



EMILIO UZCATEGUI

ÁREA HISTÓRICA
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

LA EDUCACION Y LA NUEVA CONSTITUCION ECUATORIANA DE 1967

a) La Constitución de los Estados Unidos de América, promulgada en 1787, no establece disposiciones relativas al aspecto educacional. En el caso de la Constitución de los Estados Unidos que nada establece en cuanto a organizar, dictar normas ni siquiera crear un ministerio de carácter federal encargado de dirigir el proceso educativo. Excepcionalmente la de Chile promulgada en 1833 a poco de lograda la independencia dispone: "La educación pública es una atención preferente del Gobierno. El Congreso formará un plan general de educación nacional; y el ministro del Despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República". Además crea una superintendencia encargada de dirigir y supervisar la enseñanza nacional.

b) La Constitución de la Unión Soviética, promulgada en 1936, establece disposiciones relativas al aspecto educacional. En el caso de la Unión Soviética que nada establece en cuanto a organizar, dictar normas ni siquiera crear un ministerio de carácter federal encargado de dirigir el proceso educativo.

Las primeras constituciones de las repúblicas americanas carecen en general de disposiciones relativas al aspecto educacional. Tal es el caso de la Constitución de los Estados Unidos que nada establece en cuanto a organizar, dictar normas ni siquiera crear un ministerio de carácter federal encargado de dirigir el proceso educativo. Excepcionalmente la de Chile promulgada en 1833 a poco de lograda la independencia dispone: "La educación pública es una atención preferente del Gobierno. El Congreso formará un plan general de educación nacional; y el ministro del Despacho respectivo le dará cuenta anualmente del estado de ella en toda la República". Además crea una superintendencia encargada de dirigir y supervisar la enseñanza nacional.

Por lo común el derecho constitucional, incluyendo los grandes países extracontinentales, es parco en todo cuanto atañe a la educación y la cultura. Veamos unos pocos ejemplos que comprueban nuestra aseveración.

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

En la Constitución de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas aprobada el 5 de diciembre de 1936 no hallamos otras disposiciones que la que asigna al Estado Federal, entre muchas atribuciones de otra índole, "El establecimiento de los principios fundamentales en materia de instrucción pública y sanidad" y la contenida en el artículo 121 que dice: "Los ciudadanos de la U.R.S.S. tiene derecho a la instrucción.— Este derecho está asegurado por la instrucción primaria general y obligatoria, por la enseñanza gratuita, incluyendo la superior, por un sistema de becas del Estado para la inmensa mayoría de los estudiantes de las escuelas superiores; por la enseñanza en las escuelas en la lengua materna y por la organización, en las fábricas, sovjoses, estaciones de máquinas y tractores y koljoses, de la enseñanza gratuita profesional, técnica y agronómica para los trabajadores".

Dentro del campo socialista también, esta vez en un Estado pequeño, en la República Popular Húngara, su breve Constitución de no más de 71 cortos artículos, fruto de la revolución de 1949, sólo des-

tina uno a la materia que nos ocupa, el artículo 48 que dice: "1. La República Popular Húngara asegura a los trabajadores el derecho a la cultura.— 2. La República Popular Húngara realiza este derecho por medio de la extensión y generalización de la cultura popular, la escuela general obligatoria y gratuita, la enseñanza media y superior, mediante la enseñanza post-escalar, los cursos de perfeccionamiento de los trabajadores adultos y por medio de la ayuda material a los que estudian".

Por otra parte, la Ley Fundamental de la República Federal Alemana, que data también de 1949, aunque en un artículo de cierta amplitud, el 7º, se limita a prescribir algunas normas generales, como la sujeción al Estado de todo el sistema escolar; el derecho a abrir escuelas particulares; la facultad de los responsables de la educación a decidir si sus hijos o pupillos han de participar o no en la enseñanza religiosa.

Es la Constitución de la República Española de 1931 quizá la primera en ampliar el texto de las disposiciones reguladoras de la educación y en dar normas más explícitas que las de costumbre. La misma Carta Política Mexicana, expedida en 1917, con todo su ímpetu revolucionario y con ser la primera en regular prolijamente lo relativo a la propiedad, el trabajo y la previsión social, sólo se ocupa del problema educativo en dos artículos: uno que prescribe la libertad, la gratuidad y el laicismo de los establecimientos de enseñanza; la obligación de toda clase de plantelles de someterse a la vigilancia oficial, y otro que atribuye al Congreso la facultad para establecer, organizar y sostener escuelas de todo tipo.

Son las modernas constituciones americanas de las últimas décadas las que en numerosos artículos pormenORIZAN la doctrina filosófica y el régimen de la educación, como entre otras ocurre con la Constitución de la Nación Argentina de 1949; la Constitución de la República Oriental del Uruguay sancionada en 1951, y la muy reciente de Bolivia, de este año, que consagra un capítulo al régimen cultural del país.

Nuestra república comenzó su régimen constitucional independiente en la misma forma de olvido del problema educativo. La primera constitución, la de 1830, dictada al separarse el Ecuador de la Gran Colombia, se limita a señalar al Congreso la atribución de promover la educación pública.

Desde entonces, por las frecuentes revaluaciones que ha padecido el Ecuador, seguidas de la manía de producir nuevas constituciones, se han expedido las de 1835, 1843, 1850, 1852, 1861, 1869, 1878, casi todas las cuales han ocasionado leyes interpretativas, aclaratorias y reformativas. Todas ellas han reproducido casi sin alteración el texto

de las anteriores y por tanto no se ha podido registrar progresos en la orientación educativa.

Apenas en 1883 se introducen nuevos elementos, como lo vemos en el artículo 34 de la Constitución de este año que dice: "Cualquiera puede fundar establecimientos de enseñanza, sujetándose a las leyes de instrucción pública.

"La enseñanza primaria es gratuita y obligatoria, sin perjuicio del derecho de los padres para dar la que tuvieren a bien. Dicha enseñanza y la de antes y oficios serán costeadas de los fondos públicos".

Triunfante el liberalismo, expide la Constitución de 1887 de la cual era de esperar muchos progresos ideológicos; pero no los trajo al menos en el terreno educativo. Sólo la Ley Reformatoria de 1905 y la Constitución del año siguiente implantan el laicismo para la enseñanza oficial y la costeada por las municipalidades.

Dos nuevos elementos se introducen en la Constitución de 1929; la prohibición al Estado y a las Municipalidades de subvencionar o auxiliar en forma alguna la enseñanza privada, y el mandato que nunca se cumplió de aumentar las asignaciones presupuestarias dedicadas a la educación en magnitud de que lleguen a ser de por lo menos el 20% de las rentas totales del Estado.

No vamos a hacer el análisis de la Constitución de 1945; pero sí señalamos que es la que introduce verdaderos avances orgánicos e ideológicos entre otras materias en lo educacional. Toda una sección del título de las Garantías Fundamentales se ocupa "de la educación y de la cultura". La Constitución de 1946, en cambio, significa un retroceso notable en educación y otros asuntos. El elemento nuevo es la facultad expresa para que tanto el Gobierno como las Municipalidades puedan subvencionar la enseñanza particular; pero circunscrita a la de carácter gratuito. Con esta concesión comienza el avance de los establecimientos privados, lo mismo con aquella otra de que gozarán de representación en los organismos directivos de la enseñanza.

Con estos antecedentes llegamos a la flamante Constitución que nos rige desde el 25 de mayo del presente año.

Concretando nuestro comentario al terreno educativo, empezamos por anotar que las disposiciones dedicadas a organizar y definir los principios que norman nuestro sistema educativo son las más numerosas y amplias de todo nuestro vivir nacional, lo que no se traduce en todo caso —como era de esperarse— en mejoras evidentes. Los 14 artículos del largo capítulo sobre la educación son más bien enunciados teóricos antes que normas de probada o probable eficiencia en su aplicación. Hay, no obstante, es justo reconocerlo, adelantos apreciables.

Considerando, como muchos lo hacen, la Constitución de 1945, la más técnica y avanzada, características innegables cuando menos en lo concerniente a educación, encontramos algunos retrocesos de la Constitución de 1967 comparativamente a aquélla. Examinémoslos:

a) La representación funcional se inició en la Constitución de 1929 que asignaba dos senadores a las universidades, uno al profesorado secundario y especial y dos al primario y normal. La de 1944 subió de 5 a 9 esta representación en la siguiente forma: cuatro a las universidades, uno al profesorado de educación secundaria, normal y especial oficiales, uno al secundario particular, dos al profesorado primario oficial y uno al primario particular. La de 1946 redujo drásticamente la representación funcional de los educadores a dos: uno por la educación pública, elegido por las universidades, y otro por la enseñanza particular. Esta ínfima representación ha sido dejada por la actual constitución.

b) No se hace constar que la educación es una función del Estado. La intención velada de los últimos constituyentes que se desprende del contexto aprobado como ley fundamental del país, es desconocer o menoscabar este derecho conforme a las doctrinas católicas de que sólo subsidiariamente corresponde al Estado la función educativa que se la atribuye casi privativamente a la familia. Sin embargo, la función supervisora en cierta manera implica el reconocimiento de este derecho estatal que debió expresarse categóricamente en la Carta Fundamental.

c) Es sensible igualmente que no se haya mantenido la inspiración "en un espíritu democrático de ecuatorianidad y de solidaridad humana" como fundamentos básicos de nuestra educación, como se lo hacía en 1944.

d) Dentro del orden técnico es muy de lamentarse la eliminación de este inciso: "La educación pública debe tener unidad y cohesión en su proceso integral. Para ello se organizará de modo que exista una adecuada articulación y continuidad en todos sus grados. Empleará métodos que se fundamenten en la actividad del educando y desarrollen sus aptitudes, respetando su personalidad". Sin embargo en la parte final del artículo 34 siquiera se establece que la legislación propenderá a la "coherente unidad del proceso educativo".

No obstante estos ejemplos de regresión es de justicia reconocer que se restituyen algunas prescripciones de la Constitución de 1944 y que otras aun las superan, como en el caso de las garantías concedidas a las universidades.

Revisemos el contexto de las diferentes disposiciones.

"Art. 33.—El Estado garantiza el derecho a una educación que capacite a la persona para vivir dignamente, bastarse a sí misma y ser útil a la comunidad.

El derecho a la educación incluye el de disponer de iguales oportunidades para desarrollar las dotes naturales en una profesión, arte u oficio, y en el grado o nivel en que encuentre la mejor garantía de bienestar para sí misma, para los que de ella dependan y para el servicio de los demás".

Como enunciado declamatorio, aunque un tanto ampuloso, lo encontramos aceptable. La frase "ser útil a la comunidad" es en otros términos la finalidad de "hacer del educando un elemento socialmente útil" introducida en la Constitución de 1944.

Art. 34.—El Estado suministrará y regulará la educación. Es deber y derecho de los padres educar a los hijos, y podrán escoger en consecuencia la índole de educación que habrá de dárseles.

Compete al Estado dictar las leyes, reglamentos y programas a los cuales se ajustarán la educación fiscal, municipal y particular, propendiendo a la coherente unidad del proceso educativo".

Este artículo establece para el Estado la obligación de proporcionar educación y la de dar la legislación normativa a todas las formas de educación, incluyendo programas, debiendo entenderse en cuanto a estos últimos simplemente los de carácter general.

Asimismo para los padres instituye el deber y el derecho de educar a sus hijos de acuerdo con sus convicciones, como ya lo hicieron todas las constituciones desde la de 1883.

"Art. 35.—El Estado garantiza la libertad de educación dentro de la moral y de las instituciones democráticas y republicanas.

La educación oficial es laica, o sea que el Estado, como tal, no enseña ni impugna religión alguna".

A partir de 1883 se reconoce a todos el derecho de fundar establecimientos de enseñanza, obviamente con sujeción a la moral y a las leyes.

La novedad consiste en la limitación, con una pequeña variante de lo estatuido en 1946, la relativa a las "instituciones democráticas y republicanas". Consideramos a ésta una restricción ineficaz en cuanto al propósito perseguido por los legisladores de detener el comunismo, pues quienes lograron la adición de estas palabras no se han fijado en la denominación misma de "Repúblicas populares o democráticas" que tienen los Estados socialistas. Filosóficamente entraña una actitud anti-evolutiva, pues considera que la democracia y la república son etapas definitivamente últimas de la evolución política y aprio-

rísticamente niegan la posibilidad de concebir y realizar nuevos sistemas que los superen. Y por fin hay que recordar que con la palabra república se han cobijado regímenes totalitarios en extremo y hasta hoy mismo convivimos con países llamados repúblicas, pero que son de régimen más absolutista que el de las rancias monarquías.

El segundo inciso es casi literalmente el 9º del artículo 171 de la penúltima constitución que instituye el laicismo oficial. Lo importante de consignarse a este respecto es que esta declarativa pasó esta vez sin las candentes y largas discusiones de otros tiempos. Por una parte, hay la experiencia de 1946 en que la Asamblea Constituyente de marcado matiz conservador fue impotente para destruir el laicismo constitucionalizado en 1906, pues el magisterio, la prensa y los mismos padres de familia supieron defender este principio amenazado por una abrumadora mayoría de legisladores de derecha. Por otra parte, bien valía ceder ante un mero enunciado ideológico, si en compensación se constitucionalizaba —como vamos a ver más adelante,— la participación de las escuelas privadas, en su inmensa mayoría profesionales, en las rentas nacionales destinadas a la educación.

"Art. 36.—La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad e inculcará respeto a los derechos y libertades fundamentales; favorecerá la comprensión y tolerancia entre los grupos sociales y religiosos y el mantenimiento de la paz.

En todos los niveles de la educación se atenderá primordialmente a la formación moral y cívica de los alumnos".

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Nada tenemos que objetar a las prescripciones de este artículo impregnadas de un sentido pacifista, tolerante y de solidaridad social. Acaso habría convenido añadir en el último inciso "la formación económica".

"Art. 37.—La educación elemental y la básica son obligatorias; cuando se impartan en establecimientos oficiales, serán además gratuitas".

La obligatoriedad y la gratuidad de la educación primaria tienen su raíz en la tantas veces mencionada Carta Política de 1883; lo lamentable es que en más de tres cuartos de siglo de vigencia ininterrumpida, ninguno de estos principios haya llegado a convertirse en realidad.

"Art. 38.—En la educación se prestará especial atención al campesino. Se propenderá a que los maestros y funcionarios que traten con él, conozcan el idioma quechua y otras lenguas vernáculos.

En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena se usará —de ser necesario— además del español, el quichua o la lengua aborígen respectiva, para que el educando conciba en su propio idioma la cultura nacional y practique luego el castellano”.

Es un avance muy plausible el precepto inicial según el cual “En la educación se prestará especial atención al campesino”.

El resto del artículo no es sino una versión del párrafo 8 del artículo 143 de la Constitución de 1944, a la que se han añadido unas frases acerca de la finalidad perseguida, palabras que más bien oscurecen el sentido como aquello de que “el educando **conciba** en su propio idioma la cultura nacional”. Además conforme lo sostuvimos en la Asamblea de 1944 cuando se debatía este mismo enunciado, es un asunto tan técnico y didáctico que no puede ser materia de una constitución.

“Art. 39.—El Estado fomentará, fundará y mantendrá escuelas técnicas y establecimientos especiales de enseñanza de artes, oficios, comercio, agricultura y demás medios de trabajo remunerador, según las necesidades de las regiones y del desarrollo económico y progreso social del Ecuador.

El Estado en colaboración con entidades particulares y a expensas comunes, podrá fundar escuelas técnicas y otros establecimientos especiales, y encomendarles su gobierno”.

El primer inciso nada añade a lo preceptuado en las últimas constituciones. Pero el segundo, faculta al Gobierno no sólo para contribuir económicamente a la función de escuelas técnicas privadas, sino —lo que es más— para entregar a los particulares su administración y dirección, lo que no nos parece conveniente.

No está claro; pero por el contexto del artículo hay que entender la palabra “especiales” en la antigua acepción de planteles de índole profesional o más o menos vocacional. No sería interpretación justa comprender en este artículo las escuelas para ciegos, sordomudos, etc. que son modernamente las verdaderas “especiales”.

“Art. 40.—El Estado atenderá a la urgente erradicación del analfabetismo; el Presupuesto fiscal incluirá necesariamente partidas destinadas a este fin”.

Restablece lo prescrito por la Constitución de 1944 con la ventaja de que ahora se añade la obligación forzosa de señalarse partidas presupuestarias específicas para este fin, la alfabetización.

“Art. 41.—En los establecimientos gratuitos, oficiales o particulares, sin distinción, se suministrarán útiles y servicios sociales a los alumnos que los necesitare”.

Tradicionalmente el liberalismo ha sustentado en nuestro medio la doctrina de que el Estado no puede subvencionar la educación privada, pues considera que cumple su deber con mantener escuelas públicas gratuitas a las que tienen derecho de asistir todos los niños sin distinciones de clases, sectas, etc. y que, en consecuencia, quienes pretenden segregación, por motivos religiosos, sociales, lingüísticos o de otro orden, pueden hacerlo, pero costeándose personalmente.

La Constitución de 1944 mantuvo la prohibición de subvencionar otra educación que no fuere la oficial y laica, pero admitió que "los servicios sociales serán suministrados, sin diferencia alguna a todos los alumnos que los necesiten", concesión razonable que favorece la gratuidad y la obligatoriedad de la educación. Además con este mismo propósito se manda que el Estado proporcione en sus escuelas sin costo alguno los materiales escolares necesarios.

"Art. 42.—Sin perjuicio de las participaciones establecidas en leyes especiales en beneficio de la educación particular, el legislador, y con anuencia de éste, las Municipalidades, cuando lo estimen conveniente, suministrarán ayuda a la educación particular elemental y básica gratuita".

Una maniobra demagógica de la Junta de Gobierno Militar, en los últimos estertores de su agonía, dio el salto más grande en favor de la educación privada, al señalar asignaciones de varios millones de sueros para subvencionar la educación particular, en los mismos momentos en que no sólo el ramo educativo sino el país en todos sus aspectos sufría aguda crisis financiera. El artículo 42 no es sino la constitucionalización y extensión de esta medida con que un gobierno dictatorial pretendió grangearse simpatías; pero que asesta rudo golpe a las escuelas fiscales escasas en número, deficientes en edificios y mobiliario, escuálidas en materiales de enseñanza y con un magisterio mal remunerado.

Los constituyentes de 1946 habían logrado ya facultar a las Municipalidades para que pudieran invertir hasta el 20% de las rentas empleadas en la educación propia en subvenciones a escuelas particulares gratuitas, como también al Ejecutivo para que pudiera concederles "alguna ayuda", previa autorización del Consejo de Estado. Los de 1967, a más de las participaciones procedentes de leyes especiales, como la de la Dictadura Militar, facultan a la legislatura para subvencionar la educación privada elemental y básica gratuita, sin limitación alguna, extendiendo la facultad a los Municipios.

"Art. 43.—Las universidades y las escuelas politécnicas son autónomas y se rigen por ley y estatutos propios; para la efecti-

vidad de esta autonomía, la ley propenderá a la creación del patrimonio universitario.

Sus recintos son inviolables y no pueden ser allanados sino en los casos y términos en que pueden ser la morada de una persona.

Su vigilancia y el mantenimiento del orden interno son de competencia y de responsabilidad de sus autoridades.

Son funciones fundamentales de las universidades y escuelas politécnicas la formación cultural, la preparación profesional, la investigación científica, el planteamiento y estudio de los problemas sociales, educativos y económicos del país, y la contribución al desarrollo nacional".

La autonomía universitaria fue concedida primeramente como fruto de la transformación política del 9 de julio de 1925; pero ascendió a garantía constitucional en 1944, habiéndose mantenido la disposición que la establece en las posteriores constituciones casi en los mismos términos, aun en aquello de "la creación del patrimonio universitario" que en el transcurso de varias décadas de vigencia no ha pasado de ser un enunciado declamatorio, puesto que nadie se ha preocupado de darle efectividad.

Un positivo progreso es la inviolabilidad del recinto universitario consignada en la última constitución, sin duda bajo la impresión del bochornoso ataque armado de que fue víctima la Universidad Central por parte de la Dictadura Militar. Fue tan alevosa la invasión que determinó su derrumbamiento definitivo y granjeó simpatías a la Universidad ultrajada.

No se ha hecho constar la garantía a la libertad de cátedra; pero naturalmente, aunque no es precepto constitucional, su existencia es legal.

"Art. 44.—Los estudiantes capaces y meritorios tienen derecho a alcanzar los niveles más elevados de estudios. El Estado hará posible el ejercicio de este derecho, mediante becas y otros beneficios que deberán ser otorgados por concurso".

Este artículo es la nueva expresión del inciso 13 del artículo 143 de la Constitución de 1944 que decía: "El Estado auxiliará a los estudiantes necesitados a fin de facilitar su completa educación".

Debemos hacer notar que de la Constitución de 1944, que en buena parte ha servido de inspiración a la de 1967, se han eliminado los incisos que garantizan la libertad de organización de profesores y estudiantes y la participación de éstos en el gobierno universitario; pero ambas garantías subsisten en leyes secundarias.

"Art. 45.—En los organismos directivos nacionales de la educación estarán representadas todas las fuerzas docentes del país, tanto oficiales como particulares, con arreglo a la ley".

Es la repetición de lo dispuesto a este respecto en la Constitución de 1946, que significa una conquista más para la educación particular.

"Art. 46.—Se garantiza la estabilidad y la justa remuneración de los educadores en todos los estadios; la ley regulará su designación, ascenso, traslado y separación, atendiendo a las características de la educación pública y de la privada".

La Constitución de 1944 legisló en este mismo sentido; este artículo es casi reproducción textual de lo dicho en aquella constitución.

"Art. 157.—En el Presupuesto se atenderá de preferencia a la educación pública y a la defensa nacional.

Se destinará a la educación no menos del treinta por ciento de los ingresos ordinarios del Estado. Para ello, se incrementarán anualmente las partidas correspondientes, de manera que en cinco años —contados desde la vigencia de esta Constitución— se llegue al indicado porcentaje.

Las partidas de Educación no podrán destinarse a otro objeto, salvo el caso de calamidad pública y lo determinado en el ordinal 5º del artículo 186" (Se refiere a conflicto internacional o caso de inminente invasión).

DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Es de rigor recandar que los constituyentes de 1929 fueron los primeros en dar preferencia a la educación en cuanto a distribución de rentas. El artículo 169, de la constitución de ese año, que no llegó a cumplirse, pero que entraña una sana intención, disponía: "Cada año, en el Presupuesto, se incrementará la partida destinada al ramo de Educación Pública, hasta que llegue a emplearse en este servicio el veinte por ciento de las rentas del Estado dentro de cinco años".

Se ha elevado muy acertadamente el porcentaje. Como el Presupuesto de Servicios para el ejercicio financiero de 1967 asciende a 1.587'400.000 sucres y a la educación pública se destinan 375 millones 145 mil sucres quiere decir que por ahora sólo tenemos el 23 % y que para 1972 ya se podrá contar con el 30 % preceptuado.

Como síntesis de cuanto dejamos expuesto, podemos decir que, de una manera general, es aceptable el capítulo sobre educación de la nueva constitución nacional, pues incorpora progresos reales; pero que dista de ser completamente satisfactorio.