



Revue

# HISTOIRE(S) de l'Amérique latine

Volume 2 – 2007

*Educación indígena y  
políticas de incorporación nacional (1925-1946) :  
de la integración a la exclusión.*

Emmanuelle Sinardet

[www.hisal.org](http://www.hisal.org) | 02-2007

URI: <http://www.hisal.org/revue/article/sinardet2007-1>



## **Educación indígena y políticas de incorporación nacional (1925-1946) : de la integración a la exclusión.**

Emmanuelle Sinardet\*

### **Introducción**

A primera vista, puede parecer paradójico proponer el estudio de las políticas de incorporación nacional para plantear el tema de la exclusión en el Ecuador de los años veinte, treinta y cuarenta. En efecto, durante este período, el proyecto nacional se caracteriza por la voluntad de integrar a la vida nacional económica, cultural, e incluso política en el caso de los regímenes más progresistas, a las masas “olvidadas”, o sea a las poblaciones rurales y principalmente indígenas. Sin embargo, más allá de los discursos integracionistas, las modalidades de la realización del proyecto revelan límites y ambigüedades que subrayan la voluntad de excluir a estas mismas masas de los centros de decisión y de poder social.

Entre integración y exclusión, el estudio de la política de incorporación nacional hace hincapié en la vigencia de un modelo de desarrollo en torno al Estado-Nación y a sus valores, los del modelo cultural blanco-mestizo. De hecho, se cree en la superioridad de estos valores, lo cual implica la inferioridad de las culturas autóctonas y por tanto su exclusión. En la educación recae principalmente la aplicación de la política de integración y la difusión de este modelo cultural que podría ser calificado de “dominante”. Desde luego, al servicio del Estado-Nación, la educación tampoco escapa de la tensión integración-exclusión que nos proponemos estudiar aquí por ser particularmente esclarecedora.

El estudio abarca el periodo “post-liberal” que se caracteriza por una agudísima crisis económica y política, la cual define a su vez las modalidades de la integración ; desde 1925 y la caída del régimen liberal hasta 1946, año en que el Ecuador entra en una fase de relativa prosperidad y estabilidad gracias al “boum” del banano.

---

\* Université de Paris III – Sorbonne Nouvelle. Mail : sinardet@latinmail.com

## I – El proyecto de incorporación nacional : de la integración a la exclusión

El período « post-liberal » se caracteriza por una profunda crisis económica, la más larga en la historia del país, que acaba con el modelo agroexportador cacaotero<sup>1</sup>. La gran crisis de 1929 cierra los mercados internacionales y paraliza las importaciones. Las actividades textiles y agrarias serranas en cambio se expanden en los años 1910-1920, y los grupos en el poder se orientan hacia esta producción nacional para intentar desarrollar una economía doméstica, estimulando la diversificación de las actividades de sustitución a las importaciones a partir de los años treinta.

Desde luego, esta nueva estrategia implica la consolidación de un mercado doméstico tanto a nivel de la demanda como de la oferta, es decir, que apunta la creación de mejores productores y de numerosos consumidores. Ahora bien, gran parte de la población ecuatoriana no participa plenamente a este mercado nacional. Los indígenas particularmente viven en un estado de casi autarquía. No sólo son pobres productores sino que además no consumen. Deben producir más y mejor, para poder comprar muebles, ropa, alimentos varios, mejorar su vivienda. En otras palabras, con este nuevo proyecto de desarrollo nacional, deben aprender a responder de manera favorable a los incentivos sociales. Evidentemente, esto significa también que comparten las aspiraciones conformes al modelo cultural dominante. Por lo tanto, la integración no sólo debe ser económica (actuar más en el mercado) sino cultural (adoptar comportamientos blanco-mestizos). El proyecto de incorporación se dirige así a los rurales, privilegiando el elemento indígena andino, tradicional mano de obra, a la par que se articula en torno a una ideología nacional que se califica de mestizaje cultural<sup>2</sup> y que pretende transformar a las poblaciones rurales en elementos “activos” y “útiles” para el país.

En efecto, los indígenas son considerados como el principal freno al desarrollo, una masa pasiva e indiferente a todo tipo de estímulos. Las explicaciones a su bajo nivel de producción y a su vida casi autárquica van mas allá de la denuncia de sus pobres condiciones de vida. Para las élites en el poder, se debe principalmente a su falta de “cultura”. Esta explica a su vez una supuesta degeneración de los indígenas, debida a la transmisión de comportamientos dañinos que actúan a largo plazo como veneno. El análisis en términos darwinianos del problema enfoca factores culturales de

---

<sup>1</sup> MOREANO Alejandro, "Capitalismo y lucha de clases en la primera mitad del siglo XX", *Ecuador, pasado y presente*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1981, p. 161.

<sup>2</sup> CLARK Kim, « Población indígena, incorporación nacional y procesos globales : del liberalismo al neoliberalismo (Ecuador, 1895-1995) », *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina : tensiones y contradicciones*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1997, pp. 149-172.

comportamiento como la higiene, el alcoholismo y las enfermedades que tienen un impacto físico, mental y moral sobre las diferentes generaciones<sup>3</sup>.

La solución recalca lógicamente la erradicación de estos comportamientos para llegar a mejorar las condiciones biológicas de los rurales. Es eminentemente cultural. De hecho, la resolución de los problemas económicos sólo representa una segunda etapa ya que, dado el estado de “degeneración”, se estima que los recursos otorgados serían destinados a “vicios” como el alcohol<sup>4</sup>.

Desde luego, el planteamiento del problema en términos culturales designa la educación, instrumento de difusión cultural por autonomía, como la solución más adaptada. La educación se convierte en el eje de la misión patriótica de desarrollo nacional, con vistas a la construcción de una nación fuerte en torno a pautas culturales que deben compartir todos sus habitantes. A la educación le corresponde primero ofrecer una “cobertura” cultural básica, el saber leer, escribir y contar, y el practicar reglas mínimas de higiene. Segundo, debe fomentar programas pedagógicos orientados hacia los valores cívicos y patrióticos, pilares de la “ecuatorianidad”. Estos valores desde luego pretenden a su vez garantizar una mayor cohesión social a la par que un mejor funcionamiento de las instituciones públicas. Tercero, la educación debe despertar nuevas necesidades, formando a un productor eficiente y sobre todo a un consumidor, constructor y actor del mercado doméstico.

*A priori*, el proyecto de incorporación nacional apunta a una verdadera integración. Primero, los indígenas son tomados en cuenta en la definición de un proyecto de desarrollo nacional. Lejos de ser actores de segunda orden, pasivos e instrumentalizados, deben convertirse en los motores del desarrollo. Además, deben ser los primeros en sacar beneficios de la anhelada prosperidad. El proyecto delata una evidente generosidad y aspira a mejorar condiciones de vida descritas como inhumanas y consideradas como injustas<sup>5</sup>. Por fin, el proyecto rechaza las medidas locales y puntuales para definir una política pública a nivel nacional. Lo sustenta la voluntad de

---

<sup>3</sup> Para más informaciones sobre el tema de la higiene, ver SINARDET Emmanuelle, « La preocupación higienista en la educación ecuatoriana en los años treinta y cuarenta », *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, Lima, Tome 28, N°3, 1999, pp. 411-432.

<sup>4</sup> CLARK Kim, *Op. Cit.*, pp. 157-158.

<sup>5</sup> El interés por mejorar las condiciones de vida de los sectores populares se explicaría por la nueva composición social de los gobiernos en el poder a partir de la revolución de julio de 1925, mayoritariamente procedentes de la llamada clase media y ya no de la oligarquía, como lo exponen Adrián CARRASCO, Cecilia SUÁREZ, Augusta VEINTIMILLA, en una conferencia, *La crisis de la sociedad y la cultura : la búsqueda de una nueva ecuatorianidad en los años treinta*, publicada en Quito por el Banco Central del Ecuador – Centro de Investigación y Cultura, en 1988 (56-4-4-9 p.). Las clases medias serían más sensibles que la oligarquía a las dificultades de los sectores populares.

construir una verdadera democracia con más justicia social y respeto de los derechos de cada ciudadano.

Este punto es sin duda el mayor avance de este proyecto que se formula con la revolución de julio de 1925, inspirada por ideales progresistas con matices socialistas. El poder ya no ve en los rurales a unas masas informes sino a ecuatorianos que deben beneficiarse de la acción del Estado-Nación. Son ciudadanos que, por circunstancias históricas y sociales, no pudieron hacer respetar sus derechos por sí solos. Por ende el Estado debe velar por sus intereses y su bienestar. El proyecto de incorporación nacional se presenta así como un motor del progreso social y humano y como una condición *sine qua non* para la creación de una gran nación ecuatoriana, próspera y democrática.

En este sentido, la orientación cultural y educativa de la política de incorporación nacional no pretende sólo mejorar las condiciones de vida de los rurales gracias al desarrollo económico, sino que significa la entrada del indígena en el escenario político. Cabe recordar que saber leer y escribir es requisito para votar. Los indígenas, en su gran mayoría analfabetas, se ven marginalizados de la expresión cívica. La política educativa permitiría su masiva alfabetización. El proyecto de incorporación nacional ambiciona integrar cívicamente a los tradicionales excluidos, transformando ecuatorianos de segunda categoría en verdaderos ciudadanos.

Sin embargo, mas allá de la definición del proyecto, conviene enfocar su realización. Esta revela límites y ambigüedades que delatan una visión del desarrollo nacional que sigue siendo elitista. Vimos que el problema busca soluciones culturales. Aunque recaiga en la educación parte de la misión de “regenerar” e integrar a las masas, bien se podría idear un dispositivo social paralelo y complementario. Ahora bien, si la solución social se estudia, poco se realiza concretamente<sup>6</sup>. Intelectuales socialistas, sindicalistas comunistas<sup>7</sup> y varios indigenistas proponen una lectura del “problema indio” que pone en tela de juicio las estructuras económicas y sociales. Hacen hincapié en el tema de la posesión de la tierra, abogando por un comienzo de reforma agraria. Pero estas propuestas no cuajan en ninguna reforma concreta. Hemos aquí los primeros límites del discurso integracionista del Estado. La incorporación recae en la educación,

<sup>6</sup> Por ejemplo, en cuanto a reformas laborales, la legislación del trabajo de 1929 no permite proteger a los más vulnerables. Cabe recordar también que los indígenas siguen siendo duramente reprimidos cuando se sublevan en Columbe y Colta.

<sup>7</sup> El Partido Socialista Ecuatoriano se funda en 1926. Reúne a liberales, socialistas, marxistas, católicos utópicos cuya variedad de proyectos rápidamente impide definir un programa de consenso. A raíz de las tensiones que se producen, en 1931 nace el Partido Comunista Ecuatoriano.

sin que se considere la modificación de las estructuras socioeconómicas del país. La solución ideada es por tanto moderada e incluso de cierta forma conservadora: la organización tradicional de la sociedad ecuatoriana no se pone en tela de juicio. Es que, en tiempos de guerras políticas y de choques de intereses, resulta más fácil establecer el consenso en torno a la solución educativa que a una verdadera política social<sup>8</sup>.

Esta moderación la explica también la representación de las masas por los sectores “dominantes”, revelando a su vez otros límites del proyecto de integración nacional. En efecto, la visión del indígena sigue siendo muy paternalista. La política se decide desde “arriba” sin concertación con los principales interesados. Implícitamente, define al indígena como a un menor de edad, a un niño incapaz de desarrollarse sin un tutor que lo guíe. Es que la confianza en la superioridad de los valores blanco-mestizos impide el reconocimiento del valor de las culturas autóctonas. El indígena es un ser “sin cultura”, cuando no un “bárbaro” en oposición a las pautas de la civilización formuladas por el modelo cultural “dominante”. El desinterés y cierto desprecio por sus manifestaciones culturales se perciben en todos los textos de los años veinte y treinta a través de la asimilación rural-indígena. Se habla del “campesinado ecuatoriano” de forma genérica para describir la realidad indígena. Es decir que se asimilan los indígenas a los demás rurales pobres, siendo su miseria material y moral el principal criterio tomado en cuenta para definirlos. El proyecto de integración no se dirige a individuos culturales sino a seres “vacíos” que urge civilizar, dibujando ya una integración excluidora que elimine las manifestaciones culturales diferentes a las del modelo “dominante”.

En definitivas, el proyecto de incorporación no es sino un proyecto de aculturación, de dominación cultural en nombre de la civilización y del progreso. La integración proyectada se basa en la homogeneización, mejor dicho en la uniformización de los valores y de los comportamientos. El mestizaje cultural no es un encuentro, una fusión entre dos mundos sino la absorción de las hoy llamadas minorías (aunque sean cuantitativamente numerosas en ciertas provincias andinas) por el modelo “dominante”. En este sentido, sería imprudente equiparar el término de incorporación con el de integración. La integración se opone simétricamente a la exclusión mientras que la incorporación se perfila como una integración parcial ya que simultáneamente garantiza de forma sutil la reproducción de cierta exclusión. Si bien evolucionan, los mecanismos

---

<sup>8</sup> En los años 1931-1938, la grave depresión económica provoca la exacerbación de las contradicciones sociales y una crisis del poder. Diecisiete gobiernos se suceden (cinco para el solo año de 1932), interrumpidos por una guerra civil. Conservadores, liberales y los recientes movimientos de izquierda no logran crear bases suficientemente amplias como para representar una mayoría que garantice la estabilidad política del país.

de exclusión se mantienen en parte a través de las reformas educativas, como intentaremos demostrarlo a continuación.

## II – Las nuevas escuelas populares : un campesino ¿ útil o utilizado ?

Estos límites se revelan en la organización de nuevos institutos de educación popular. Pues incorporar por medio de la educación implica la multiplicación por el territorio nacional de escuelas adaptadas a un público rural. Ahora bien, si escuelas ya existen en las zonas rurales, son las llamadas escuelas prediales mantenidas por el patrón de la hacienda, o escuelas públicas, fiscales o municipales, situadas más bien en los pueblos grandes. Estas son insuficientes para recibir a todos los niños en edad de ser escolarizados como lo requiere el principio de obligatoriedad escolar. Además, sus programas y objetivos no están adaptados a las necesidades específicas del “campesinado”. Reproducen el currículum de las escuelas situadas en la zonas urbanas y se conforman con instruir (transmitir conocimientos) en vez de educar (infundir nuevos valores, crear nuevos comportamientos y nuevas personalidades). Se las juzgan incapaces de cumplir con la misión de “regeneración” que les asigna el proyecto de incorporación nacional. Así, en los años veinte, se reflexiona sobre la organización de una nueva escuela especializada en la educación de la población rural con vistas a su transformación.

Esta orientación de la educación popular responde a la necesidad de homogeneizar la llamada “cultura nacional” y cuaja en la propuesta elaborada en el marco del Congreso Nacional de Educación Primaria y Normal de 1930. Los docentes y funcionarios del Ministerio de Instrucción Pública reunidos en este Congreso formulan los objetivos de una nueva Escuela Rural, los cuales se materializan en el Decreto Ejecutivo N°211 del 30 de septiembre de 1930, “Nueva Orientación de la Escuela Rural Ecuatoriana”<sup>9</sup>.

De forma general, el Congreso Pedagógico de 1930 reflexiona sobre la necesidad de extender la educación básica a todos los ecuatorianos. El fruto de esta reflexión no se limita a la ambición de crear nuevas escuelas rurales : las conclusiones proponen también la organización de Misiones Culturales con vocación alfabetizadora e higienista. Llegan a crearse Misiones Culturales, pero son pocas y tienen dificultades en funcionar. En 1937, se crean Misiones Culturales en Galápagos, en la Isla de Puna, y en el Oriente (Archidona y Puyo)<sup>10</sup>, que fracasan por falta de recursos. En 1939, incluso se

<sup>9</sup> *Nueva orientación de la escuela rural ecuatoriana*, Quito, Imp. Talleres de Fotograbado « Caleda », 1930, p. 2.

<sup>10</sup> *Informe a la Nación, 1936-1937*, Quito, Imprenta del Ministerio de Educación, 1937, p. 25.

abandona el intento de crear una Misión Cultural Indigenista en Nayon y Tolóntag<sup>11</sup>. En 1940, sólo la Misión de las Galápagos tiene un carácter permanente, pero por su pobreza sus resultados son poco satisfactorios: en su Informe de 1941, el Ministro de Educación sigue solicitando más recursos del Congreso Nacional para que la Misión de las Galápagos pueda cumplir con su función integradora, “dada la importancia que para el país tiene la incorporación a la vida ciudadana de los habitantes de las Islas y su defensa”<sup>12</sup>.

El fracaso de las Misiones Culturales no basta para explicar que los esfuerzos por democratizar la educación se centraran en la nueva Escuela Rural, una de las principales innovaciones del Ministerio de Instrucción Pública entre 1925 y 1946. Cabe notar que la nueva institución rural parece adecuarse más al proyecto de transformación de la población, por antonomasia largo y profundo, que una Misión Cultural, menos arraigada en la vida cotidiana del educando. En efecto, la vocación de la Escuela Rural responde totalmente a las ambiciones del proyecto de mestizaje, mejor dicho de homogeneización cultural: el Ministerio de Educación la define ante todo como “una institución educativa que tiende a unificar la cultura nacional”<sup>13</sup>.

Esta uniformización cultural significa concretamente la progresiva aculturación de los indígenas como lo confirma también el primero de los diferentes objetivos definidos para la Escuela Rural : “incorporar al campesino a la cultura nacional, transformándole, a la vez, en factor activo de ésta”<sup>14</sup>. La uniformización pasa más precisamente por la difusión del castellano, como lo proclama otro de los objetivos de la Escuela Rural. De hecho, si se recomienda que los maestros sepan manejar el idioma autóctono, es para acelerar la generalización del castellano entre las comunidades y lograr la erradicación de las lenguas vernáculas.

Los demás objetivos responden también todos, punto por punto, a las modalidades de realización del proyecto de incorporación nacional que comentamos anteriormente. Insisten en la necesaria incorporación económica precisando que la Escuela Rural debe “elevar el nivel económico y social del campesino, capacitándole para el aprovechamiento racional de los recursos naturales que le ofrece el medio”, a la par que “fomentar y perfeccionar las sanas actividades de la comunidad e introducir nuevas prácticas que dan por resultado el mejoramiento económico y social de la población”. El

---

<sup>11</sup> Id.

<sup>12</sup> *Informe a la Nación del Ministerio de Educación Pública*, Quito, Talleres Gráficos de Educación, 1941, p. 35.

<sup>13</sup> Ministerio de Instrucción Pública del Ecuador, *Congreso Nacional de Educación Primaria y Normal : conclusiones aprobadas en las sesiones del 26 al 31 de Mayo de 1930*, Quito, s.ed., 1930, p.º31.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 31-32.

bienestar de las poblaciones rurales, principalmente indígenas, viene así vinculado con la noción económica del desarrollo del agro ecuatoriano. En otras palabras, si bien no se puede negar la voluntad de ayudar a los tradicionales excluidos, esta ayuda no es gratuita y nunca pierde de vista los intereses de ciertas élites económicas.

De hecho, la Escuela Rural debe dotarse de terrenos, de jardines, de granjas, de talleres. Su acción no se limita a una sencilla alfabetización, sino que apunta a una capacitación profesional del niño en el ámbito agrario. El artículo 6 del decreto N°211 “Nueva Orientación de la Escuela Rural Ecuatoriana”<sup>15</sup>, que define también el contenido de la enseñanza, exige para el alumno el “conocimiento de la naturaleza e iniciación en las actividades agrícolas”. El niño, al acabar la primaria, debe poseer técnicas modernas relativas a la explotación de los recursos naturales. De esta forma, será el factor de la modernización del campo y de una mayor productividad de la agricultura ecuatoriana<sup>16</sup>.

Asimismo, los objetivos económicos no pueden disociarse de la erradicación de toda una serie de comportamientos considerados como altamente nocivos y como la principal causa de la degeneración del indígena ecuatoriano. La Escuela Rural debe actuar en el ámbito social y “emprender campaña activa contra los vicios y malas costumbres arraigados en la población rural, por ej.: el alcoholismo, fanatismo, supersticiones, relaciones sexuales prematuras, trabajos excesivos impuestos, especialmente a la mujer y al niño, uso de los medicamentos inadecuados y costumbres antihigiénicas”<sup>17</sup>. En otras palabras, lejos de conformarse con una misión de enseñanza *stricto sensu*, la Escuela Rural debe ser un verdadero centro cultural, difundiendo valores considerados como manifestaciones de civilización y luchando contra las huellas de una “barbarie” heredada del periodo precolombino y colonial. Implícitamente, el indígena sigue siendo considerado como un “bárbaro” que conviene reformar.

De nuevo cabe subrayar la tensión entre integración y exclusión. Insistimos en la voluntad de integrar cívicamente al rural, voluntad evidente en el objetivo de “crear la conciencia cívica del campesino, para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-sociales”. Sin embargo, las élites sociales y intelectuales mantienen la representación tradicional del indio sucio, vago, supersticioso, inútil, ignorante, degenerado física, mental y moralmente. En este sentido, el proyecto de

<sup>15</sup> Los objetivos del Decreto Supremo N°211 del 14 de abril de 1931 figuran en los anexos del *Informe que el Ministro de Instrucción Pública, Bellas Artes, Correos, Telégrafos, Etc... presenta a la Nación en 1931*, Quito, Talleres Gráficos Nacionales, 1931, pp. 243-246.

<sup>16</sup> Ministerio de Instrucción Pública del Ecuador, *Congreso Nacional de Educación Primaria y Normal : conclusiones aprobadas en las sesiones del 26 al 31 de Mayo de 1930...*, p. 34.

<sup>17</sup> Id.

incorporación nacional no implica una ruptura en las tradicionales relaciones dirigentes/ejecutantes, blanco-mestizos/indígenas, sino que las prolonga reactivándola a través de las nuevas formulaciones de una solución al “problema indio”.

La Escuela Rural se crea como una entidad diferente a la escuela tradicional, rebautizada urbana, con vistas a la realización de la incorporación de los rurales. Confirma esta especificidad la formación de un personal docente con una preparación especializada. En efecto, en los años treinta, se gradúan los primeros alumnos de las Escuelas Normales Rurales, creadas *ex nihilo* aunque ya existan Escuelas Normales. Las Escuelas Normales ya existentes tienen como vocación capacitar exclusivamente al personal docente de la educación “urbana” mientras que los Normales Rurales preparan a los maestros de las Escuelas Rurales. Esta especificidad se profundiza aún más con la ley de educación de 1938<sup>18</sup>.

La ley de 1938 precisa claramente los niveles de cada escuela, rural y urbana. La escuela urbana funciona con 6 niveles y un mínimo de 5 maestros. En cambio, la Escuela Rural se compone de sólo 4 niveles de enseñanza con el requisito de un maestro para 40 alumnos, cuando es evidente que la labor educativa en zonas rurales, por sus ambiciones y sus asperidades, requiere de más personal. Cabe subrayar aquí el conservadurismo social implícito en la organización de la Escuela Rural en comparación con la de la escuela urbana.

En efecto, la Escuela Rural se presenta como una escuela de segunda categoría, es decir con menos prestigio y menos posibilidades para el alumno de acceder a la secundaria. Si la escuela urbana prepara al alumno a posteriores estudios en la enseñanza secundaria y superior, la Escuela Rural lo limita a una formación “útil”, práctica y concreta, es decir al trabajo agrario, técnico y manual. Si la primera, de mayor prestigio académico, pretende favorecer una ascensión social, la segunda mantiene al alumno en el grupo al que pertenece, limitándose a mejorar su bienestar. Así la Escuela Rural no pretende preparar al indígena a carreras de mayor prestigio social ni darle acceso a la universidad. Lejos de promover una movilidad social, su función es una incorporación económica y cultural que mantenga el orden establecido y la jerarquía social. En otras palabras, las masas no deben competir con los demás grupos

<sup>18</sup> Frente a la urgencia de la situación política, la Ley Orgánica de Educación se materializa en dos etapas : primero la emisión de la Ley de Educación Primaria y Secundaria (« Ley de Educación Primaria y Secundaria », *Registro Oficial N°151-152*, Quito, 29-30 Abril de 1938) y luego la de la Ley de Educación Superior (« Ley de Educación Superior », *Registro Oficial F*, Quito, 4 de Febrero de 1938). Pero estas dos leyes rápidamente forman una sola, la Ley Orgánica de Educación Pública (*Ley Orgánica de Instrucción Pública de la República del Ecuador*, Quito, Imp. Talleres Gráficos de Educación, 1938, 37 p.).

por el poder social, sino ser menos ignorantes y menos pobres, menos “inútiles” para el país y los intereses de las élites.

Este dispositivo que reproduce formas de control social, manteniendo a los indígenas en puestos subalternos, lo ilustra la otra gran reforma del periodo en el ámbito pedagógico: la adopción de la Escuela Activa. En este sentido, la pedagogía consolida, complementándola, no sólo la acción de incorporación sino también la de exclusión de las Escuelas Rurales.

### **III – La pedagogía de la Escuela Activa : cada cual en su lugar**

En el periodo 1925-1946, las reformas educativas no se limitan a la creación de nuevos institutos sino que conciernen también los métodos de transmisión de los conocimientos y de los valores, es decir la pedagogía. La pedagogía, es inútil precisarlo, representa un verdadero poder ideológico ya que define la forma de representarse el mundo, modelando comportamientos<sup>19</sup>. Por lo tanto no es sorprendente la gran preocupación del Ministerio de Educación Pública por los métodos de enseñanza y particularmente por los de la llamada Escuela Activa, en la que ve una pedagogía capaz de fomentar los valores imprescindibles para la construcción de una nación homogénea, fuerte y próspera<sup>20</sup>.

Muchos estiman que la pedagogía de la Escuela Activa se oficializa en 1935 con la acción del Presidente Velasco Ibarra y de su Ministro de Instrucción Pública Franklin Tello. Efectivamente, asesorado por el pedagogo colombiano Osorio, gran defensor de la Escuela Activa, Velasco Ibarra firma el decreto N°53 que, según Carlos E. Hurtado, el sucesor de Tello, significa “de modo oficial, el establecimiento de la escuela activa en el Ecuador”<sup>21</sup>. Sin embargo, todos los textos de organización de la Escuela Rural ya insisten a comienzos de los años treinta en que la pedagogía activa sea el método

<sup>19</sup> Ya que dispone de medios específicos que autorizan la duración y la continuidad, la repetición del ejercicio, la progresividad de la adquisición y el control de los resultados, la acción pedagógica difiere de las acciones puntuales. Logra inculcar un conjunto organizado de esquemas de pensamiento y de acción que modelan una disposición general y durable, incluso cuando los conocimientos adquiridos se han borrado. Esta disposición para actuar según una lógica determinada, muchas veces inconsciente, fue identificada bajo varias apelaciones por Max Weber (*ethos*) o Erwin Panofsky (*habit-forming force*) por ejemplo.

<sup>20</sup> Ver los textos de los principales pedagogos que inspiran la Escuela Activa, Pestalozzi, Montessori, Dewey, Decroly y sobre todo Ferrière que reúne sus diferentes escritos *Transformons l'école*, *L'école active*, *L'éducation dans la famille*, *La pratique de l'Ecole Active*, *L'autonomie des écoliers*, *Nos enfants et l'avenir du pays* en una obra de referencia *La escuela activa*, Madrid, Studium, 5<sup>a</sup> ed., 1971, 193 p. En 1929, el Ecuador es el primer país latinoamericano en adherir al Bureau International de l'Education, con sede en Ginebra, que pretende difundir a nivel internacional los métodos activos. En 1930, Ferrière se desplaza al Ecuador para una exitosa serie de conferencias, participando incluso al Congreso de Educación Normal y Primaria de 1930. Su influencia juega un papel importante en la adopción de la Escuela Activa por el Ministerio de Instrucción Pública.

empleado para educar a los rurales y principalmente a los indígenas. En efecto, el decreto N°211<sup>22</sup>, que preside el nacimiento de la primeras Escuelas Rurales, es seguido de la resolución N°41<sup>23</sup> que ordena la sistemática aplicación de la Escuela Activa en la Escuela Rural:

**“No hay, por consiguiente, obstáculo alguno para que los preceptores, debidamente autorizados, pongan en práctica los métodos de la escuela activa, sin sujetarse a un horario rígido de asignaturas. En este último caso, será necesario, que el preceptor elabore, semanal o quincenalmente, un plan detallado que comprenda todas las labores a que se dedicarán durante ese tiempo sus alumnos. Este plan puede formularse de acuerdo con los centros de interés y en su aplicación será especialmente fiscalizado por los Visitadores Escolares”<sup>24</sup>.**

De hecho, la resolución define programas sintéticos para facilitar el aprendizaje de la lectura y de la escritura. El tradicional B-A-BA debe ser proscrito y reemplazado por ejercicios analíticos y sintéticos, practicados oralmente para conocer de entrada los elementos fonéticos del lenguaje<sup>25</sup>. Asimismo, varias observaciones de la resolución N° 41 plantean la necesidad de una verdadera educación integral que desarrolle física, intelectual, mental y moralmente al niño<sup>26</sup>. Por fin, la observación N°4 también remite directamente a uno de los grandes principios de la Escuela Activa, o sea la organización de la enseñanza en función de la capacidad, de la voluntad y del interés del alumno :

**“Tampoco tiene valor absoluto la distribución de materias en los diferentes grados de la escuela. Lo fundamental es que cada niño adquiera los**

<sup>21</sup> UZCATEGUI Emilio, *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*, Quito, Editorial Voluntad, 1981, p. 173. Los ministros que se suceden se esfuerzan por aplicar este decreto. Así, en 1936 crean varios centros escolares destinados a la aplicación del método y a la investigación de sus efectos en el desarrollo de la personalidad del niño (*Informe a la Nación, 1936-1937*, Quito, Imprenta del Ministerio de Educación, 1937, pp. 8-9). Los centros escolares se adaptan luego a las recomendaciones del artículo 71 de la Ley de 1938, convirtiéndose en Escuelas de Experimentación Pedagógica. Las conclusiones de las investigaciones llevadas a cabo en estas Escuelas de Experimentación Pedagógica, si son estimadas positivas, deben extenderse a todas las escuelas ecuatorianas.

<sup>22</sup> Decreto reproducido en el *Informe de 1931*, *Op. Cit.*, pp. 243-246.

<sup>23</sup> La Resolución N°41 « Programas Sintéticos » figura en los anexos del *Informe de 1931*, *Op. Cit.*, pp. 247-268.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 265.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 247. Se estudian primero las palabras de la frase, luego series de palabras, por fin las sílabas de la palabra y los fonemas.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 265. Precisan también que la enseñanza de las diferentes materias debe ser conjunta: “Todas las asignaturas deben relacionarse y compenetrarse mutuamente, en particular aquellas que, por su índole propia, tengan entre sí una vinculación más estrecha”(p. 125).

**conocimientos y el adiestramiento más conforme con sus aptitudes y sus peculiares intereses”<sup>27</sup>.**

De esta forma se proyecta y se funda la Escuela Rural en base a la pedagogía activa. Esta asociación no se desmiente, como lo demuestra por ejemplo la creación en abril de 1935 de la Misión Pedagógica Nacional cuya vocación es la “culturización de las masas campesinas”. Aunque la Misión Pedagógica Nacional desaparezca rápidamente por falta de recursos, el proyecto de “culturización” viene estrechamente vinculado con los métodos de la Escuela Activa. Esta asociación no es solamente la manifestación de una afición por las ciencias de la educación. Responde a los objetivos definidos por el Estado relativos al proyecto de incorporación nacional.

De forma general, las teorías de la Escuela Activa reivindican valores como la responsabilidad, la solidaridad, el civismo, la democracia. A través de las actividades manuales, de la delegación a los alumnos de las responsabilidades relativas a la administración del plantel y al mantenimiento del orden, de las repúblicas escolares o de las cooperativas escolares, el método pretende suscitar una verdadera conciencia social, el sentimiento de pertenecer al grupo nacional. Asimismo, la práctica de la república escolar, con representantes electos que deben rendir cuentas a sus compañeros, representa el aprendizaje del juego democrático preparando al alumno de hoy a ser el ciudadano responsable y consciente del mañana. De este modo, la pedagogía activa parece servir una verdadera integración política de los excluidos.

En el ámbito económico, la escuela activa es también la escuela del trabajo. Pretende crear un *habitus* que infunda en el niño el valor del trabajo. El alumno debe convertirse así en un productor dedicado, eficiente y preocupado por la calidad de su producción. En otras palabras, la Escuela Activa modela un comportamiento laboral adecuado a las exigencias del proyecto de incorporación que apunta a transformar los rurales en verdaderos actores económicos.

Sin embargo, la pedagogía activa conoce los mismos límites que el proyecto que debe servir, subrayando en definitivas, y a pesar de las declaraciones oficiales, la ya mencionada supervivencia de una visión elitista del desarrollo nacional.

En esta perspectiva, la Escuela Activa pretende especializar al alumno en la actividad en la que más se destaque, favoreciendo una pertinente división del trabajo y

---

<sup>27</sup> Id. Estas orientaciones cuajan en el método de los Centros de Intereses.

un trabajo más eficiente y productivo. La valoración de aptitudes, por más humildes que sean, desemboca según los pedagogos en un trabajo alegre y placentero. Esta valoración hace que el niño gane una mayor autoestima que debe garantizar a su vez el desarrollo armonioso de su personalidad.

Es precisamente la consecuencia de este trabajo “feliz” y “alegre” la que nos parece importante subrayar aquí. Como lo afirma Ferrière, uno de los padres de la Escuela Activa, el trabajo “feliz” y “alegre” debe favorecer la aceptación por parte del futuro trabajador de su lugar en la división laboral y por ende en la escala social. En otras palabras, cada cual se queda en su lugar según una visión del orden social un tanto conservadora, a pesar del aparente progresismo que representa el lema preconizado por Ferrière “The right man in the right place”<sup>28</sup>. En definitivas, se trata aquí de mantener el orden social establecido.

Según un conservadurismo social “racional” justificado por la construcción de una supuesta armonía universal, cada uno debe servir a la sociedad trabajando en la medida de sus aptitudes. Pero este estatuto de humilde trabajador, que debe permitirle a uno alcanzar la dignidad, favorece al final la aceptación de su estatuto social. La pedagogía de la Escuela Activa se basa en principios que no son expresados explícitamente sino que representan un “trasfondo” ideológico, tales como: la naturaleza predestina a los seres “dotados” y “no dotados”; la competencia es necesaria al progreso, justificando una jerarquía que favorece a los más aptos y dotados según el concepto de meritocracia; existen individuos que nacen para mandar, otros para obedecer.

La escuela es por definición dividida ya que, como lo demuestra Durkheim, reproduce la división social. No comentaremos este análisis sino que subrayaremos el hecho de que, si bien la misión de la escuela es unificar el cuerpo social con la transmisión y la difusión de unos valores comunes constitutivos de una nación, la educación pretende también satisfacer la necesidad de preparar los alumnos a diferentes funciones resultando de la división social en ejecutantes y dirigentes. En nuestro caso, los ejecutantes deben seguir siendo las masas y particularmente los indígenas. Es cierto que en este proyecto, los excluidos deben participar a la vida política y económica. Sin embargo, no se les autoriza a competir con los grupos gozando de un poder, con lo cual la integración proyectada no es sino muy limitada.

---

<sup>28</sup> FERRIERE Adolfo, *Op. Cit.*, p. 184.

#### IV – El fracaso del proyecto

¿Cómo se lleva a cabo este ambicioso proyecto? ¿Cuál es su impacto? En realidad, la aplicación de la solución educativa y cultural, y con ella la del proyecto, es un fracaso. En los años cuarenta, se sigue planteando el problema de la transformación de los rurales en productores y consumidores en términos idénticos a los de los años veinte, lo cual indica que la realización del proyecto no cumplió con los objetivos. Así, en 1941, Nelson Torres, al evocar el resultado negativo de la política educativa de los treinta, sigue recalmando la importancia de una verdadera incorporación para el desarrollo nacional :

**“Piénsese si toda la población ecuatoriana fuese productora y consumidora, ¿cuál sería el estado de la prosperidad del comercio, la banca y las industrias? ¿Cuál sería el monto de la riqueza fiscal? ¿Cuál sería el estado de la cultura general del país?”<sup>29</sup>.**

En lo que a Escuelas Rurales se refiere, el Estado no logra multiplicar su construcción; gran parte de la población rural y casi la totalidad de la población indígena no encuentran ninguna institución educativa que las acoja. Es más, las pocas Escuelas Rurales existentes se construyen en pueblos grandes o semi urbanos, lejos de las comunidades. Reciben por tanto a un público mestizo y no a niños indígenas, lo cual acarrea el fracaso del proyecto de incorporación.

Por fin, cuando existen, las Escuelas Rurales carecen de muebles y material escolares, de locales decentes y adaptados a la capacitación agraria, cuando no de los servicios mínimos de higiene. No es sorprendente que se consideren las Escuelas Rurales como institutos de segunda categoría. Son de hecho los más pobres. Los maestros lo saben y se esfuerzan por escapar de un servicio ingrato, poco valorizante, además de mal remunerado. Así se queja el Ministro de Educación Pública en su Informe de 1941:

**“He de expresar a este propósito que es realmente desconsolador el hecho frecuente de que un buen número de maestros, especialmente normalistas, aspira a servir únicamente en las ciudades o en los mejores cargos, principalmente en la capital de la República, negando así su concurso a la escuela de la campiña, acaso porque representa mayor esfuerzo en la labor docente y porque ella no ofrece las comodidades de la vida citadina, o**

<sup>29</sup> TORRES Nelson I., « Interdependencia de los problemas educativos y económicos del Ecuador », *Horizontes*, Quito, N°20, Epoca III, Febrero de 1944, p. 17.

**porque LOS CARGOS NO ESTAN EN RELACIÓN CON SU CATEGORIA, según el decir de algunos cuya obra la ponderan ellos solos”<sup>30</sup>.**

Por lo tanto, los maestros que laboran en la escuela Rural no son los más preparados para ello sino los que aceptan el cargo, es decir muchas veces docentes sin título o con una escasa capacitación pedagógica. En Ecuador, el Estado no logra infundir esta mística educativa que caracteriza por ejemplo la labor de los maestros rurales mexicanos en los años veinte y treinta. La Escuela Rural, si bien parece una prioridad en los discursos y textos legislativos, no lo es en la realidad de los hechos. Los limitados recursos otorgados en la práctica a la Escuela Rural y la falta de prestigio de la labor docente rural revelan ante todo que se mantiene el habitual desprecio por el indígena y por las instituciones que pretenden educarlo, aun a finales de los cuarenta.

Dadas la instabilidad política y la aguda crisis económica, es cierto que parece poco probable una radical transformación de la población rural a través de una política educativa, trabajo a largo plazo que requiere de enormes esfuerzos de planificación, de organización y de inversión. En el difícil contexto de la época, la realización del proyecto de incorporación sólo puede llegar a cambiar superficialmente la sociedad. Sin embargo, es manifiesta la ausencia de una verdadera voluntad política de educar a las masas en general y a los indígenas en particular.

Subrayemos que la primera gran campaña pública de alfabetización, manifestación de la voluntad del Estado de educar a las masas, sólo tendrá lugar unos veinte años después, en 1967<sup>31</sup>. Mientras tanto, el Servicio Ambulante de Educación Campesina (SAREC), de inspiración mexicana, creado en 1948<sup>32</sup>, sólo logra funcionar cuatro años, representando otro fracaso de la educación popular. En los años cuarenta, las iniciativas a favor de la alfabetización corren a cargo de instituciones particulares, con acciones puntuales e insuficientes pero que tienen el mérito de intentar compensar las carencias de las instituciones públicas. La Unión Nacional de Periodistas en la Sierra y la Liga de

<sup>30</sup> Informe de 1941, *Op. Cit.*, pp. 76-77.

<sup>31</sup> « La movilización general del país, decretase con el fin de alfabetizar en un plazo máximo de cinco años el sector analfabeto », *Registro Oficial N°109*, Quito, 19 de abril de 1967; « Reglamento para la ejecución del Plan Nacional de Alfabetización de Educación de Adultos », *Registro Oficial N°202*, Quito, 31 de agosto de 1967.

<sup>32</sup> CHIODI Francesco, QUINTERO María, « Capítulo III : Ecuador », *La educación indígena en América Latina*, Quito / Santiago de Chile, P.EBI (MEC-GTZ) & Abya-Yala / UNESCO – OREALC, 1990, Tomo I, p. 340.

Alfabetización del Guayas en la Costa lanzan una campaña de alfabetización, con 77.579 adultos alfabetizados por la primera y 2.563 por la segunda, en 3 años<sup>33</sup>.

La falta de voluntad de educar a las masas explica las tendencias a la exclusión social implícitas en el proyecto de incorporación nacional. Con todo, conviene matizar esta conclusión. A raíz de la revolución de mayo de 1944 que derroca a Arroyo del Río y a una de las dictaduras más represivas de la historia ecuatoriana, la coalición que reúne a grupos progresistas y de izquierda propone un proyecto que apunta una integración (y no una incorporación). Aunque la integración ideada tiene sus límites, cabe notar que el indio comienza a ser reconocido por sus rasgos culturales. Es más, su cultura ya no es considerada como un factor de su “degeneración” sino como un elemento que puede enriquecer la cultura nacional. Esta nueva visión la ilustra la Constitución que se promulga en 1945 al reconocer los idiomas “aborígenes” como lenguas oficiales con el castellano:

**“El castellano es el idioma oficial de la República. Se reconocen el Quechua y demás lenguas aborígenes como elementos de la cultura nacional”<sup>34</sup>.**

Pero esta innovación favorable a una integración que tome en cuenta las aspiraciones y la cultura del que se pretende incluir a la vida nacional desaparece de la nueva Constitución, de corte conservador, que se emite poco después, en 1946. Los grupos en el poder, de forma general, no logran hacer evolucionar el modelo de incorporación en torno al Estado-Nación y a sus valores culturales hacia un nuevo modelo multicultural. La nación se sigue definiendo como un solo pueblo, un mismo idioma, una misma cultura.

Presos de esta concepción de nación que limita la integración a una incorporación, no logran escuchar las aspiraciones indígenas. Como ya era el caso de la alfabetización, las iniciativas que desarrollan proyectos de educación indígena provienen de instituciones particulares. En tal contexto, sólo pueden nacer en margen de la política de Estado<sup>35</sup>. En 1944 se funda la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) con respaldo del PCE<sup>36</sup>; Dolores Cacuango, con el apoyo de la FEI, crea varias escuelas bilingües en

<sup>33</sup> UZCATEGUI Emilio, *Op. Cit.*, pp. 205-206.

<sup>34</sup> *Constitución Política de la República del Ecuador de 1945*, Quito, Publicaciones de la Comisión de Legislación, 1974, Artículo 5.

<sup>35</sup> De hecho, hay que esperar 1956 y la Misión Andina del Ecuador (MAE), punto de partida de una nueva política educativa para la población indígena, para que la educación se dirija a individuos sociales con manifestaciones culturales propias.

<sup>36</sup> La FEI nace a raíz del congreso ecuatoriano de indios organizado en 1944 y presidido por Dolores Cacuango. Durante el congreso se definen las reivindicaciones que asumirá el FEI: una mejor garantía de las libertades fundamentales, la abolición absoluta de los trabajos forzados y gratuitos, la creación de establecimientos de créditos bancarios que permitan a las comunidades organizarse en cooperativas de

1945 en Cayambe<sup>37</sup>. Otra iniciativa, esta vez a cargo de la Iglesia, es la de las religiosas de la María Inmaculada de Otavalo. Editan el manual escolar *Mi Cartilla Inca*<sup>38</sup>, en 1947, en el marco de la Misión de Culturización de la Raza Indígena que pretende “instruir y educar al indio en su propio medio, sin sacarle de su ambiente, para así formar un pueblo consciente que ame el trabajo enseñándoles a vivir como debe hacerlo un pueblo culto y civilizado”<sup>39</sup>. Si estos términos recuerdan los que emplean los discursos de incorporación, el proyecto tiene el mérito de promover la enseñanza bilingüe.

## Conclusión

Esta integración parcial y contradictoria, ya que pretende al mismo tiempo incorporar y limitar la incorporación, caracteriza las políticas indigenistas públicas de todos los países andinos. La voluntad de incorporar a los indígenas se enmarca en la evolución de las relaciones entre conquistadores y conquistados que nacen con la Colonia. La primera etapa sería la del choque cultural, fase conflictiva que desemboca en el sistema colonial y su organización social. La segunda etapa corresponde con los esfuerzos del poder centralizado por asimilar a los indígenas a la “cultura nacional”, desde el periodo republicano hasta las políticas liberales de consolidación del Estado-Nación, alimentadas por un nacionalismo que legitima el proyecto de aculturación. Esta fase se concluye con el advenimiento de una concepción multicultural, que comienza, aunque tímidamente aún, con el bilingüismo<sup>40</sup>.

Desde luego, el proyecto de incorporación nacional ecuatoriano se sitúa en esta segunda fase. Si bien se considera su situación socioeconómica, las masas son definidas como elementos apartados de la nación y en margen de su modelo cultural, o sea como una herencia “bárbara”. A la educación le corresponde borrar esta herencia, homogeneizando la cultura nacional a través de un mestizaje cultural que no es sino la absorción de las masas ecuatorianas por el modelo blanco-mestizo, el cual busca así

---

producción, el uso gratuito de los bosques y de las aguas de las haciendas para los huasipungueros, la reducción del número de días trabajados por los huasipungueros, su afiliación a la Caja de Seguro por el patrón, la creación de una comisión de investigación que sancione todos los delitos y crímenes cometidos contra indígenas.

<sup>37</sup> CHIODI Francesco, QUINTERO María, *Op. Cit.*, pp. 339-340.

<sup>38</sup> AA. VV., « *Mi Cartilla Inca* ». Texto Bilingüe, elaborado por la Congregación de Misioneras de María Inmaculada y Sta. Catalina de Sena, Guayaquil, Reed & Reed, 1947.

<sup>39</sup> Citado por CHIODI Francesco, QUINTERO María, *Op. Cit.*, p. 340.

<sup>40</sup> Esta distinción histórica en tres etapas es usada por, entre otros, Ileana SOTO en « La interculturalidad en la educación básica ecuatoriana », *Educación e interculturalidad en los Andes y la Amazonía*, Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos « Bartolomé de las Casas », 1996, pp. 139-148.

consolidar y extender su dominio. El discurso integracionista evoluciona en sus modalidades hacia una nueva forma de exclusión, pues pretende eliminar lo que para las élites son “particularismos locales” pero que corresponden a una realidad cultural vivaz. Es más, los escasos recursos otorgados a la realización del proyecto demuestran que mejorar las condiciones de vida de los tradicionales excluidos no es la prioridad, a la inversa de lo que afirman los discursos. En este sentido, el proyecto integracionista no significa el fin de la exclusión sino una nueva manifestación de la instrumentalización del indígena para servir los intereses de los grupos en el poder.