta relación subsidiaria entre el Estado y los otros actores en las políticas de alfabetización, por qué fue y sigue siendo significativa esta relación y cómo se la puede mensurar y categorizar en los diversos períodos históricos registrados en esta tesis. Finalmente, una última línea de indagación que queda abierta a partir de los aportes de este estudio es profundizar cómo han participado las acciones alfabetizadoras en la concreción de la Nación ecuatoriana, es decir en el proyecto de construcción de un Estado nación para el Ecuador y lo que implicó en términos de incorporación política de sectores populares y subalternos.

### Anexo 1: Cuadro de entrevistas

No.	Nombres	Cargos que desempeñó relacionados con las políticas públicas de alfabetización	Fecha de la entrevista	Entrevistador
1	Licenciada Mery Gavilanes	Directora de la DINEPP (2007-2010)	30 de marzo 2010	Cecilia Amaluisa
2	Doctor Gabriel Pazmiño	Director del Plan Nacional de Alfabetización (1979-1984); Director Administrativo del Programa Nacional “El Ecuador Estudia” (1990-1992). Subsecretario de Educación (1992- 2000).	6 de Abril de 2010	Cecilia Amaluisa
3	Equipo técnico de la DINEPP de 2007-2009.	Director y técnicos	3 de marzo de 2010	Cecilia Amaluisa
4	Equipo Técnico de la DINEIB. Responsable del programa Dolores Cacuango.	Director y coordinadores	12 de marzo de 2010	Cecilia Amaluisa
5	Licenciada Margarita Carranco	Directora Nacional de Educación Popular Permanente (DINEPP) (1992-1996)	30 de marzo de 2010	Cecilia Amaluisa
6	Licenciada Maria Eugenia Gutierrez	Directora Nacional de Educación Popular Permanente (DINEPP) (2003-2004)	25-mayo-2013	Rodrigo Reinoso
7	Doctora Cecilia Amaluisa	Directora de la DINEPP (2006-2007)	18-agosto-2013	Rodrigo Reinoso
8	Licenciada Aida Samaniego	Funcionaria de la DINEPP (1981-2013)	13 de mayo de 2013	Rodrigo Reinoso

**Anexo 2: Matriz General de las acciones alfabetizadoras en Ecuador (1901 – 2009)**

## Bibliografía

ABRIL, Mario

1996 La Experiencia de la Educación a Distancia en el Ecuador. *En Experiencias innovadoras en la Educación* (págs. 79-122). Quito: Instituto de Capacitación Municipal-Quito- Ediciones UPS.

ACUÑA, Carlos, y Mariano TOMMASSI

2000 *Some Reflections on the Institutional Reforms Required in Latin America*. New Haven: The Yale Center for International and Area Studies.

AGUILAR, Luis

1992 «Estudio introductorio». En *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa: 15-130.

AMALUISA, Cecilia

2010 *Diagnóstico de los Programas de Alfabetización de jóvenes y adultos (2007-2009)*. Quito: Consultora Santiago Pérez.

ARAUJO DE SOLÍS, Susana

1995 *Políticas Públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación básica*. Quito: EB/PRODEC.

ARCOS, Carlos

2008 Política Pública y reformas educativas en el Ecuador. En *C. Arcos, & B. C. Espinosa, Desafíos de la educación en el Ecuador* (págs. 29 -63). Quito: FLACSO - Ecuador.

ARELLANO, Cumandá, Verónica, DÁVALOS, y SEGARRA, Edith

2003 EPJA en Ecuador. En *UNESCO, La Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe: Hacia un estado del arte* (págs. 129 - 160). Hamburgo: UNESCO Instituto de Educación (UIE).

ARELLANO, Polidoro

1944 «La Campaña de Alfabetización». *Revista de la Unión Nacional de Periodistas*. 25 -29.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE

2008 *Constitución de la República de Ecuador*. Quito: Asamblea Constituyente.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

1998 *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: Edijur.

ASTORGA, Alfredo, y Milton, LUNA

2010 Educación 1950 - 2010: Reformas Inconclusas, nudos recurrentes y nuevos desafíos. *En Estado del País* (págs. 291-306). Quito: Informe 0.

AYALA Mora, Enrique

2002 La relación Estado/Iglesia en el Ecuador del siglo XIX. En *Antología de la Historia*, Jorge Núñez, comp., Quito: FLACSO-Ecuador

1996 El laicismo en la historia del Ecuador. *Procesos, revista ecuatoriana de historia*(No. 8), 3-32.

1980 “Estudio introductorio”, en *Federico González Suárez y la polémica sobre el Estado Laico* (Quito: Corporación Editora Nacional, 1980), 20

BASABE, Santiago

2007 El nuevo institucionalismo en Ciencia Política: Perspectivas enfoques y campos de acción. *En Instituciones e Institucionalismo en América Latina: Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Quito: CIPEC. 173 - 202.

BENALCAZAR, Cesar

1989 *El proceso alfabetizador en Ecuador: 1944 - 1989*. Quito: FESO.

BERMAN, Paúl

1993 El estudio de la macro y micro-implementación. *En la implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 281 -321

BILBAO, Luis

1980 *Economía y Educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Ediciones del Banco Central del Ecuador.

BRASLAVSKY, Cecilia

1985 Estado, burocracia y políticas públicas. *En El proyecto educativo autoritario* (págs. 75-174). Buenos Aires: FLACSO-Argentina.

BRAVO, Hector

1994 *La descentralización educacional: sobre la transferencia de establecimientos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

BRESSER – PEREIRA, Luiz

2009 El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica. *En Revista Nueva Sociedad*, No. 221, mayo – junio.

2007 Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *En Revista Nueva Sociedad*, No. 210, julio – agosto.

2006 El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *En SEADE's Sao Paulo em Perspectiva reviem*, No. 20. Enero-Marzo.

BRESSER, Pereira Luiz, y Nuria CUNILL

1998 Entre el Estado y el mercado: Lo público no estatal. *En Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires, Paidós-CLAD: 25-56.

BURBANO, Hector

1966 *La educación y el desarrollo Económico y Social del Ecuador*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.

1965 Ecuador. En *Programas para adultos y su integración con los planes nacionales de desarrollo económico y social en el Ecuador, el Perú y Venezuela* (págs. 1-50). Washigton D.C.: Unión Panamericana: Secretaria general de la Organización de los Estados Americanos.

CALLE, Luis

1978 *La constitución de 1978 y el proceso de reestructuración jurídica del Estado 1976-1978*. Guayaquil: Departamento de Publicaciones de la Universidad de Guayaquil.

CARRÓN, Juan María

1981 El proceso de urbanización del Ecuador 1962-1974. *Revista Ciencias Sociales. Revista de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas* (No. 12), 13-42.

CAVAROZZI, Marcelo

1991 Más allá de las transiciones en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, nº 74, 85-111.

CLARK, Kim

2004 *La obra redentora: El ferrocarril y la nación en Ecuador 1895 y 1930*. Quito: Corporación Editora Nacional- Universidad Andina Simón Bolívar.

1997 Población indígena, incorporación nacional y procesos globales: del liberalismo al neoliberalismo. En *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones* (págs. 149-172). Venezuela : Editorial Nueva Sociedad.

CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo)

1993 *Agenda para el Desarrollo: Plan de acción del gobierno 1993-1996*. Quito: CONADE.

1989 *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-1992: Resumen General*. Quito: CONADE.

1984 *Lineamientos Generales para el Plan de Desarrollo 1984 - 1988*. Quito: CONADE: Secretaria General de Planificación.

1980a *Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984*. Quito: CONADE.

1980b *Plan Nacional de Desarrollo (1980-1984): Políticas y programas sectoriales: Desarrollo social: cultura y educación*. Quito: CONADE.

#### CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS

1990 *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. Jomtien – Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990.

#### CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

2014 *Examen Especial a los ingresos y gastos del Ministerio de Educación para la ejecución de los cinco proyectos del Programa de Educación Básica para Jóvenes y Adultos; y a la recepción, distribución y utilización de bienes y servicios en este programa*. Quito: Dirección de Auditoría de Desarrollo e Inclusión Social.

1994a *Examen Especial Programa de Educación Popular Permanente del Ministerio de Educación y Cultura*. Quito: Contraloría General del Estado.

1994b *Examen especial a los pagos realizados por el Estado ecuatoriano por concepto de comisión de crédito correspondiente a los préstamos otorgados por el BID, a la Unidad Ejecutora MEC-BID del Ministerio de Educación y Cultura por el período comprendido entre el 20 de noviembre de 1980 y el 31 de diciembre de 1993*. Quito: Dirección de Auditoría 4.

#### CORAGGIO, José. L.

1997 Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción? En *J. L. Corragio, & R. M. Torres, La educación según el Banco Mundial: Un análisis de sus propuestas y métodos* (págs. 9 -72). Madrid: Niño y Dávila Editores.

CORREA, Rafael

2009 *La Revolución Ciudadana*. (A. De Walsche, Entrevistador)

2003 La política económica del Gobierno de Lucio Gutiérrez: Una perspectiva desde la economía política. *En Íconos*. Revista de Ciencias Sociales No. 16. FLACSO – Ecuador (págs. 6 – 10).

CUEVA, Agustín

1974 *El proceso de dominación política en Ecuador*. México: Editorial Diógenes.

DAHL, Robert

2008 *La Igualdad Política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

1988 [1956] *Un prefacio a la teoría democrática*. Bogotá: CEREC.

DÁVILA, Francisco

1981 Los partidos políticos tradicionales y el descenso de la oligarquía en el Ecuador. *En Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 43, No. 3 (Jul. - Sep., 1981). México: Universidad Nacional Autónoma de México: (1141-1168).

DE LA TORRE, Carlos

2006 Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual. *En Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico* (págs. 157-174). Quito: UNICEF; FLACSO - Sede Ecuador; Fundación Terranueva.

1994 El Velasquismo: Democracia y política de masas en Ecuador de los años 40. *En El populismo en España y América* (págs. 39-60). Madrid: Editorial Catriel.

DIMAGGIO, Paúl. y Walter POWELL,

1999 *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

ECHEVERRÍA, Julio

2006 *El desafío constitucional: Crisis institucional y proceso político en el Ecuador*. Ediciones Abya-Yala, ILDIS-FES: Quito

ESPINOSA, Betty

2010 Las políticas sociales en Ecuador del Siglo XX. En *Estado del País* (págs. 285-290). Quito: Informe No 0.

EVANS, Peter

1996 «El Estado como problema y como solución». En *Desarrollo económico- revista de ciencias sociales*. Vol.35, No. 140. Buenos Aires: 529 - 563.

FALCONÍ, Fander, y Julio, OLEAS

2004 *Antología de economía ecuatoriana 1992-2003. Crisis de pensamiento y desarticulación de la teoría de desarrollo económico*. Quito: FLACSO-Ecuador.

FÉLIZ, Mariano

2010 El nuevo desarrollismo como superación dialéctica del neoliberalismo en Argentina. En *Relaciones Laborales. Una visión unificadora*. Universidad Nacional de la Plata – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Pp. 9 – 25.

FERNANDEZ, Iván

1978 *Estado y acumulación capitalista en Ecuador 1950-1975*. México: FLACSO-México.

FILGUEIRA, Fernando

1997 La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en reforma del sector social en América Latina. En *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. London: Nueva Sociedad.

FLACSO-Ecuador

2005 Informe Final: *Evaluación de gestión y del impacto del Programa de Redes Escolares Autónomas Rurales*. Quito: Flacso-Ecuador.

FORO CONSULTIVO INTERNACIONAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS

1990 *Declaración Mundial de Educación Para Todos y Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*, Jomtiem – Tailandia.

GOETSCHER, Ana María

2008 Educación y formación de las clases medias. *Ecuador-Debate*(No. 74), 123-136.

2007 *Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas: Quito en la primera mitad del siglo XX*. Quito: FLACSO-sede Ecuador: Abya-yala.

GOETSCHER, Ana María y KIGMAN Eduardo

2014 El presidente Gabriel García Moreno, el Concordato y la administración de poblaciones en el Ecuador de la segunda mitad del siglo XIX. En *Historia Crítica*. No. 52, Bogotá: Universidad de los Andes: (123-149).

GORDON, Whitman

2008 Esfero rojo, esfero azul. Impacto de las reformas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en el Ecuador. En C. Arcos, & B. C. Espinosa, *Desafíos de la educación en el Ecuador: Calidad y equidad* (págs. 67 -156). Quito: FLACSO -Ecuador.

GORTAIRE, María Ángeles, Paulina QUISAGUANO, y Rodrigo REINOSO

2012 *Análisis de la normativa nacional e internacional vigente sobre “participación estudiantil”*. Quito: DNED-BV - MINEDUC: Informe de consultoría.

GRINDLE, Merillee, y Francisco, THOUMI

1992 *La política de la economía del ajuste: La actual experiencia ecuatoriana*. Quito: FLACSO- Ecuador.

HALL, Peter

1993 *El gobierno de la economía*. Barcelona: Ariel.

INFANTE, María Isabel y María Eugenia LETELIER

2013 *Alfabetización y Educación: Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina y el Caribe*. Santiago – Chile: OREALC/UNESCO.

ISCH, Edgar

2011 Las actuales propuestas y desafíos en educación: El caso ecuatoriano. En *Educación y Sociedad*, Campinas, Vol. 32, No.115: 373-391. Disponible en: <http://www.cedes.unicamp.br>.

JANN, Werner y Kai WEGRICH

2007 Theories of the Policy Cycle. *In Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Boca Raton, Florida, USA: CRC Press

JUNAPLA (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador)

1972 *Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977*. Quito: JUNAPLA.

1966 *Política Planificada para el desarrollo: Resumen del Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador*. Quito: JUNAPLA.

KRASNER, Stephen

2001 *Soberanía, hipocresía organizada*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

1989 *Conflicto estructural: El tercer mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano-Colección Estudios Internacionales.

LOPEZ, Fernando

2007 *Reseña sobre la evolución de la administración en Ecuador*. Quito: mimeo.

MAIGUASHCA, Juan

- 1991 Los sectores subalternos en los años 30 y el apareamiento del velasquismo. En *La crisis en el Ecuador: los treinta y ochenta* (págs. 79-93). Quito: Corporación Editora Nacional : Centro de Estudios Latinoamericanos : Instituto de Estudios Avanzados.

MAIGUASHCA, Juan y Liisa NORTH

- 1991 Orígenes y significado del Velasquismo: Lucha de clases y participación política en Ecuador 1920-1972. En *La cuestión regional y el poder* (págs. 89-159). Quito: Corporación Editora Nacional.

MAJONE, Giadomenico y Aaron WILDAVSKY

- 1998 La implementación como evolución. En Pressman y Wildavsky, *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica. 263 - 284

MANN, Michael

- 1997 *Las fuentes del poder social II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760 - 1914*. Madrid: Alianza Editorial.

MANTILLA, Carlos

- 1958 La Unión de Periodistas del Ecuador. *25 años de labores de la UNP*, 5-12.

MARCH, James, y Johan OLSEN

- 2010 Reglas e institucionalización de la acción. En *Organización e instituciones*. México: Siglo veintiuno editores. pp: 115 – 141

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto

- 2004 Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente", En *J. Bertranú, J.M. Palacio y G. Serrano (compiladores) El país que no me acuerdo*, Prometeo, Buenos Aires, 15 págs.

2002 Las Administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: La gestión por proyectos y las Unidades Ejecutoras. En *Revista Reforma y Democracia*, No. 24, Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo, Caracas, Venezuela, 22 págs.

MARTÍNEZ, NOVO, Carmen

2009 La crisis cultural del Movimiento Indígena. En *Repensando los Movimientos Indígenas*. FLACSO-Ecuador: Ministerio de Cultura: pp: 173-196

2005 Religión, política e identidad. *Iconos* No. 22, 21-26.

2004 “Los Misioneros Salesianos y el Movimiento Indígena de Cotopaxi, 1970-2004”, en *Ecuador Debate*, No. 63: 235-268.

MAZMANIAN, Daniel y Paúl, SABATIER

1993 La Implementación de la Política Pública. En *la implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 323 - 372

MENA, Joaquín

1969 Pasado y presente de la campaña de alfabetización de adultos en el Ecuador. *Revista Ecuatoriana de Educación*, 115-127.

MENY, Yves y Jean - Claude, THOENIG,

1992 *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Editorial Ariel

MESSNER, Dirk

1999 “Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social. En Robert Lechner, Rene Millán Y Francisco Váldez (Coords.). *Reforma del Estado y Coordinación Social*. México: Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM. (pp: 77 – 122)

MILIBAND, Ralph,

1976 *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI Editores. Pp: 273.

MILLS, Nick

1984 *Crisis, conflicto y consenso: Ecuador 1979-1984*. Quito: Corporación Editora Nacional-CORDES.

#### MINISTERIO DE EDUCACIÓN

2009a *Resumen Ejecutivo del Programa Nacional de Educación Básica para Jóvenes y Adultos*. Quito: DINEPP.

2009b *La revolución educativa para el Buen Vivir: Rendición de cuentas 2009*. Quito: Ministerio de Educación.

2009c *Sistema de actualización de las Instituciones Educativas: Instructivo para boleta electrónica*, Quito: AMIE. Disponible en: [web.educacion.gob.ec/CNIE/pdf/AMIE\\_InstructivoBoletaElectronica.pdf](http://web.educacion.gob.ec/CNIE/pdf/AMIE_InstructivoBoletaElectronica.pdf).  
Aceso: 2/09/2013.

2008a *El desarrollo y el estado de la cuestión sobre el aprendizaje y la educación de adultos*. Quito: DINEPP-CONFITEA VI.

2008b *Otro año de la revolución educativa: Rendición de Cuentas- Año 2008*. Quito: Ministerio de Educación.

2007 *Plan Decenal de Educación 2006-2015: Año 2 de su ejecución- Rendición de Cuentas enero-junio 2007*. Quito: Ministerio de Educación- Consejo Nacional de Educación.

2006 *Plan Decenal de Educación 2006-2015*. Quito: Consejo Nacional de Educación - Ministerio de Educación.

s/f Programa Nacional de Alfabetización “Minga por la Esperanza”. Mineduc: Mimeo.

#### MINISTERIO DE ECONOMÍA

1955 *Primer Censo de Población del Ecuador 1950*. Quito: Dirección general de estadísticas y censos.

## MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

- 2005 *Programa Nacional de Alfabetización “Minga por la Esperanza” 2005 – 2015.* Ministerio de Educación y Cultura: Dirección Nacional de Educación Popular Permanente.
- 2003 *Rendición Social de Cuentas: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.* SINAB-COMUNICACIÓN SOCIAL MEC: Quito
- 2002 *Currículo Base para la educación popular: Marco teórico conceptual.* Quito: DINEPP-UNESCO.
- 1999 *PLAN 50, educación micro-empresarial de adultos.* Quito: MEC - DINEPP.
- 1996 *Principales actividades ejecutadas por el Ministerio de Educación y Cultura (1992-1996).* Quito.
- 1991 *EB/PRODEC: Educación Básica: Proyecto de Desarrollo, eficiencia y calidad.* Quito: MEC- BIRF: Unidad Técnica.
- 1990 *Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño.* Quito: UNICEF.
- 1989 *La Dirección de Educación Popular Permanente.* Quito: DINEPP.
- 1988a *Lineamientos generales de la Campaña.* Vol. Documento de Trabajo No.1. Quito: Campaña Nacional Monseñor Leónidas Proaño.
- 1988b *Informe de Labores, agosto 1984 - agosto 1988.* Quito.: Ministerio de Educación y Cultura.
- 1988c *Aprender para enseñar: La formación de los educadores de la campaña.* Quito: Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leónidas Proaño: Documento de Trabajo No. 2: Imprenta Don Bosco.
- 1988d *¿Pueden los Jóvenes alfabetizar?* Quito: Campaña Nacional de Alfabetización "Monseñor Leónidas Proaño": Imprenta Don Bosco.

- 1987 *Políticas y Estrategias de la Educación a Distancia en Ecuador*. Quito: Comisión Técnica Especializada de Educación a Distancia, PROMEET – AMER.
- 1984 *Informe de Labores de Educación, Cultura y Deportes 1979 -1984*. Quito: Departamento de Difusión Cultural- Subsecretaria de Cultura.
- 1982 *Informe anual de labores agosto de 1980 a agosto de 1981*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura
- s/i *Educación de Adultos en el Ecuador: Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos 2006-2015*. Quito: DINEPP.

#### MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y DEPORTES

- 1974 *Diagnostico del Sistema Educativo: Capítulo IX Educación Extraescolar*. Quito: Proyecto de Fortalecimiento del Sector Educativo PNUD-UNESCO.

#### MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

- 1968 *Informe a la Nación*. Quito: Editorial del Ministerio de Educación Pública.
- 1967 *Boletín No. 4 del Centro Nacional de Alfabetización*. Quito: Centro Nacional de Alfabetización.
- 1966 *Informe a la Nación*. Quito: Editorial del Ministerio de Educación Pública.
- 1964a *Plan Ecuatoriano de Educación 1964-1973*. Quito: Talleres Gráficos Educación.
- 1964b *Informe de Labores del Ministerio de Educación Pública*. Quito: Talleres Gráficos de Educación.
- 1962a *Informe a la Nación 1962*. Quito: Editorial del Ministerio de Educación Pública.
- 1962b *Informe Final del Primer Seminario Nacional de Adultos*. Quito: Departamento de Adultos: Comite de egresados ecuatorianos del CREFAL: UNESCO.
- 1961 *Informe a la Nación*. Quito: Talleres Gráficos de Educación.
- 1946 *Informe a la Nación 1944-1946*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.

- 1943 *Informe de la Nación 1943*. Quito: Talleres Gráficos de Educación.
- 1940 *Informe a la Nación de 1940*. Quito: Talleres Gráficos de Educación.
- 1939 *Informe del Ministro de Educación 1939*. Quito: Talleres Gráficos de Educación.
- 1936 *Informe a la Nación 1935 y 1936*. Quito: Talleres Tipográficos Nacionales.
- 1934 *Informe del Ministro de Educación Pública a la nación*. Quito.
- 1932 *Informe que el Ministro de Educación Pública presenta a la nación 1932*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.

MINISTERIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA, CORREOS, TELEGRAFOS Y BELLAS ARTES

- 1928 *Informe del Ministro del Instrucción Pública, Correos, Telegrafos y Bellas Artes: 1926-1928*. Quito: Imprenta Nacional.

MINTEGUIAGA, Analía

- 2013 Neoliberalismo, hegemonía, transición y salida reflexiones a partir del campo de la política social en Ecuador. En *Estado y Comunes: Revista de Política y problemas públicos*. No. 1. Quito: IAEN. PP.: 125 – 154.
- 2012 Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal. En *Revista de Ciencias Sociales Universidad de Costa Rica*. No. Especial: 45-58. Costa Rica: Universidad de Costa Rica. PP.: 135-136.
- 2009 *Lo público de la educación pública: La reforma educativa de los noventa en Argentina*. México: FLACSO - México.
- 2003 *El proceso de implementación del Tercer Ciclo de la Educación General Básica en el conurbano bonaerense, en el contexto de la reforma educativa. El caso de tres escuelas públicas del Partido de Morón*. Buenos Aires: Tesis de maestría de Políticas Sociales- Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

MINTEGUIAGA, Analía y Gemma UBASART-GONZÁLEZ

2014 *Revolución Ciudadana y Régimen de Bienestar en Ecuador (2007-2012)*. Trabajo final del proyecto de investigación financiado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). CLACSO-ASDI.

MONTUFAR, Cesar

2000 *La reconstrucción neoliberal: Febres Cordero o la Estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*. Quito: Abya-yala.

MOSCA, Gaetano

1987 «La clase política». En *Introducción a la ciencia política*. Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia: 517-532.

MUNOZ, Pabel

2006 Ecuador: Reforma del estado y crisis política, 1992-2005. En *Revista HAOL*, Núm. 11. Quito: PUCE: 101-110

MURGUEYTIO, Reinaldo

1961 *Tierra, cultura y libertad: Antecedentes para las reformas educacional, agraria y social en el Ecuador*. Quito: Talleres Gráficos Minerva.

1928a Instrucción primaria obligatoria en la raza indígena. *Educación* (No 26), 33-38.

1928b La reeducación de los obreros y campesinos. *Educación- Revista mensual del magisterio* (31-33), 39-43.

NARANJO, Plutarco

2005 *La revolución juliana y el Gobierno de Ayora*. Quito: Comisión Nacional Permanente de Conmemoraciones Cívicas.

NORTH, Douglass

1995 *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económico.

NORTH, Liisa

- 2006 Militares y Estado en Ecuador: ¿Construcción militar y desmantelamiento civil?  
*Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (No. 26), 85-95.

O'DONELL, Guillermo

- 1997 Otra institucionalización. *En Contrapunto. Ensayos sobre autoritarismo y democracia*. Argentina: Paidós. 305 - 330.
- 1994 Delegative Democracy, *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. 55-69.
- 1975 *Acerca del Corporativismo y la "cuestión del Estado"*. Buenos Aires: CEDES/G.E. CLACSO.

OFFE, CLAUS

- 1990 *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México: Alianza Editorial.

OJEDA, Lautaro

- 2001 *Estado del debate sobre autonomía y descentralización*. Quito: PNUD- Hábitat.

ONOFRA, Mercedes, y Juan PONCE

- 2009 *La alfabetización en el Ecuador: Evolución histórica, información actualizada y mapa nacional de analfabetismo*. Quito: Ministerio de Educación Ecuador-UNESCO.

ORTIZ, Santiago

- 2008 Participación Ciudadana: La constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional. *Iconos Revista de Ciencias Sociales* (Num. 32), 13 -17.

OSSENBACH, Gabriela

- 1999 La educación en el Ecuador en el período 1944-1983. *Journal of Latin American Cultural Studies*, v.10(No.1), 37-60.
- 1996 La secularización del sistema educativo y de la práctica pedagógica: Laicismo y Nacionalismo. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia*(No. 8), 33-54.

OSTROM, Elinor

- 2011 *El Gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales: Fondo de Cultura Económica.
- 1993 *Diseño de instituciones para sistemas de riego auto-gestionarios*. San Francisco, USA: ICS Press.

OSZLAK, Oscar, y Guillermo O'DONNELL

- 1981 «Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*. No. 4: 371-406.

OTALVÁRO, Andrés

- 2013 Misiones Bolivarianas: Transformaciones sociales y limitantes estructurales en la Venezuela del siglo XXI. *Estado y Comunes*. Quito: IAEN, 95 -124.

PALADINES, Carlos

- 2011 *Historia de la Educación y del Pensamiento Pedagógico Ecuatoriano. Volúmen I*. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio.
- 1995 Ecuador: Historia de Reformas Educativas Inconclusas. *En Educación, Crecimiento y Equidad*. Quito: CORDES-BID, 195-252.

PAZ y MIÑO, Juan

- 2010 Breve descripción del desajuste político y económico entre 1925-1947: De la Revolución Juliana a la "Gloriosa". *Historía y economía* .
- 2007 Constituyentes, constituciones y economía. *Boletín del taller de Historia y Economía* (No. 6), 1-22.
- 2002 *La Revolución Juliana: Nación, ejército y bancocracia*. Quito: Abya-yala.

PONCE, Juan

2008 Estudio Introdutorio. En *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: Flacso-Ecuador-Ministerio de Cultura del Ecuador. pp: 9-28.

1997 La Educación: a la espera de la equidad y la calidad. En *Pobreza y Capital Humano en el Ecuador* (págs. 59-86). Quito: Secretaria Técnica del Frente Social.

POULANTZAS, Nicos

1977 [1969] *Poder Político y clases sociales en el Estado Capitalista*. México: Siglo veintiuno editores.

POVEDA, Carlos

1989 “Programa Nacional de Alfabetización: Jaime Ejecutivo Aguilera (1980 – 1984). Entrevista por Rosa María Torres. En *Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño*. Serie Historia de la Alfabetización en Ecuador. Quito: Imprenta Don Bosco.

1983 El Programa Nacional de Alfabetización. En *Ecuador Debate*, Estado-Alfabetización, No.2, Quito: CAAP, pp. 123 -157.

POVEDA, Carlos, et.al.

1994 *Sistema Educativo Nacional del Ecuador: 1994*. Quito: Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador y Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

PREDAFORP (Proyecto de Educación de Adultos y Formación Profesional)

1997 *Informe de evaluación final del Proyecto PREDAFORD* (período: junio 1992-septiembre 1997). Quito: Unidad de Coordinación del PREDAFORP.

PROCALMUC (Proyecto de Educación y Capacitación para el Mejoramiento de la Calidad de Vida de las Mujeres Campesinas)

1998 *Educación y Capacitación para el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres campesinas en Ecuador: Informe 1995 -1997*. Quito: UNESCO.

QUINTERO, Rafael

1980 *El mito del populismo en el Ecuador: Análisis de los Fundamentos del Estado Ecuatoriano Moderno, 1895-1934*. Quito: FLACSO-Editores.

RAMÍREZ Gallegos, Franklin

2012 El Estado en disputa: Ecuador 1990-2011. *En El Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, a 21 años de la Convención de los Derechos del Niño* (págs. 52-69). Quito: ODNA, Save the Children, Plan Internacional y UNICEF.

2010 “Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”. *Revista Temas y Debates*. Año 14, número 20: 175-194.

RAMÍREZ Gallegos, Franklin, y Analía, MINTEGUIAGA

2007 *El nuevo tiempo del Estado. La política pos neoliberal del correísmo*. OSAL-CLASCO, NO. 22, 87-103.

RAMÍREZ Pazmiño, Franklin

2000 *Evaluación del PPE en Ecuador. Quito: El Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*: UNESCO-Ecuador. Mimeo.

1992 *El componente de capacitación para el sector informal, en el contexto del Proyecto de Educación de Adultos y Capacitación Profesional: Una visión de conjunto de los antecedentes, ubicación, integración y proyecciones*. Quito: SECAP – UCP(S). Mimeo.

REIN, Martin y Francine RABINOVITZ

1993 La Implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción. *En la implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa. 147 – 184

REINOSO, Rodrigo

2010 *Conflicto educativo entre misioneros salesianos y shuar en la Provincia de Morona Santiago*. FLACSO – Ecuador, Tesis de Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología

REPETTO, Fabián

2000 «Gestión pública, actores e institucionalidad: Las políticas frente a la pobreza en los '90». En *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 39, No. 156: 597-617.

REPÚBLICA DEL ECUADOR

1983 *Informe presentado por el Presidente Constitucional de la República, Osvaldo Hurtado Larrea, a la Honorable Cámara Nacional de Representantes*. Quito, 10 de agosto de 1983. Quito: SENDIP.

1980 *Informe del Sr. Presidente de la República, Jaime Roldós Aguilera*. Quito: Secretaria Nacional de Información Pública.

RIVERA, Jorge

2010 *Los puntos de partida para una propuesta de política pública en alfabetización y educación de jóvenes y adultos*. Quito: SENPLADES, Informe final de Consultoría- mimeo.

RIVERO, Jorge

1999 *Educación y exclusión en América Latina: Reformas en tiempos de globalización*. Buenos Aires: Niño y Dávila Editores.

ROLDÓS, Jaime

1980a *Intervención del Presidente de la República, Abogado Jaime Roldós Aguilera en la Plaza de San Francisco, durante la firma del Plan Nacional de Desarrollo*. Quito: SEDIP.

1980b *Informe del Sr. Presidente de la República, Jaime Roldós Aguilera*. Quito: Secretaria Nacional de Información Pública.

ROTH, André-Noël

2007 Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política* No. 3, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 39-64

2002 *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. S.F. de Bogotá: Aurora, 57-105.

RUBENSTEIN, Steve

2005 La conversión de los Shuar. *Iconos* No. 22. Quito: Flacso-Ecuador, 27 - 48.

SCHELDER, Andrea

1998 «Neo-institucionalismo». En *Léxico de política*. México: Fondo de Cultura Económica.

SCHMITTER, PHILIPPE

2011 [1992] ¿Continúa el Siglo del Corporativismo? *En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: 613 – 650.

1985 Neocorporativismo y Estado. En *Revista REIS*,

SECAP,

(s/i) Capacitación Ocupacional en el Frente Social. Quito: manuscrito.

SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA

2007 *Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015*. SEGIB.

SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
(SENPLADES)

2007 *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010: Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito:SENPLADES.

SINARDET, Emmanuelle

- 2007 Educación indígena y políticas de incorporación nacional (1925-1946). En *Histoire(s) de l'Amérique Latine* (págs. 1-18). HISAL.
- 1999 La preocupación higienista en la educación ecuatoriana en los años treinta y cuarenta. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 411-432.
- 1999 La Pedagogía al servicio de un proyecto político: El Herbartismo y el liberalismo en el Ecuador (1895-1925). *En procesos, Revista Ecuatoriana de Historia*. No. 13, Quito: Corporación Editora Nacional

SKOCPOL, Theda

- 2011[1989] «El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual». En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación: 169-202.

TERÁN, Rosamarie y Guadalupe SOASTI

- 2006 La educación laica y el proyecto educativo velasquista en el Ecuador, 1930-1950. *Procesos Revista Ecuatoriana de Historia*(No. 23), 39-55.

THE WORLD BANK

- 2002 *Directorio de Proyectos de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y el Caribe*. Washington: Education World Bank.

TORRES, Rosa María

- 2005 *Analfabetismo y alfabetización en el Ecuador: Opciones para la Política y la Práctica*. Quito: UNESCO- Instituto Fronesis.
- 2004 Ecuador Lee y Escribe. En Revista Electrónica de Pedagogía Odiseo. Disponible en: <http://www.odiseo.com.mx/2005/04/red-electronica-ecuador-lee-y-escribe>.
- 2003 *La Educación de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe. Hacia un estado del arte*. Hamburgo: UNESCO Instituto de Educación (UIE).

2001 *“México, Jomtiem, Miami: Dos décadas y tres proyectos para la educación en América Latina”* Buenos Aires: Instituto Fronesis.

1999 *¿Mejorar la calidad de la educación básica?: las estrategias del Banco Mundial. En La educación según el Banco Mundial: un análisis de sus propuestas y métodos.* Madrid: Miño y Dávila editores. PP.: 75- 174

#### UNESCO

2006 *Estudio sobre la eficacia y la viabilidad del método de alfabetización “Yo sí Puedo”.* París: UNESCO.

#### UNESCO-OREALC

2001 *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe.* Recuperado el 2 de Septiembre de 2013, de [unesdoc.unesco.org/images/0013/001354/135468s.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001354/135468s.pdf)

1988 *Situación de América Latina y el Caribe.* Santiago-Chile: Proyecto Principal de Educación 1980 - 1985.

#### UNIDAD DE COORDINACIÓN DEL PROYECTO PREDAFORP

1995 *Evaluación y Reprogramación de las metas del Subcomponente: Educación Básica de Adultos y Capacitación Ocupacional Básica.* Quito: MEC-DINEPP-SECAP-UPC(S).

#### UNIÓN PANAMERICANA

1951 *Alfabetización y Educación de Adultos.* Washington: Seminario Regional de Educación en la América Latina.

#### UNP (Unión Nacional de Periodistas)

1972 *La UNP entre 1940-1972. Revista de la UNP,* 4-87.

1957 *Reglamento de la Campaña de Alfabetización Intensiva en Cuenca: IV centenario de la fundación de la ciudad 1557-1957.* Quito: Editorial Raymundo de Salazar.

1951 *La Campaña de Alfabetización de Adultos a cargo de la Unión Nacional de Periodistas*. Quito: UNP.

UZCATEGUI, Emilio

1981 *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*. Quito: Editorial Voluntad.

1952 La obligatoriedad de la Educación en Ecuador. *Revista Ecuatoriana de Educación*(No. 19), 3-158.

VALLEJO, Gustavo

1958 «La Campaña de Alfabetización de 1944 a 1958». En *15 años de labores de la Unión Nacional de Periodistas, s.d.*: 17-44.

VARGAS, José

2007 Liberalismo, neoliberalismo, postneoliberalismo. En *Revista Mad*. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. No. 17: 66 -89.

VÁSCONEZ, Alison; CÓRDOBA, Rossana y MUÑOZ, Pabel,

2005 *La construcción de las políticas sociales en Ecuador durante los años ochenta y noventa: Sentidos, contextos y resultados*. Serie de Políticas Sociales. Santiago: CEPAL.

VELASCO, Ermel

1948 Datos estadísticos de las escuelas nocturnas. En *Revista Ecuatoriana de Educación*. No. 4; Quito: Casa de Cultura Ecuatoriana. pp.: 32-42.

VERDESOTO, Luis

1999 *Las agendas de desarrollo de los 90*. Quito: CEPLAES.

VERGARA, Rodolfo

2010 El Redescubrimiento de las Organizaciones: De la teoría Organizacional a la Ciencia Política. *En O*

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2000 *Plan de Gobierno 2000-2003 por un nuevo país*. Quito: ODEPLAN.

VOS, Rob

1987 Las políticas gubernamentales, la desigualdad y las necesidades básicas en Ecuador. En *Ecuador: Teoría y Diseño de Políticas para la satisfacción de las necesidades básicas* (págs. 480-515). Países Bajos: Institute of Social Studies: Ministerio de Cooperación para el Desarrollo.