



EL CAMINO INMUTABLE: DEPENDENCIA DE LA TRAYECTORIA EN LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL SIGLO XX EN ECUADOR

THE UNCHANGING PATH: PATH DEPENDENCY IN 20TH CENTURY EDUCATIONAL POLICY IN ECUADOR

Recibido: 18/12/2024 – Aceptado: 27/1/2025

Iván Bolívar Ruiz González

Docente en Facultad de Ciencias Sociales
Ecuador

Magister en políticas públicas
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

ivanruizpm@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3837-4708>

Cómo citar este artículo:

Ruiz González, I. B. (Enero – junio de 2025). El camino inmutable: dependencia de la trayectoria en la política educativa del siglo XX en Ecuador. *Visión Empresarial* 15, 66-78. <https://doi.org/10.32645/13906852.1342>



Resumen

La manera en que se estandarizan las instituciones políticas dentro de un Estado, y su influencia en el devenir histórico, es resultado de eventos que pueden generar cambios paradigmáticos. Con base en este aserto, la investigación persiguió el objetivo de analizar la dependencia de la trayectoria en la política educativa nacional a partir de la Revolución Liberal en Ecuador de 1895, con enfoque en el laicismo como institución. Se utilizó la teoría de cambios de políticas públicas junto a la teoría de la dependencia de la trayectoria, que ofrece insumos analíticos para reflexionar sobre la estandarización y resistencia del laicismo en el tiempo. Junto al uso de un enfoque cualitativo y al systematic process tracing como herramienta para reconstituir la información histórica, se concluyó que el laicismo es resistente pero no impenetrable, lo que supone traumas en la política sectorial para defenderlo, evidenciando expresiones contrarias para desestimarla.

Palabras clave: paradigma, política educativa, institucionalismo histórico

Abstract

The way in which political institutions are standardized within a State, and their influence on historical development, is the result of events that can generate paradigmatic changes. Based on this assertion, the research pursued the objective of analyzing the path dependence in national educational policy since the Liberal Revolution in Ecuador in 1895, focusing on secularism as an institution. The theory of public policy changes was used together with the theory of path dependence, which offers analytical inputs to reflect on the standardization and resistance of secularism over time. Together with the use of a qualitative approach and the systematic process tracing as a tool to reconstruct historical information, it is concluded that secularism is resistant but not impenetrable, which supposes traumas in sectoral policy to defend it, evidencing contrary expressions to dismiss it.

Key words: paradigm, educational policy, historical institutionalism

Códigos JEL: J1, J18, N96

Introducción

A finales del siglo XIX, Ecuador estaba sumido en crisis política y social. Esto abrió la oportunidad para que en Guayaquil se declarase a Eloy Alfaro como jefe supremo de la república, quien llevó a cabo una revolución fundamentada en los preceptos liberales. Este acontecimiento traumático logró un cambio de paradigma a nivel de Estado, lo que fue determinante para refundar la educación nacional bajo nuevas ideas e instituciones, contrarias a las establecidas desde tiempos coloniales y que tuvieron plena vigencia hasta antes de la Revolución Liberal.

A través de la siguiente pregunta: ¿de qué manera se estandarizó el laicismo como principio de la política educativa ecuatoriana? se busca definir el tipo de cambio en la política pública y explicar la dependencia de la trayectoria mediante estudio de caso. La hipótesis que sostiene este trabajo indica que la Revolución Liberal ocasionó, según la propuesta de cambios de Peter Hall, un cambio de tercer orden en Ecuador, lo que a su vez determinó cambios de segundo y primer nivel en la política de educación ecuatoriana. Esto trazó el camino para la estabilidad y el auto reforzamiento de la nueva política educativa nacional, imposibilitando su cambio en eventos futuros.

Marco teórico

Niveles de cambio de Hall

A través del estudio de la formulación de políticas macroeconómicas en Gran Bretaña en la segunda mitad del siglo XX, Peter Hall desarrolló la propuesta de la formulación de políticas como un aprendizaje social. Al destacar el rol que políticos y operadores de políticas juegan al respecto, define el aprendizaje social como un “intento deliberado de ajustar las metas o técnicas de política en respuesta a la experiencia pasada y nueva información” (Hall, 1993, p. 278).

Las políticas públicas pueden estar sujetas a tres niveles de cambio. Un cambio de primer nivel se refiere a calibraciones de la política bajo análisis; son cambios marginales o incrementales. El cambio de segundo orden trata acerca de una alteración en las técnicas empleadas o el desarrollo de nuevos instrumentos de políticas. El último nivel de cambio, el de tercer orden, remite a un cambio más radical, referente a un cambio total de las ideas imperantes en una realidad concreta, denominado cambio de paradigma. Los cambios de primer y segundo orden no conducen a un tercer nivel de cambio, en contraste, un cambio de paradigma afecta a los cambios de segundo y primer nivel (Hall 1993, pp. 278-280).

Hall adopta la noción de paradigma de Kuhn sobre la estructura de las revoluciones científicas para realizar su analogía: “Estos paradigmas de política son bastante parecidos a los paradigmas científicos que Thomas Kuhn ha identificado” (Hall 1993, p. 279). Por su parte, Kuhn explica que paradigma es “un modelo o patrón aceptado (...) obtienen su *status* como tales, debido a que tienen más éxito que sus competidores para resolver unos cuantos problemas que el grupo de profesionales ha llegado a reconocer como agudos” (Kuhn 1971, pp. 51-52).

Hall adoptó esta postura para argumentar cómo los cambios de tercer orden no son producidos por acontecimientos típicos, más bien se deben a sucesos poco comunes. En la tesis de Kuhn, “la transición sucesiva de un paradigma a otro por medio de una revolución es el patrón usual de desarrollo de una ciencia madura” (Kuhn 1971, 36), o, en el caso que nos ocupa, de las políticas públicas. Esta afirmación es el sustento de la hipótesis propuesta en el presente trabajo.

Path dependence o dependencia de la trayectoria

Con Hall, las ideas juegan un papel fundamental en la formulación de políticas. El aprendizaje social se pone en escena, con exclusividad, con los cambios de primer y segundo nivel. Sin embargo, las ideas por sí solas no otorgan una explicación de un cambio radical, en el que se contraponen ontologías distintas y contradictorias. En ocasiones “las ideas no son mutuamente consistentes. De hecho, algunas de ellas aparecen mutuamente inconsistentes” (March y Olsen 1984, 738). El robustecimiento en la explicación de la incidencia de las ideas está determinado por el rol de las instituciones.

El resurgimiento del institucionalismo o nuevo institucionalismo como una respuesta “a la influencia que tuvieron el conductismo y las teorías de la elección racional en el análisis de las instituciones” (Fontaine 2015, 104), retoma la importancia del rol de las mismas al incidir en el comportamiento de los actores. En el nuevo institucionalismo, la definición de institución no se reduce a entes formales, el concepto abarca “reglas de procedimiento, los dispositivos de decisión, la forma de organización, las rutinas y el tratamiento de información (...) las creencias, paradigmas, culturas, tecnologías y saberes” (Roth 2014, 95).

Este trabajo adopta la teoría neo institucionalista histórica para analizar la manera en que los procesos históricos se ven afectados por las características específicas de las instituciones políticas (March y Olsen 1984, 743). En conjunto, la teoría de la dependencia de la trayectoria establece que los eventos sucedidos en la historia, que cambiaron en su momento la realidad, definen la estabilidad en el presente y el futuro: “la suposición básica es que una vez que una institución (...) selecciona una política, es probable que persista en ese camino a menos que se ejerzan fuertes presiones” (Peters 2016, 60-61).

James Mahoney, a través de un estudio sobre los régimen políticos en Centro América, elaboró un cuadro cuyas entradas permiten estructurar un análisis histórico que servirá de guía para nuestro estudio. La estructura de la dependencia de la trayectoria se consideró como marco analítico por sus cinco componentes: 1) Antecedentes, 2) Coyuntura crítica, 3) Persistencia estructural, 4 Secuencia reactiva, y, 5) Resultados (Mahoney 2001a, 5 y 269). El argumento central de Mahoney es que el cambio de una política a otra representa costos de transacción (recursos, aprendizaje, tiempo) lo que puede motivar su rechazo en favor de la estabilidad.

Materiales y métodos

La investigación aplicó un enfoque cualitativo por corresponder con el objetivo de investigación y su naturaleza histórica, además, es de tipo histórico y documental, junto al *systematic process tracing* como herramienta de indagación causal, el cual admite una generalización inductiva sobre los procesos políticos de cambio en políticas públicas (Palier 2016, 431). El uso de esta técnica analítica posibilita reconstituir causalmente los hechos históricos en función de su pertinencia para el objetivo de investigación y su relevancia en cuanto al potencial explicativo para el cambio de políticas públicas.

La estructura analítica del *path dependence* proveerá las fases secuenciales para el desarrollo descriptivo de algunos acontecimientos en Ecuador que son relevantes en el ámbito educativo. Esta rigurosidad en las etapas permitió diagnosticar los procesos históricos causales del cambio en la política educativa a finales del siglo XIX, complementado con la identificación de instrumentos de políticas públicas que abrieron paso a la implementación de la política educativa liberal y su consecuente estabilidad en el tiempo.

Estudio de caso histórico

Antecedentes: La educación como producción clerical

Los antecedentes históricos permiten comprender qué factores históricos dieron cabida a una coyuntura crítica que determinó en un cambio de política educativa. Los antecedentes “definen una gama de opciones disponibles para los actores en un punto clave de elección” (Mahoney 2001b, 112). Por lo tanto, no puede entenderse el cambio de política sin conocer los rasgos característicos de la política educativa hasta antes de la Revolución Liberal.

Desde antes de iniciada la república, el poder eclesiástico en el Quito colonial fue precursor de la educación secundaria y universitaria. Los primeros planteles de enseñanza secundaria que surgieron en Quito estuvieron bajo la égida de diferentes órdenes religiosas. El *Estudiantado*, posteriormente Colegio de San Fernando, de los frailes dominicos, y, el Colegio Seminario de San Luis, a cargo de los frailes jesuitas. Lo mismo sucedió con las primeras universidades. La Universidad de San Fulgencio creada por los frailes agustinos; la Real y Pontificia Universidad de San Gregorio Magno en manos de los jesuitas; y, la Universidad de Santo Tomás bajo responsabilidad de los dominicos (Reyes 1970, 193-195).

En el periodo republicano, la efervescencia del conservadurismo llegó de la mano de Gabriel García Moreno. En cuanto a la política de educación, destacan dos instrumentos de política en su periodo de gobierno. El 26 de septiembre de 1862, el gobierno ecuatoriano firmó con el representante del Papa Pío IX el *Concordato*. En este documento, la educación se entrega explícitamente a la responsabilidad clerical. Para dar cuenta de ello, en los artículos tercero y cuarto se estipula lo siguiente:

Tercero: “La instrucción de la juventud en las universidades, colegios, facultades, escuelas públicas y privadas, será, en todo, conforme a la doctrina católica. (“Concordato de 1862–Encyclopedia del Ecuador”) Los Obispos tendrán al efecto, para ello, el exclusivo derecho de designar los textos para la enseñanza, tanto de las ciencias eclesiásticas, como de la instrucción moral y religiosa. (“Inicios y llegada de la sociología al Ecuador–ResearchGate”) Además, los Prelados Diocesanos conservarán su derecho de censurar y prohibir, mediante cartas pastorales y decretos prohibitivos, los libros o publicaciones de cualquiera naturaleza que sean, que ofendan al dogma, la disciplina de la Iglesia y la moral...; debiendo también vigilar el Gobierno y adoptar las medidas oportunas para que dichas publicaciones no se propaguen en la República”. *Cuarto:* “Los Obispos, según el deber de su ministerio pastoral, cuidarán de que ninguna enseñanza sea contraria a la religión católica...”. (Flores 1894, 22-23).

Más tarde, en 1863, entró en vigencia la Ley Orgánica de Instrucción Pública. En dicho instrumento, en el artículo², nombró a los miembros del Consejo General de Instrucción Pública conformado por el ministro de Instrucción Pública, el arzobispo de la Arquidiócesis, el rector de la Universidad, dos miembros de la Academia nacional y decanos de las facultades universitarias.¹ Asimismo, quienes no profesaban la religión del Estado (católica) no podían ser maestros de primeras letras². En la enseñanza secundaria, se estableció que la instrucción moral y religiosa será obligatoria en todos los establecimientos de enseñanza, al menos una vez por semana.³

En lo sucesivo, estos elementos no cambiaron. La referida ley se reformó solo para incluir mayor participación del clero en los asuntos educativos. Así, en la Ley de Instrucción Pública de 1878, se introdujo al arzobispo de Quito como miembro del Consejo General de Educación, en la reforma a la ley en 1884 se juntó al Consejo al rector del Colegio San Gabriel, y, en 1890 se incluyó al Superior de los Hermanos Cristianos (Guerrero Blum 2015, 19).

1 Ley Orgánica de Instrucción Pública decretada por el Senado y la Cámara de Diputados en 1863.

2 Artículo 18.

3 Artículo 22.

Estos elementos fueron constantes en la era garciana y pos garciana. Las instituciones educativas estaban monopolizadas por la iglesia (Ayala Mora 2011, 192). Desde la época colonial, la iglesia tuvo en su haber la educación. La política educativa se fundó bajo esta racionalidad. En efecto, quienes llegaban al poder habían sido alumnos de clérigos y sacerdotes, por tanto, no se cuestionaba el poderío de la religión en la educación. Se había normalizado que religión y educación fueran compatibles e indisolubles. Para ser maestro se debía profesor la religión católica, así lo establecieron las leyes de 1880, 1884, 1885, 1890, 1892, incluso, en esta última, la diócesis podía suspender a un maestro por conducta irreligiosa (Guerrero Blum 2015, 19-20).

Coyuntura crítica: La revolución y un cambio de paradigma

En una coyuntura crítica, los decisores deben elegir entre dos o más alternativas para continuar el rumbo de la historia. La opción elegida hace progresivamente difícil un retorno al punto inicial mientras está disponible una variedad de nuevas posibilidades (Mahoney 2001a, 6-7). En un evento infrecuente, como una revolución, se trata de imponer las creencias de los actores triunfantes: los revolucionarios. “Una vez establecidos, los patrones de movilización política, las reglas institucionales del juego e incluso las formas básicas de pensar de los ciudadanos sobre el mundo político a menudo generarán una dinámica de auto-refuerzo” (Pierson y Skocpol 2002, 700).

El auto refuerzo o retroalimentación por inercia (*self-reinforcing*) nos remite a los términos de economía política acerca de los “rendimientos crecientes” (Fontaine 2015, 162). Será particularmente difícil adoptar nuevas alternativas por sobre una vigente en el tiempo, incluso si aparentan ser mejores, debido a que su estabilidad generó patrones de adaptación de la sociedad o rendimientos que crecieron conforme avanzó el tiempo y las nuevas generaciones se acostumbraron a éste. Una pretensión de cambio implicará costos que, en primera instancia, no estarán dispuestos a asumirlos los actores políticos.

Hasta antes de 1895, a pesar de las constantes crisis políticas y el ascenso de gobiernos contradictorios, no había existido un momento propicio para una refundación estatal. La política educativa, tal y como fue manejada en la época colonial, exacerbada a través de instrumentos adoptados por García Moreno, sin mayores cambios en su composición a través del tiempo, se mantuvo estable. Sin embargo, el liberalismo en la región empezó a marcar tendencia y dictó desequilibrios en varios países latinoamericanos en cuanto a sus régimen políticos.

Este liberalismo y las circunstancias sociopolíticas de algunos países latinoamericanos representaron para varios actores un referencial⁴ que constituía “una tentativa por operacionalizar los fenómenos de conocimiento y de sentido al nivel del espacio público” (Surel 2008, 42), bajo el cual construían su gobierno o pretendían construirlo una vez que llegasen al poder. Primó un referencial global, entendido como “la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado” (Muller 2006, 100-101).

En efecto, “entre 1850 y 1880, América Latina vive la emergencia del liberalismo (...) se promueve una vinculación mayor con el capitalismo mundial” (Porras 2006, 48). Bajo estas consideraciones, en la región latinoamericana, particularmente en Ecuador, el referencial global latente era el del capitalismo, de la democracia liberal, del Estado moderno, del laicismo, de la razón por sobre la divinidad, en definitiva, el referencial global era el liberalismo. Una muestra de aquello es que, en los primeros años de la década de 1890, el liberalismo ya predominaba en Venezuela, en Perú triunfó en 1895 y en Colombia los liberales se habían alzado en armas (Ayala Mora 2002, 83).

La confluencia de ideas y de instituciones liberales, inspiradas en gran medida por la Revolución Francesa, conformó la base de transformaciones radicales en el continente latinoamericano. En Ecuador,

⁴ En políticas públicas, un referencial es una representación o imagen de la realidad sobre la cual se desea intervenir (Muller 2006, 97-98).

su consecución tomó hasta final de siglo, tiempo en que surgió un evento contingente que marcó la ruptura de un orden político y social establecido. En la tesis de la dependencia de la trayectoria no existen variaciones importantes “salvo en situaciones excepcionales en las cuales se abren ventanas de oportunidad y se inician nuevas secuencias históricas” (Fontaine 2015, 105). En efecto, la crisis institucional que dejó el gobierno de Plácido Caamaño, sin profundas correcciones a pesar de la presidencia pacífica de Antonio Flores y el escándalo de la venta de la bandera auspiciado por el gobierno de Luis Cordero Crespo, configuraron el terreno sobre el cual se erigió una revolución.

A la renuncia de Cordero y al asumir el gobierno Vicente Lucio Salazar, se convocó a elecciones. El liberalismo participó del arreglo electoral, aunque sumido en la división entre moderados que aunaban la candidatura de Darío Morla (Ayala Mora 2002, 87-88) y los radicales, que conspiraban una revolución. No obstante, en El Milagro levantaron las armas liberales radicales como Pedro Montero, Enrique Valdez y Pedro Concha (Pareja Diezcanseco 2009, 155). En varias zonas del país las elecciones fueron rechazadas y las urnas desecharas.

El enfrentamiento armado entre conservadores y liberales se recrudeció, pero, al fin, el 5 de junio de 1895, con la anuencia del pueblo convocado, en el municipio de Guayaquil se instaló una Asamblea Popular (Ayala Mora 2002, 90) que emitió el Acta de Pronunciamiento Liberal. En este documento se resolvió desconocer al gobierno de Vicente Lucio Salazar y nombrar jefe supremo y general del Ejército a Eloy Alfaro, a quien le conceden amplias facultades (Trabucco 1968, 223-224). A la fecha, Alfaro se encontraba en Centroamérica, pero retornó a Ecuador para encabezar la cruzada revolucionaria, venciendo en combates claves que imprimieron la marca revolucionaria de su liberalismo radical, deponiendo al gobierno de turno.

Al asumir la jefatura suprema, Alfaro eligió fortalecer el liberalismo radical por sobre el moderado y civil. A nivel de instrumentos de autoridad, se expidió en 1897 la constitución liberal, acorde a los principios reflejados en el referencial global. El cambio de paradigma se hizo evidente en esta constitución, transitando de un Estado confesional con rezagos feudales, a un Estado Moderno, separando a la Iglesia de los asuntos públicos, a pesar de las dificultades iniciales.

En la convocatoria a la Constituyente de 1896, “Alfaro había dispuesto la exclusión de miembros del clero” (Ayala Mora 2002, 111). El 14 de enero de 1897 entró en vigencia la nueva constitución, en la cual tácitamente el Estado rompe con la Iglesia.⁵ A pesar de que en el artículo 12 se reconocía la religión católica como oficial de la república, en el artículo 13 se promulgó la libertad de culto, dejando de ser la religión un requisito para el ejercicio de derechos civiles y políticos. Además, en el artículo 37, no se admitió que clérigos extranjeros sirvan en la Iglesia ecuatoriana, tampoco podían administrar sus bienes⁶.

La Revolución Liberal fue un evento contingente que arrancó el poder al gobierno conservador a través de las armas. Estableció la separación de la Iglesia en los asuntos políticos concernientes al Estado, decretado en la Constitución de 1897. Ese año, la Asamblea Nacional Constituyente designó como presidente interino a Eloy Alfaro, erigiendo legal y legítimamente un nuevo régimen político, el liberal, que llegó al poder por primera vez desde la fundación republicana.

A nivel de instrumentos de autoridad, el cambio de paradigma estuvo registrado en la Constitución de 1897. Desde luego, un cambio en el nivel jerárquico de las leyes empuja a un cambio en los niveles subordinados. La constitución impulsó un cambio de segundo orden en la política educativa, para lo cual

⁵ A pesar de su carácter polisémico, el laicismo es básicamente la separación de Estado e Iglesia. El Estado asume enteramente la dirección de los asuntos públicos, mientras que la Iglesia queda impedita de influir en estos, relegándose a actividades privadas.

⁶ Constitución de la República del Ecuador, decretada por la Asamblea Nacional el 14 de enero de 1897.

se promulgó la Ley de Instrucción Pública de 1897. Poco a poco fue reformándose hasta adaptarla a las nuevas realidades nacionales.

Esta ley, al igual que su antecesora de 1863, mantuvo un Consejo General de Instrucción Pública, con la diferencia de que en éste se excluye -en concordancia con la Constitución- al arzobispo de la arquidiócesis. En su lugar, lo conformaron agentes laicos, como el rector del Instituto Mejía y un profesor de pedagogía nombrado por el Ejecutivo. Además, los profesores fueron escogidos por el Estado y no por la Iglesia.

Sin embargo, mantiene algunas continuidades conservadoras, como el mantenimiento de la enseñanza de religión, que los diputados no eliminaron por contraer, a la fecha, furibundas reacciones populares. No obstante, la educación laica, aunque aún no declarada constitucionalmente, porque convenía proceder con cautela, tomó forma en las aulas primarias, creando sólidas bases cognitivas en los niños. De igual forma, los institutos normales propagaron gran cantidad de maestros laicos, lo que posibilitó futuras calibraciones a la ley (cambios de primer orden) en 1906 y 1912, entre ellas, eliminar la enseñanza de religión, declarándola constitucionalmente laica en 1905 (Orquera 2015, 37) y puesta en marcha en 1906, después de un proceso de nueva educación en la población, logrando que internalicen el laicismo.

Persistencia estructural: la formación del laicismo y su reproducción social

La persistencia estructural remite hacia una consistencia de las instituciones creadas a raíz de la opción elegida en la coyuntura crítica. Se trata de la producción y reproducción de “modelos institucionales que generan beneficios para los actores dominantes” (Fontaine 2015, 163). Estos modelos institucionales “dificultan la inversión de la ruta porque conducen a la formación de instituciones o estructuras que tienden a la persistencia y que no pueden transformarse fácilmente” (Mahoney 2001a, 8). Dependiendo de los beneficios que presente la opción elegida en la coyuntura crítica, es internalizada por los ciudadanos, normalizando las instituciones, haciéndolas permeables y dúctiles en contextos cambiantes que no representen un desequilibrio sustancial para la estabilidad sistémica.

La revolución abrió camino a un conjunto de ideas liberales que buscaron, a través de leyes, su institucionalización. En la perseguida idea de separación Estado-Iglesia, se formuló la *Ley de Manos Muertas*, que confiscó bienes a la Iglesia Católica. El laicismo en la educación no vio la luz legalmente sino en 1906, no obstante, como un conjunto de reglas y saberes que orientan el comportamiento (institución) fue puesto en marcha en 1896 con la creación del colegio Bolívar de Tulcán. Pero con mayor relevancia, el 1 de junio de 1897, con la creación del Instituto Mejía, primer instituto laico del país, capacitado para formar docentes laicos, para que estos, a su vez, preparen a los futuros estudiantes que habrán de instruirse bajo los preceptos laicos y político-liberales.

La reproducción del laicismo en la práctica educativa, como un fundamento filosófico que reivindique la razón por sobre la divinidad, el Estado por sobre la Iglesia, el liberalismo por sobre el conservadurismo y las ciencias por sobre la religión; se llevó a cabo en el terreno práctico. Alfaro trajo misiones foráneas con el fin de reproducir las enseñanzas de este precepto en los establecimientos educativos. El Instituto Mejía fue el centro que representó las reformas educativas, siendo su primer y efímero rector el profesor alemán Valdemar de Korab (Guerrero Blum 2015, 35).

Para garantizar el normal funcionamiento del Mejía, “la Constituyente dispuso en 1897 que se usaran todos los edificios, haciendas, gabinetes, muebles, etc., que fueron entregados a los hermanos cristianos” (Ayala Mora 2002, 296). Los graduados del Mejía, así como del Montalvo y el Manuela Cañizares, forjaron la nueva educación ecuatoriana del siglo XX. En sus enseñanzas estaban implícitas las ideas seculares y científicas que formaron a varios estudiantes en el crisol del laicismo. Al punto que

diez años después de la Revolución Liberal, al fin fue posible declarar legalmente a la educación pública como laica.

Secuencia reactiva: la oposición del clericalismo

Al establecimiento de nuevas instituciones y su auto reforzamiento, le siguen reacciones que de alguna manera no asimilan los nuevos patrones institucionales. Las reacciones y contra reacciones se producen en “eventos causalmente unidos” (Mahoney 2001b, 114) e identificables en el tiempo. “Las secuencias reactivas se caracterizan por procesos transformadores y de retroceso en los que hay un movimiento hacia la reversión de patrones previos” (Mahoney 2001a, 10). En el marco de elecciones tomadas en una coyuntura crítica, desfavoreciendo a actores que no comparten las ideas de un grupo o coalición imperante, brotarán acciones o respuestas encaminadas a “revertir aquellos modelos institucionales” (Fontaine 2015, 163).

A la luz de las instituciones creadas en la Revolución Liberal, en particular el laicismo como norte de la nueva educación nacional, sobrevinieron ofensivas y reacciones que buscaron su paralización y reversión. La Iglesia Católica promovió desde los púlpitos y las cartas pastorales una retórica ofensiva en contra de la educación pública seglar. Las escuelas laicas, en particular el Instituto Mejía, sufrieron agresiones de todo tipo, “fue uno de los blancos más atacados por la oposición clerical conservadora” (Ayala Mora 2002, 296). Hubo actores que se pusieron a la cabeza de la reacción clerical, como el obispo de Portoviejo, Pedro Schumacher Niessen, que exaltó:

Ahora bien; ¡Cristo ó Lucifer! —García Moreno como personificación de la política cristiana; de la justicia, paz y prosperidad, ó sea la *Teocracia*; el reino de Dios—o un jefe masónico con la libertad encarnada y ensangrentada; arbitrariedad, injusticias y revolución sin fin, ósea la Démonocracia, ¡el reino de Lucifer! (Schumacher 1897, 45).

Sin embargo, las reacciones y contra reacciones no provenían únicamente del clero. El ala moderada e intelectual del liberalismo también ejerció una ruptura con Alfaro. A comienzos del siglo XX, existieron fuertes tensiones con Leonidas Plaza quien fue presidente liberal después de Alfaro. Además, el golpe de Estado alfarista que tumbó a Lizardo García “constituyó el inicio de la fragmentación del liberalismo en dos bandos distintos” (Orquera 2015, 32).

El 25 de abril de 1907 se desarrollaron en Quito fuertes manifestaciones populares en reclamo de elecciones libres. Todo esto socavó la capacidad de respuesta del gobierno liberal radical. La actitud reaccionaria del liberalismo y amplios sectores de la sociedad, “hace pensar en un juego de fuerzas, alianzas y conflictos entre los diversos movimientos políticos en torno a temas controversiales como la educación laica (...) y la separación entre la Iglesia y el Estado” (Goetschel 2010, 228). Entre altos y bajos, en el segundo mandato liberal, y bajo el cansancio de tanta lucha fraterna, terminó una etapa violenta con la muerte de Alfaro y varios de sus colaboradores el 28 de enero de 1912.

Resultados y discusión: nueva estabilidad y resistencia al cambio

Los choques que desencadenaron las secuencias reactivas determinaron un resultado final sobre los patrones institucionales que se pusieron en práctica. Pese a las reacciones y contra reacciones, “los resultados finales generalmente implican la formación de nuevos patrones institucionales o estructurales” (Mahoney 2001a, 11) que determinan un tipo de régimen, un sistema, una estructura, entre otros. Normalmente, la definición de estas instituciones seguirá un equilibrio o estabilidad en el tiempo, disponiéndose a retroalimentarse mientras más sea su permanencia en la historia.

Con el fin de que su cambio involucre más costos iniciales que beneficios inmediatamente comprobables, lo que dificultará su cambio y garantizará la estabilidad. Pueden aplicarse cambios incrementales (primer orden) que corrijan ciertas discontinuidades en su relación con el contexto presente, sin embargo, la retroalimentación por inercia las predispone a ser adaptables y consistentes.

A raíz de la muerte de Alfaro -desde luego un acontecimiento conmocionante, pero no lo suficiente como para abrir una ventana de oportunidad a un cambio radical como el experimentado en 1895- las fuerzas movilizadoras de la ciudadanía y los actores políticos volvieron a su cauce normal. A pesar de su muerte, el régimen liberal no desapareció. A través de los cambios constitucionales y de las leyes promulgadas, se fortaleció el régimen liberal, al punto que después de 1912 le sucedieron gobiernos liberales en lo económico y político hasta la asunción de Velasco Ibarra en 1934. Además, el Estado Nacional, moderno y capitalista mantuvo su vigencia en Ecuador.

En lo que respecta a la educación, aunque tomó tiempo su incorporación en el imaginario de la sociedad, el laicismo cogió impulso nacional, hasta lograr interiorizarse en los valores ciudadanos. Un cambio en la política educativa, por ejemplo, de laica a confesional, arremetería contra los valores históricos de una nación y llamaría a la movilización a la sociedad en general. Este no es un hecho aislado ni un ejemplo sin sustento empírico.

En 1994 se presentó al Congreso Nacional una propuesta de ley denominada de *Libertad educativa de las familias del Ecuador* o ley 69. Sostenía la enseñanza de religión por dos horas diarias en los establecimientos educativos públicos. Bajo el auspicio del Partido Socialcristiano y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, la ley fue aprobada, pese a la resistencia que realizaron organizaciones de la sociedad civil. Alrededor se organizaron dos coaliciones, por un lado, la coalición "A" que defendía su aplicación: Iglesia Católica, grandes medios de comunicación privados, partidos políticos e intelectuales neoconservadores. Por otro lado, se estructuró una coalición "B" contraria a esta ley: "el Frente de Defensa del Laicismo, el Partido Socialista Ecuatoriano y la Iglesia Católica Anglicana" (Galarza 2010, 177).

La coalición "A" mantuvo una estrategia mediática a través de la promoción de una encuesta llevada a cabo por Informe Confidencial, cuyo resultado reflejaba que la mayoría de los ecuatorianos estaban a favor de la instrucción religiosa. Por otro lado, la coalición "B" llevó a cabo movilizaciones, demandas de inconstitucionalidad y la desobediencia política cuando esta ley fue aprobada. Las movilizaciones llegaron a un clímax tan alto, exacerbado incluso por el asesinato de un estudiante del Colegio Mejía en la Escuela de Derecho de la Universidad Central mientras se manifestaba en protesta por la aplicación de esta ley, que se advertía una posible guerra civil⁷ (Galarza 2010, 162-175).

La aplicación de la norma no se concretó porque los establecimientos educativos la desacataron en la práctica. El espíritu laico estuvo profundamente arraigado, que su vulneración conllevó a agitaciones en masa y la desobediencia al poder de turno. En el gobierno de Correa sucedió un hecho similar, siendo el mismo presidente quien presentó la iniciativa a sus asambleístas, quienes lo rechazaron al instante. Fue un asunto que no trascendió ni del que tampoco se pueda encontrar importante documentación. Pero son ejemplos que justifican por qué pensar, ahora, en cambiar el resultado de la herencia liberal, conllevaría costos políticos incommensurables.

Conclusiones

Aunque es evidente que el cambio de la política educativa se subordinó a un cambio radical del Estado, ésta no se consolidó de inmediato como habría de pensarse. Fueron necesarios varios años para que

⁷ Para información jurídica y analítica más detallada, ver Galarza Izquierdo, Luis. 2015. *El Opus Dei contra el Estado Laico*. Págs. 121-203.

la educación laica y gratuita tuviera plena vigencia y aceptación popular. Pero es claro que el cambio de paradigma a nivel de Estado determinó cambios de segundo y, sobre todo, de primer orden en la formulación de la política educativa nacional, incorporando reformas sustanciales, de plena vigencia en la actualidad, a saber, la educación pública como laica y gratuita. Para cambiarla, sería necesario un evento contingente de similares características a la coyuntura crítica expuesta, que patente un novedoso referencial global y que supere las trabas que imponen los costos de cambio.

La política educativa cambió a finales del siglo XIX por el advenimiento de una revolución de carácter liberal, que, en los instrumentos de autoridad y organización, principalmente⁸, determinó cambios de segundo y tercer orden, lo que, a la larga, lograron imponer un nuevo paradigma de educación. La instrucción laica es el camino inmutable que se ha reforzado a lo largo del tiempo. Varias organizaciones se han constituido para defenderla en caso de posibles arremetidas cléricas, como la masonería ecuatoriana, las organizaciones progresistas, la Sociedad de Egresados del Mejía, sindicatos, instituciones educativas e influyentes líderes de opinión.

El esfuerzo en el presente trabajo radicó en analizar una secuencia de acontecimientos históricos para determinar sus relaciones causales, el influjo de las instituciones en el acontecer histórico, la importancia de las ideas y el rol de los actores. La teoría de la dependencia de la trayectoria, anclada al neoinstitucionalismo histórico, junto al *systematic process tracing* fueron útiles para ordenar y detectar los eventos secuenciales y explicar la actual resistencia al cambio, como se puso de evidencia a finales del siglo XX. No obstante, existen micro manifestaciones contrarias al laicismo en la educación ecuatoriana que pueden inaugurar futuros estudios sobre el estado del laicismo en la educación actual.

⁸ A nivel de instrumentos de tesoro, la educación pública gratuita y liberal atravesó varios problemas de financiamiento. El Estado en el régimen liberal, incluso alfarista, no dio abasto económico para cubrir las necesidades de las escuelas, colegios y universidades públicas. Esta calamidad ha sido un común denominador en la historia de la educación republicana. No se ha podido detectar con precisión los instrumentos de información en la época, al parecer, tampoco fueron determinantes en la consolidación revolucionaria, quizás por pocas excepciones.

Referencias bibliográficas

Ayala Mora, E. (2002). *Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Ayala Mora, E. (2011). *Ecuador del siglo XIX. Estado nacional, Ejército, Iglesia y Municipio*. (“*Ecuador del siglo XIX: Estado Nacional, Ejército, Iglesia y Municipio ...*”) Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.

Flores, Antonio. 1894. *El Concordato ecuatoriano*. París: Librería de Garnier Hermanos. Edición en PDF.

Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos y FLACSO Ecuador.

Galarza Izquierdo, Luis. 2010. *El Opus Dei contra el Estado Laico*. Quito: Artes gráficas Silva.

Goetschel, Ana María. 2010. “Las paradojas del liberalismo y las mujeres: coyuntura 1907-1909”. En *Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana*, coordinado por Valeria Coronel y Mercedes Prieto, 209-240. Quito: FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura.

Guerrero Blum, Edwing. 2015. *Historia del Instituto Nacional Mejía. Ciento dieciocho años de educación laica y democrática*. Quito: Editorial Pedro Jorge Vera de la Casa de la Cultura Ecuatoriana. (“Caroline LEPAGE : Bibliographie sur Cien años de soledad de ...—SFLGC”)

Hall, Peter. 1993. “Policy paradigms, social learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3): 275-296.

Kuhn, Thomas. 1971. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Mahoney, James. 2001a. *The legacies of liberalism. Path dependence and political regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

-. 2001b. “Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective”. *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 111-141.

March, James y Johan Olsen. 1984. “The new institutionalism: Organizational factors in political life”. *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.

Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Orquera Polanco, Katerinne. 2015. *La agenda educativa en el periodo liberal-radical*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.

Palier, Bruno. 2016. “Path Dependence (Dependencia de la trayectoria recorrida)”. En *Diccionario de políticas públicas*, editado y adaptado por Jorge Iván Cuervo, Jean-François Jolly y David Soto Uribe, 424-432. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Pareja Diezcanseco, Alfredo. 2009. *Ecuador: Historia de la República. Tomo II*. Quito: Corporación Eugenio Espejo.

Peters, B. Guy. 2016. “Institutionalism and Public Policy”. En *Contemporary approaches to public policy: Theories, controversies and perspectives*, editado por B. Guy Peters y Philippe Zittoun, 57-72. Londres: Palgrave Macmillan.

Pierson, Paul y Theda Skocpol. 2002. "Historical institutionalism in contemporary political science". En *Political science: the state of the discipline*, editado por Ira Katznelson y Helen V. Milner, 693-721. Nueva York: Norton.

Porras, María Elena. 2006. "El periodo garciano 1860-1875". En *Ecuador en el mundo 1830-2006*, edición general por Asociación de Funcionarios y Empleados del Servicio Exterior, AFESE, 45-67. Quito: Imprenta Mariscal.

Reyes, Óscar Efrén. 1970. *Brevísima historia del Ecuador*. Quito: Editorial ABC.

Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Schumacher, Pedro. 1897. *¿Teocracia o Demonocracia? ¿Cristo ó Lucifer? ¿Quién ha de vencer? ¡Quién como Dios!* Lima: Imprenta y librería de San Pedro.

Surel, Yves. 2008. "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos* (33): 41-65.

Trabucco, Federico. 1968. *Síntesis histórica de la República del Ecuador*. Quito: Editorial Santo Domingo.