

2000/20

EDUCACION Y DESARROLLO EN EL ECUADOR (1960-1978)

UNESCO

CEPAL

PNUD



PROYECTO
DESARROLLO Y EDUCACION
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Organización de las
Naciones Unidas
para la Educación, la
Ciencia y la Cultura

Naciones Unidas
Comisión Económica
para América Latina


Programa de las
Naciones Unidas
para el
Desarrollo

Proyecto "Desarrollo y Educación
en América Latina y el Caribe"

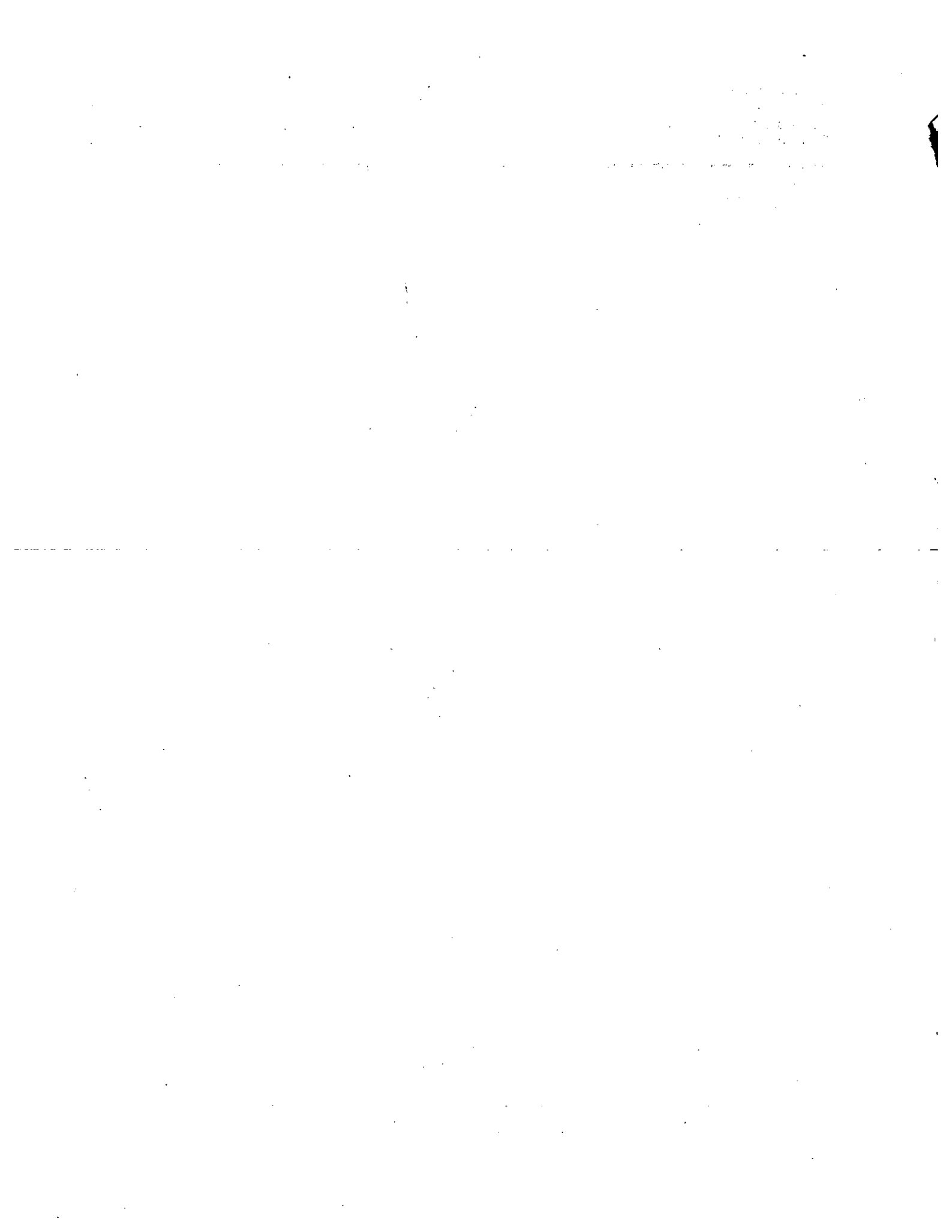
Junta Nacional de Planificación y
Coordinación Económica
Sección Investigaciones Sociales

EDUCACION Y DESARROLLO EN EL ECUADOR
(1960-1978)

790402


900007256 - BIBLIOTECA CEPAL

Distr.
GENERAL
DEALC/20
Noviembre 1979
Original: ESPAÑOL



El estudio ha sido realizado por el Sociólogo Carlos Chamorro Arturo, investigador de la Sección Investigaciones Sociales de JUNAPLA. En varias oportunidades prestaron sustanciales colaboraciones Francisco Pareja, Jefe de la Sección, y personal del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

Varios miembros de la Sección de Investigaciones Sociales contribuyeron, con sus ideas y comentarios. Hicieron también importantes observaciones otros funcionarios de la Junta de Planificación.

Fue insumo fundamental de esta investigación la abundante información procesada por el Proyecto ECU/72/21 y presentada en el "Diagnóstico del Sistema Educativo". Su Director, Robert Medard, prestó además oportuna y personal colaboración. La Sección Educación de la Junta Nacional de Planificación, co-elaboradora del mencionado diagnóstico, facilitó otra información de gran utilidad.

(Del prefacio de la edición de JUNAPLA)



INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
ADVERTENCIA	v
Primera parte: CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO ECUATORIANO	1
I. CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO ECUATORIANO	3
Breves rasgos de un modelo de desarrollo basado en la agroexportación (1948-1960)	3
Algunos aspectos del proceso de modernización del país (1960-1976)	5
Notas sobre el Plan integral de transformación y desarrollo 1973-1977	8
II. LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y EN LA ESTRATIFICACION SOCIAL	13
Crecimiento de la PEA y desarrollo de las relaciones salariales	13
PEA por rama de actividad	14
PEA por grupos principales de ocupación	16
En torno a la movilidad social	16
Segunda parte: DEMANDAS SOCIALES, ECONOMICAS Y EDUCACION	19
Consideraciones preliminares	21
III. LAS DEMANDAS SOCIALES Y ECONOMICAS Y ALGUNAS DE SUS MANIFESTACIONES	23
Demandas sociales en el área rural	23
Demandas sociales en el área urbana	23
Niveles de satisfacción de las demandas	24
Demandas económicas	26
IV. AGRO Y EDUCACION	29
Algunas características de la estructura agraria, y limitaciones del mercado de trabajo rural	29
Notas sobre los efectos de la modernización del agro en la educación rural	30
Valoración de la educación rural	31
La oferta de servicios educacionales en el área rural	32
Algunas hipótesis sobre la educación rural en provincias con desigual desarrollo	34

V.	MERCADO DE TRABAJO URBANO Y EDUCACION	41
	Crecimiento urbano, migraciones y educación	41
	Administración pública y educación	45
	Breves consideraciones acerca de educación e industrialización	49
	El nivel educativo de la PEA industrial	51
	Tercera parte: EXPANSION DE LA ESCOLARIDAD EN EL ECUADOR	53
	INTRODUCCION: EL NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION	55
	Cambios entre 1962-1974	55
	Nivel educativo por áreas	55
	Nivel educativo por sexo	55
	Nivel educativo por grupos de edad	56
VI.	EXPANSION DE LA MATRICULA PRIMARIA	57
	Crecimiento	57
	Sobre la deserción y repetición	60
	Exclusión y sobre-edad por grupos de edad	61
	Matrícula primaria pública y particular	61
VII.	EXPANSION DE LA MATRICULA SECUNDARIA, INSTITUCIONALIZACION DE LA ENSEÑANZA EXTRAESCOLAR	65
	Expansión de la escolarización secundaria	65
	Institucionalización de la enseñanza extraescolar	73
VIII.	EXPANSTON DE LA ESCOLARIZACION SUPERIOR	75
	Expansión de la matrícula y algunas características de los establecimientos	75
	Consideraciones sobre algunas de las consecuencias de la 'democratización' de la educación superior	77
	Aspectos de la 'modernización' de la educación superior	78
	La mujer y la educación superior	80
	Preferencia por carreras en la Universidad central del Ecuador	84

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
IX. EXPANSION DE LA ESCOLARIZACION Y FINANCIAMIENTO	89
Consideraciones previas	89
Evolución del presupuesto educativo	90
CONCLUSIONES	93
RESUMEN RESUME SUMMARY	95
APENDICE ESTADISTICO	97

Lista de cuadros

<u>Cuadro</u>	<u>Página</u>
1 Ecuador. Población de seis a once años, por escolarización, según provincias, 1970-1971 y 1973-1974.	99
2 Ecuador. Analfabetismo por áreas y provincias, censos de 1962-1974.	99
3 Ecuador. Nivel educativo de la PEA total, de la PEA industrial e índices de crecimiento entre 1962 y 1974	100
4 Ecuador. Nivel educativo de la PEA total y de la PEA industrial, por áreas.	100
5 Ecuador. Nivel de instrucción de la población de seis años y más, 1964-1974.	101
6 Ecuador. Nivel de instrucción de la población de seis años y más por área, 1974	101
7 Ecuador. Nivel de instrucción de la población de seis años y más, por área y sexo, 1974.	102
8 Ecuador. Nivel de instrucción, edad 20-29 años, 1962-1974	102
9 Ecuador. Nivel de instrucción, edad 20-29 años, por área. 1974 .	103
10 Ecuador. Evolución de la matrícula 1963-1964 a 1975-1976	103
11 Ecuador. Evolución de la matrícula primaria por áreas	103
12 Ecuador. Evolución de la escolarización primaria, años escolares 1965-1966 y 1973-1974.	104
13 Ecuador. Evolución de las tasas de deserción del nivel primario, por grado y áreas, 1964-1965, 1972-1973.	104
14 Ecuador. Tasas de repetición del nivel primario por grados y áreas, 1964-1965; 1972-1973	104
15 Ecuador. Retardo escolar en el nivel primario, según grado, 1965-1966 y 1973-1974.	105

<u>Cuadro</u>	<u>Página</u>
16 Ecuador. Retardo escolar en el nivel primario por áreas, según grados 1973--1974.	105
17 Ecuador. Asistencia a establecimientos educacionales, y nivel de instrucción, según áreas y grupos de edad. 1974	106
18 Ecuador. Evolución de la matrícula primaria pública y particular.	106
19 Ecuador. Evolución de la matrícula secundaria pública y particular	107
20 Ecuador. Evolución de la matrícula secundaria por especialidades	107
21 Ecuador. Matrícula superior por tipos de carreras, según establecimientos de educación superior, 1977	108
22 Ecuador. Evolución de la composición de los gastos del presupuesto total del estado destinados a servicios sociales (a precios 1972)	108
23 Ecuador. Evolución de la composición porcentual de los gastos en educación por niveles educativos. Años 1964-1969-1974	109

Lista de gráficos

<u>Gráfico</u>	<u>Página</u>
1 Evolución de la matrícula	58
2 Evolución de la matrícula primaria por áreas	59
3 Evolución de la matrícula primaria pública y particular	63
4 Evolución de la matrícula secundaria pública y particular	67
5 Evolución de la matrícula secundaria por especialidades	69
6 Evolución de la matrícula técnica del nivel secundario	70
7 Evolución porcentual de la matrícula femenina por niveles educativos	82
8 Crecimiento de la matrícula superior, por sexo, índices (1964 = 100)	83
9 Estructura del sistema educativo formal ecuatoriano	110

ADVERTENCIA

El estudio que aquí se presenta es el resultado de un programa de investigación llevado a cabo por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador (JUNAPLA), con el apoyo técnico del proyecto UNESCO-CEPAL-PNUD "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe".

A partir de la identificación de los principales problemas del desarrollo educativo del Ecuador concretada en el curso del trabajo que aquí se presenta, JUNAPLA acordó con el proyecto RLA/79/007 realizar una investigación específica sobre el problema de la educación básica en las zonas rurales de la Sierra donde hay una considerable presencia de población indígena.

Ese segundo estudio, ya concluido, ha sido elaborado como informe titulado "Proceso Pedagógico y Heterogeneidad Cultural en el Ecuador". De sus resultados surgió que las relaciones de educación y estructura social estaban fuertemente condicionadas por los problemas culturales y lingüísticos. Para obtener una perspectiva más global JUNAPLA, con la colaboración del Proyecto ECU/78/023, inició una segunda fase de investigación aplicada a regiones de la Costa en las que no se plantean los problemas anteriormente mencionados y donde se registran otros tipos de relaciones sociales, derivadas del establecimiento de la empresa agrícola moderna y de formas cooperativas de producción.

El presente texto es una reproducción de la versión del primer estudio editada por JUNAPLA (Quito, 1979), con pequeñas modificaciones de forma. También se ha procedido a realizar una selección de los cuadros estadísticos de la edición original.

Primera parte

CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO ECUATORIANO

I. CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO ECUATORIANO

En la historia del país, el período comprendido entre los primeros años sesenta y los actuales días, puede caracterizarse como de transición. De un modelo de desarrollo sustentado en la agroexportación, que sufre una situación crítica en la primera década del período, se pasa a un modelo agro-minero-exportador. El petróleo asume un rol principal en la sustentación del nuevo modelo. Por una parte, su contribución a la formación del PIB es grande ^{1/} y, por otra, permite impulsar procesos de indudable trascendencia. Los recursos financieros generados por la exportación del hidrocarburo contribuyen a vigorizar la industrialización del país, y desatan un importante proceso de modernización de la estructura agraria. El Estado, con el control de tales recursos, fortalece su capacidad de influir decisivamente en el desarrollo nacional. En los puntos que a continuación se exponen, se desarrollan someramente los planteamientos anteriores.

Breves rasgos de un modelo de desarrollo basado en la agroexportación (1948-1960)

Hasta que el petróleo lo desplazó del primer lugar, el banano fue el principal producto de exportación del país (el café y el cacao son los otros dos productos fundamentales de la exportación). La agroexportación constituía, pues, la actividad económica fundamental.

Desde su integración al mercado mundial en el siglo XIX, la economía nacional se articula en torno a la agroexportación; esta condición constituye la característica básica de un modelo de desarrollo coincidente con lo que se ha dado en llamar 'crecimiento hacia afuera'. En época más reciente y dentro de este modelo de desarrollo, el país vivió, entre fines de la década de los cuarenta y mediados de la década de los cincuenta, una etapa de auge económico apoyada en el rápido crecimiento de las exportaciones de banano. Este crecimiento fue posible por la devastación de las plantaciones centroamericanas. Posteriormente, cuando aquellas plantaciones fueron rehabilitadas, empezó una etapa de inestabilidad para las exportaciones, muy sensibles a las fluctuaciones de la demanda externa.

La producción bananera exportable se asienta en algunas provincias de la Costa, compartiendo la tierra cultivable con las siembras de cacao y café. La producción para el mercado externo impulsó el desarrollo de relaciones salariales en el agro costeño, y una considerable inmigración permanente proveniente de la Sierra. La Sierra, por el contrario, orientaba la producción al mercado interno; aquí, las relaciones de producción, heredadas de la estructura colonial, eran por

^{1/} Su contribución (extracción y comercialización de petróleo crudo y gas natural) al PIB ha sido la siguiente: 1972 (2,43%); 1973 (9,10%); 1974 (16,9%); 1975 (12,47%); 1976 (13,11%); 1977 (11,13%). Su importancia para la economía ecuatoriana, para la que el comercio externo es una actividad vital, se destaca aún más si se considera su participación en el valor total de las explotaciones: 1972 (18,22%); 1973 (53,01%); 1974 (61,66%); 1975 (57,51%) 1976 (50,13%). Fuente: JUNAFPLA; Indicadores socio-económicos; Quito; Abril 1978.

demás tradicionales.

La alta concentración de la propiedad de la tierra y el escaso desarrollo tecnológico alcanzado, eran aspectos básicos de la estructura agraria, los mismos que en la Sierra revestían mayor gravedad que en la Costa 2/.

La escasa industrialización alcanzada en esa época reflejaba un mercado interno sumamente estrecho, como consecuencia de una inequitativa y grandemente concentrada distribución del ingreso, y la incipiente integración a la economía monetaria de amplios sectores de la población, sobre todo en el agro serrano. La principal actividad manufacturera era la artesanía; la industria fabril se reducía a unos pocos establecimientos orientados a la producción de alimentos, bebidas, textiles, cemento, y refinación de petróleo. El manifiesto predominio de la economía rural y la consiguiente debilidad de la economía urbana, tenían como consecuencia una población mayoritariamente rural y la escasa urbanización del país 3/.

A la estructura económica descrita, correspondía una estructura social poco diferenciada y muy rígida. En la cúspide de la pirámide se encontraban los sectores sociales que contaban con el control de la agroexportación y captaban los ingresos generados por esta actividad; junto a estos sectores, aunque en ocasiones con intereses opuestos, se encontraban los grupos vinculados con la importación, las finanzas y propietarios latifundistas de la Sierra. Estos últimos, y los agroexportadores, han protagonizado tradicionalmente las más importantes luchas por el poder. No obstante, merced al crecimiento del Estado a partir de 1925, y a la dinamización económica posterior provocada por el auge de la exportación bananera, las capas medias empezaban a adquirir importancia dentro de la estructura social, así como gravitación política e ideológica; su presencia tendía a constituirse en un factor de trascendencia en la correlación de fuerzas sociales. En la base de aquella pirámide social se encontraban la gran masa de campesinos, artesanos, un incipiente proletariado, y 'marginados' urbanos, provocando tensiones sociales y políticas que, en alguna medida, serían canalizadas por el populismo velasquista.

En tales condiciones, el Estado sufría una debilidad congénita, derivada de su dependencia económica, fundamentalmente de los sectores que controlaban la agroexportación, en inestable alianza con los grupos más tradicionales de la serranía agrícola. Paralelamente, el Estado iba, aunque lentamente, tomando terreno a los poderes y caciquismos locales, alcanzándose paulatinamente un mayor grado de integración nacional.

2/ Según el Censo Agropecuario de 1954, el 90,4% de las explotaciones agropecuarias de la Sierra eran menores de 10 has. y reunían el 16,5% de la superficie total, en tanto que el 0,3% de explotaciones, mayores de 500 has., reunían el 48,7% de la superficie. En la Costa el 63% eran explotaciones menores de 10 has. con un 7% de la superficie; al 0,8% de las explotaciones, mayores de 500 has., correspondía el 41,4% de la superficie.

3/ El 71,5% de la población del país vivía en el área rural, según el censo de 1950; y, el 64% según el censo de 1962.

Una estructura productiva predominantemente rural y muy poco diversificada, tenía requerimientos mínimos de recursos humanos calificados; por lo tanto, las demandas del sector productivo, dirigidas al sistema educativo formal, eran sumamente exiguas. En concordancia con aquella escasa diversificación de la estructura productiva, existía una exigua diferenciación social, de modo que las demandas sociales por educación, restringidas a los sectores mejor ubicados en la estructura social, eran módicas. Por todo lo anotado, el sistema educativo, de marcada orientación humanística, realizaba una incorporación selectiva de la población potencialmente beneficiable, con una baja cobertura, reducida al área urbana; de ahí que el analfabetismo era elevado y los niveles de instrucción bastante bajos 4/.

En la medida en que la educación formal adolecía de baja cobertura, su función socializadora, ausente para amplios sectores, debía ser cumplida por otras instituciones. Esto es particularmente verdadero con respecto al agro serrano donde el campesinado estaba sometido al control directo de los propietarios de la tierra, apoyados por la iglesia tradicional, instrumento principal de socialización. En la Costa la situación era diferente. Por ser ésta una región de fuerte inmigración y en la que se desarrollaban relaciones salariales, ni la educación, por su débil cobertura, ni los mecanismos tradicionales de socialización, por su limitada influencia, cumplían un papel socializador relevante.

La mayor presión de las capas medias, abiertas defensoras de la educación laica, y la expansión de las masas marginales urbanas, comenzaban a actuar en favor de una mayor apertura del sistema educativo, cuyo carácter elitista resultaba ya insostenible.

Algunos aspectos del proceso de modernización del país (1960-1976)

Por una serie de factores externos - recuperación de las plantaciones bananeras centroamericanas, ingreso de nuevos competidores en el mercado mundial, competencia de las transnacionales - la demanda del banano ecuatoriano empezó, desde la segunda mitad de los años cincuenta, a ser afectada por severas fluctuaciones de volúmenes y precios. Esto condujo al país a una coyuntura depresiva y crítica.

La primera mitad de la década de 1960, está signada por una seria crisis de realización del mayor producto de exportación, con su secuela depresiva sobre el resto del aparato económico, desempleo, e inestabilidad política. Frente a la crisis, y en el marco de la "Alianza para el Progreso", se intentan soluciones estructurales, fundando las bases de un 'desarrollo autosostenido'. Los fundamentos del intento reformista, ideológicamente identificado con una fuerte postura

4/ De acuerdo con el Censo de 1950 el 43,7% de la población de 10 años y más era analfabeta. El 91,4% de la población alfabetizada de 7 años y más se registró con instrucción primaria, el 7,5% de la población de 12 años y más con secundaria y el 1,1% de la población de 18 años y más con superior.

anti-comunista, serán la industrialización, la modernización de la estructura agraria, 5/ y el papel director del modelo que se le asignaría al Estado.

Sin embargo, el estrangulamiento del sector externo conspiró contra los intentos reformistas. La economía nacional observó un lento crecimiento 6/, mientras el malestar social y la inestabilidad política asumían manifestaciones agudas.

En 1968 se anunció el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en la región oriental ecuatoriana, y cuatro años después se inició la exportación del hidrocarburo. En relación con la producción petrolera mundial, el aporte ecuatoriano pesa realmente poco, pero, para la economía nacional, su importancia y sus efectos son de gran magnitud. Los recursos financieros provenientes de la exportación del petróleo fortalecen al Estado y favorecen la industrialización y la modernización del país. Desde luego, el petróleo no es un elemento que por sí sólo pueda sostener un ritmo elevado de crecimiento económico. La gran valorización que este producto alcanzó en 1973 le permitió tener amplia influencia sobre tal crecimiento; no obstante, su exportación también estuvo sujeta a fluctuaciones 7/.

El Ecuador forma parte del conjunto de países de industrialización tardía. Es en la década de los sesenta cuando empiezan a suscitarse importantes cambios del sector manufacturero, hasta entonces dominado por la artesanía y pequeña industria. La industria fabril adquiere notable fuerza frente a los dos últimos sectores, pese a que éstos constituyen aún la principal fuente de empleo del sector. Las ramas industriales productoras de bienes intermedios y de capital han crecido, aunque las industrias productoras de bienes de consumo continúan siendo, de manera abrumadora, las mayoritarias. La estructura de la industria fabril tiende a modernizarse con la introducción de ramas como la metal mecánica. Igualmente, la introducción de tecnología moderna no se hace de manera homogénea, aunque alcanza también a las ramas alimenticia y textil.

5/ En 1964 se expidió la primera ley de Reforma Agraria que buscaba "corregir la estructura agraria distribuyendo y utilizando mejor la tierra a fin de incrementar la productividad y mejorar el nivel de vida del campesinado". Registro Oficial de 23 de julio 1964, Decreto Supremo N° 1480. La Reforma Agraria debía conducir a la ampliación del mercado interno, superando la "concentración extrema del ingreso que tiene su base en la estructura de tenencia de la tierra". Ver Eduardo Santos A., Desarrollo económico y social. Caso ecuatoriano, ensayos y conferencias, JNP. Quito, noviembre 1976, p. 33.

6/ "(...) el hecho objetivo, indiscutible, es que la economía nacional de 1960 a 1969 tiene una tasa de crecimiento que apenas alcanza al 1,5%, contrastando con la década de los 50 en que dicha tasa fue de aproximadamente 2,4%, lo que significa una serie de deficiencias del patrón de desarrollo, una crisis del sistema económico", idem. p. 31.

7/ En 1974 se alcanzó el nivel más alto de exportaciones de petróleo crudo (692.769 miles de dólares FOB, a precios corrientes). En 1975 y 1976 aquella cifra descendió considerablemente (a 517.181 y 566.471, respectivamente). JNP Indicadores socio-económicos, Quito, abril, 1978.

Si bien la contribución del sector manufacturero a la formación del PIB se mantiene aún baja, 8/ son fenómenos como los mencionados los que señalan la real importancia del sector para la economía nacional. También es cierto que la expansión del sector adolece de limitaciones: así, la innovación tecnológica está muy lejos de propiciar un crecimiento comparable del empleo 9/. Si bien el Pacto Andino puede ofrecer una vía para contrarrestar la estrechez del mercado interno, es real todavía que, en algunas ramas, existe una considerable capacidad instalada ociosa. Por otra parte, la industrialización comporta un elevado grado de dependencia externa 10/.

Después de atravesar por varios años de depresión, la actividad agroexportadora se restablece. Nuevos mercados para el banano, favorables coyunturas para la demanda internacional del café, dinamización de la exportación de cacao - inclusive con un importante valor agregado -: son factores que permiten recuperarse a la agroexportación 11/. A manera de conclusión puede anotarse que, hoy por hoy, la economía nacional descansa sobre tres pilares fundamentales: petróleo, agroexportación, e industria. Todos, empero, sujetos a dificultades internas y/o externas que aminoran su firmeza.

La rápida urbanización del país, 12/ así como las variaciones en la estructura de la Población económicamente activa (PEA), 13/ expresan, en alguna medida, las modificaciones que se han operado en la estructura productiva del país. Es indudable que ésta se ha modernizado. Concomitantemente, se observa también una modernización de la estructura social, 14/ caracterizándose este proceso por una apreciable movilidad ascendente, propiciada por la expansión económica del

8/ En 1963 la participación del producto industrial en el producto interno bruto total alcanzó al 16,1%; en 1972, el 19,7%, en 1974, el 17,2%. La disminución observable entre los dos últimos años se debe al impacto de la producción petrolera, Idem.

9/ Entre 1963 y 1973 la industria fabril generó 2.700 empleos anuales "lo que apenas representa un 5% de las 65 mil personas que anualmente incrementaban la fuerza de trabajo durante el período". Idem, p. 23.

10/ En el período 1970-1976 la importación de materias primas y productos intermedios para la industria alcanzó al 33,9% del total de importaciones y las importaciones de bienes de capital 24,0% JNP. op. cit. p. 42.

11/ Las exportaciones de productos agrícolas crecieron, entre 1975 y 1976 al 13,9% promedio anual. Las exportaciones de elaborados de cacao representaron en el primer año mencionado el 14,2% del total de exportaciones de productos industrializados; en el último año, en cambio, el 52%.

12/ Véase Crecimiento urbano, migraciones y educación, del Capítulo V de la Segunda parte.

13/ Véase Capítulo II "Los cambios en la estructura de la población económicamente activa y en la estratificación social", de este trabajo.

14/ Véase Capítulo II, de este trabajo.

país. Esta movilidad, que se ha desarrollado esencialmente en el área urbana, ha favorecido a las capas medias principalmente. Mientras tanto, la situación de la mayoría de la población se habría deteriorado, habiéndose profundizado y extendido la marginalidad urbana y rural 15/.

Algunos rasgos de la evolución de la estructura social del país merecen destacarse: debilitamiento relativo de los sectores sociales dominantes tradicionales (agroexportadores, terratenientes); surgimiento y progresivo fortalecimiento de nuevos sectores sociales dominantes (industriales, modernos empresarios agrícolas); vigorización de las capas medias; incremento de la marginalidad rural y urbana.

Reiterando algo ya señalado, cabe llamar la atención sobre este fenómeno: por su directa participación en la producción y exportación del petróleo, el Estado ve ampliamente incrementados sus ingresos. Así, se fortalece económica y políticamente. De una dependencia casi absoluta de los ingresos generados por la agroexportación, pasa a una situación económica holgada, lo que permite reforzar su capacidad conductora. Por lo demás, ahora, los sectores sociales dominantes pugnan por el control del excedente petrolero, a través del control del aparato del Estado.

Notas sobre el Plan integral de transformación y desarrollo 1973-1977

El comienzo de la exportación petrolera casi coincide con la instauración del gobierno de las Fuerzas Armadas. Este, atendiendo a la crisis de la década pasada, a la presencia de nuevas fuerzas sociales, y a la disponibilidad de los nuevos recursos financieros, busca alterar el modelo de crecimiento del país a través de cambios estructurales que impulsen su desarrollo.

Conviene destacar, aunque muy someramente, algunos de los planteamientos generales constantes en el "Plan integral de transformación y desarrollo", y en particular las formulaciones referentes a la educación.

En el Plan se reconoce el insatisfactorio funcionamiento de la economía y la sociedad para las grandes mayorías nacionales, debido no a "razones circunstanciales" sino a "realidades históricas". La vinculación dependiente del país al "orden internacional", y condiciones internas, han impedido una expansión económica

15/ Cfr. JUNAPLA, Indicadores socio-económicos, Quito, abril de 1978. Los datos de esa publicación reflejan una evolución favorable de la distribución del ingreso entre 1968 y 1975. Ahora bien, esos datos se refieren a los ingresos provenientes del trabajo, nada dicen de los beneficios del capital. Son datos que apoyan lo que se sostiene, en este trabajo, sobre el fortalecimiento de las capas medias urbanas. La situación de los más amplios sectores de la población (asalariados, campesinos, marginales urbanos) se habría desmejorado. En cambio, la situación de los sectores que captan los beneficios del capital habría evolucionado muy favorablemente. Véase, sobre distribución del ingreso: Instituto de investigaciones económicas y políticas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil, "La perspectiva se torna más sombría", en Revista Nueva N° 42, 1977.

permanente y han determinado que:

"después de siglo y medio de vida republicana persisten síntomas de subdesarrollo económico, injusticia social y debilidad política que ya no podrían ser superadas por la sola presencia de épocas de auge de nuestras exportaciones" 16/.

Se planteaba, entonces, la necesidad de impulsar transformaciones estructurales para alcanzar un "auténtico proceso de desarrollo", así como una activa y creciente participación en la estructura de poder, por parte de los sectores sociales marginados. De manera que, de acuerdo con la "opción política del Gobierno de las Fuerzas Armadas", que partía de:

"considerar al desarrollo como un proceso que no se reduce de ninguna manera a proponer altas tasas de crecimiento económico, sino que implica transformaciones estructurales profundas destinadas a modificar el comportamiento tradicional de la economía y de la sociedad nacionales" 17/.

Se buscaba llegar en 1977:

"a conformar una nueva estructura económica capaz de absorber amplios contingentes de mano de obra y con un mercado dinámico, integrado y en constante expansión (...). Una mejor distribución del ingreso y un mayor equilibrio regional (...). Una nueva estructura económica y social que contienen una alta movilidad social, la cual supone una amplia prestación de servicios sociales y culturales, una educación básica universalizada capaz de reducir, en el corto período de cinco años, el actual índice de analfabetismo a un 20 por ciento del total de la población, y una educación media y superior mucho más ligada al proceso de desarrollo (...). Finalmente, un rasgo fundamental de la economía y de la sociedad ecuatoriana en 1977 estará constituido por la existencia de una estructura de poder que represente a los 'sectores necesitados', permitiéndose su acceso y participación en las decisiones sin menoscabo de la autoridad necesaria de un verdadero gobierno" 18/.

A alcanzar una "imagen socio-económica nacional" como la entonces prevista, debían contribuir políticas como:

"la Reforma agraria, la Reforma tributaria, la Política financiera y los diversos proyectos de inversión previstos en los diferentes sectores de actividad económica 19/.

En el contexto de aquellos postulados, la educación, vista como "sector social", recibía un tratamiento según el cual:

16/ Plan Integral de transformación y desarrollo 1973-1977, p. X.

17/ Idem. p. XI.

18/ Idem. págs. XI-XII.

19/ Idem. p. XI.

"la política educativa se orientará hacia un sistema educativo que persiga el conocimiento de la realidad nacional en sus estructuras internas de poder económico y político. Además reflejará el espíritu transformador del Régimen para hacer posible la organización de una nueva sociedad más justa y humana" 20/.

Considerando a la educación como "función primordial del Estado", se planteaba que éste debería asumir:

"la responsabilidad del sistema educativo hasta hacer posible el establecimiento de una educación única" 21/.

La política educativa se proponía "orientar la educación hacia el logro de los siguientes fines sociales:

- Educación para el desarrollo que permita la realización total del hombre en una sociedad justa y sin alienación; es decir, establecer un sistema de educación que no sólo se preocupe de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población ecuatoriana, sino que logre su participación efectiva en las decisiones básicas del país.
- Educación para el trabajo, la acción comunitaria y la solidaridad humana.
- Educación revolucionaria y nacionalista para transformación estructural y liberación de la dependencia externa.
- Educación para el desarrollo científico y tecnológico.
- Educación para el fortalecimiento y difusión de la cultura nacional" 22/.

En concordancia con los fines expuestos, se proponía como objetivos: la ampliación de la educación básica, conjuntamente con la "universalización de los 6 grados de escolaridad", prestando especial atención al área rural y, a través de la educación extraescolar, a la población marginada. La disminución sustancial del analfabetismo. Un mejor rendimiento "cuantitativo y cualitativo de la enseñanza en todos los niveles", propiciando para ello "una mayor movilidad y promoción dentro del sistema educativo" propendiendo, "de manera fundamental, a la retención de la población escolar dentro del sistema". De las metas, las medidas estratégicas básicas y los programas y proyectos propuestos conviene destacar:

- 1) La creación, por parte del Ministerio de educación, del sistema de nuclearización, dirigido a conseguir una mejor administración y supervisión educativos, la utilización óptima de los recursos humanos y económicos, la participación activa de la comunidad en el proceso educativo y, en general, un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la enseñanza 23/.
- 2) La implantación, en forma experimental, del bachillerato técnico humanístico, a través del cual se persigue la formación del educando para el trabajo, dentro del marco inicial de un "humanismo técnico" y mediante la ampliación

20/ Idem. p. 369.

21/ Idem.

22/ Idem.

23/ Idem. p. 375.

y consolidación de las bases científico-humanísticas adquiridas en la educación básica 24/.

- 3) A las universidades se proponía "de conformidad con el Plan de transformación y desarrollo" la consecución de varios objetivos 25/, entre los que se destacan:

Contribuir al desarrollo del país y al mejoramiento de los niveles de vida en el marco de un proceso de transformación estructural que afirme el espíritu nacional y asegure una independencia económica y política.

Preparar sobre las bases de la autoafirmación del más alto rigor crítico-científico, los cuadros de dirigentes necesarios para la transformación estructural y social del país, en cuyo proceso deben participar todas las universidades.

Cooperar con el sistema educativo, poniendo al servicio de éste los resultados de sus estudios e investigaciones.

- 4) La educación extraescolar; la educación especial (para los "grupos excepcionales") la formación, capacitación y perfeccionamiento de maestros, dentro de lo cual se contemplaba la creación del Instituto de educación rural y Promoción social. Aparte de todo lo expuesto se formulaban varios proyectos de apoyo,

"como el de Educación rural y Promoción socio-educativa, los Servicios de orientación educativa y vocacional, el bienestar estudiantil y otros" 26/.

- 5) En el Programa de recursos humanos se expresaba que la expansión de la escolarización,

"se ha efectuado de manera desordenada y generalmente ha satisfecho una demanda espontánea, la misma que, por sus características, difiere sustancialmente de las necesidades nacionales y, por lo tanto, ha conducido conjuntamente con otros factores, a que se produzcan importantes desajustes en el mercado laboral.

"Frente a esta situación es absolutamente indispensable que el sistema educativo, por la responsabilidad que tiene en lo relativo a la formación de mano de obra, sea objeto de una reorientación que le permita cumplir plenamente con sus propósitos y finalidades. En este sentido, el enfoque de recursos humanos o de requerimientos de mano de obra puede desempeñar un papel muy importante, puesto que se basa en los objetivos globales de un Plan de desarrollo que generalmente se establece en función de una imagen objetiva de la sociedad y que, por lo tanto considera la demanda

24/ Idem. p. 376.

25/ Idem. p. 377.

26/ Idem. págs. 379-380.

planificada en íntima relación con los intereses nacionales 27/.

Lo anterior, y los párrafos que siguen completaban la visión sobre el papel atribuido a la educación dentro del Programa de recursos humanos:

"Punto fundamental es aquel que se refiere al papel que le corresponde a la educación como instrumento para la formación de mano de obra, que requieren los sectores económicos para el desenvolvimiento de sus actividades en forma armónica y productiva.

"La planificación de la educación tiene como una de sus metas directas dotar a un país del elemento humano que con su capacidad desarrollada puede participar plenamente en el proceso del desarrollo económico y social.

"Para lograr este objetivo, el sistema educativo debe planificarse adecuadamente, a fin de que el esfuerzo de su actividad no signifique ni derroche de recursos, preparando en demasía personal calificado, ni incapacidad de acción para alcanzar las metas de requerimientos humanos que el país necesita" 28/.

La ejecución de los postulados del Plan ha estado limitada por condiciones históricas concretas. La estructura de poder, por ejemplo, ha evolucionado de tal manera que es muy difícil descubrir en ella la concreción de alguno de aquellos postulados reformistas del plan. En lo atinente a la educación, no cabe duda de que la 'demanda espontánea' ha pesado mucho. Las expectativas de ascenso social compensadas gracias al crecimiento económico han alimentado esa demanda; al mismo tiempo, necesidades derivadas de la estructura de poder, como la del consenso de las capas medias, ha permitido satisfacerla. Respondiendo más a los requerimientos objetivos que a las intenciones de los planificadores, el sistema educativo ha contribuido, en alguna medida, a la modernización del país. El hecho de que las expectativas generadas por la modernización rebasan las reales posibilidades de compensación genera tensiones, que ponen de manifiesto los límites de esa misma modernización, particularmente con respecto a la movilidad social. Se entiende, entonces, por ejemplo, que de una aceptación - criticada eso sí - de la 'democratización' de la educación superior, se pase a una situación en la que se plantea - cada vez con más insistencia - la necesidad de su adecuación a las necesidades del país y, por consiguiente a un control de tal 'democratización'.

27/ Idem. p. 353.

28/ Idem. p. 366.

II. LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y EN LA ESTRATIFICACION SOCIAL

Crecimiento de la PEA y desarrollo de las relaciones salariales

La PEA creció, entre 1962 y 1974, a una tasa promedio anual equivalente al 2,6%. El crecimiento de la PEA, por rama de actividad, registra tasas bastante disímiles. Las más altas corresponden a Comercio (6,9%); electricidad, gas y agua (5,4%); y construcción (5,2%). Industrias manufactureras (1,8%) y agricultura (1,0%), en cambio, tienen ritmos de crecimiento mucho más lentos 29/.

La distribución de la PEA, por categoría de ocupación permite apreciar la expansión de las relaciones salariales. La categoría 'empleados o asalariados' ha crecido, durante el período intercensal, tanto en términos absolutos (tasa del 2,9%) como en términos relativos. En 1962 había un 2% de patronos y un 47,7% de asalariados; en 1974: 2,2% y 49,1% respectivamente. Los datos precedentes dejan ver que, no obstante haberse expandido, las relaciones salariales aún no se han generalizado en el país 30/.

El número de asalariados por patrono aporta más indicios sobre la expansión de aquellas relaciones. Por lo que toca a la PEA total, se observa un cambio poco importante; en efecto, en 1962, había 24,4 asalariados por patrono mientras que, en 1974, 22,3 31/.

En 1962 había en 'Agricultura' un 2,3% de patronos y un 39,9% de asalariados

29/ La participación de estas ramas de actividad en la formación del PIB ha variado entre 1970 y 1977, período dentro del cual registraron altas tasas de crecimiento. Así: Comercio creció al 8,6% promedio anual, sin embargo de lo cual, su participación en el PIB es similar para 1970 y 1977 (12,9%); electricidad, gas y agua se incrementó en 13,6%, pasando su participación en el PIB del 1,2% al 0,9%; construcción ha crecido al 13,2%, cambiando su participación de 4,2% a 6,3%; la tasa de industrias manufactureras fue del 9,9% y su participación pasó del 16,5% a 16,7%; agricultura, silvicultura, caza y pesca creció al 5,3% y su participación se redujo de 27,6% a 20,3%. El petróleo, cuya participación en el PIB subió de 0,1% en el primer año en mención a 10,6%, en el último, influye grandemente en los cambios operados, durante el período, en la estructura porcentual del PIB. Véase Junta nacional de planificación y coordinación económica, op. cit.

30/ Los siguientes datos sirven como punto de referencia para lo que se anota: en Costa Rica había, ya en 1960, un 65% de asalariados y un 3,5% de empleadores, en Argentina 69% y 12% respectivamente. Ver, José Fernando García, Educación y desarrollo en Costa Rica, DEALC/2, UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires, 1977.

31/ Para el año señalado en la nota anterior y según la misma fuente había en Costa Rica 18 asalariados por empleador y en Argentina 12.

Para 1974 los datos son: 1,3% y 36,7% respectivamente. El número de asalariados por patrono fue 17,6, en el primer año, y 28,2 en el último año en referencia. Los datos muestran una débil tendencia hacia la difusión de las relaciones salariales en el campo. "Industrias ..." reunió en 1962, 2,1% de patronos y 42,7% de asalariados, y en 1974, 3,1% y 50,6%, en el mismo orden; 19,9 asalariados por patrono existían en el primer año y 16,2 en el segundo. Aparentemente, en esta rama de actividad se habría producido alguna expansión del sector de medianas y pequeñas empresas. A "Comercio ..." le correspondieron 3,0% de patronos y 27,6% de asalariados, en el primer año, mientras que, en el último, los datos correspondientes fueron 5,8% y 34,9%. Asimismo, el número de asalariados por patrono pasó, en esta rama de actividad, de 9,1 a 6,0; esto no puede ser sino resultado del fraccionamiento de la actividad en cuestión, la misma que incluye establecimientos muy diversos, ubicables en el 'sector moderno' del mercado de trabajo urbano, y en el 'sector informal' del mismo, que absorbe una creciente masa de inmigrantes en calidad de 'vendedores ambulantes' 32/.

Entre el censo de población de 1962 y el de 1974 se observa una disminución relativa (del 41,0% al 35,6%) de la PEA correspondiente a la categoría "cuenta propia". Este importante cambio en la estructura de la PEA, puede estar reflejando claramente los efectos del avance de relaciones capitalistas de producción, y la consecuente descomposición de la economía de tipo familiar, tanto urbana como rural.

Tanto en términos absolutos como en términos relativos se produjo durante el período intercensal un apreciable incremento en la PEA de la categoría "familiar sin remuneración" (de 6,8% a 8,7%). Este fenómeno y el observado con respecto a los trabajadores por cuenta propia guardan relación con el patrón prevaleciente de modernización del agro, que conlleva una creciente concentración de la economía, una lenta difusión de las relaciones salariales y una importante expansión de la masa de trabajadores marginados.

PEA por rama de actividad

Al examinar la distribución de la PEA, por rama de actividad entre los censos de población de 1962 y 1974 se constata una disminución relativa de la ocupada en "agricultura, silvicultura, caza y pesca" (del 55,6% al 46,2%). Pese a ello esta rama de actividad continúa siendo la principal fuente de empleo.

Varios factores contribuyen a explicar esta pérdida de importancia relativa: la persistencia de anacrónicas formas de producción que obstan una adecuada utilización de la tierra y la fuerza de trabajo; el avance de la modernización capitalista del agro que, mientras acelera la descomposición de la economía campesina, no incrementa significativamente el empleo (por la mecanización, aunque sea limitada, y el uso extensivo de la tierra). Por otra parte, la mayor concentración y expansión de actividades económicas en el área urbana, genera expectativas

32/ El sector informal del mercado de trabajo urbano ocupa el 52% de la PEA urbana. El 33% de esta PEA se ocupa en servicios personales, el 26% en industria manufacturera, y el 21% en comercio. Véase PREALC. Situación y perspectivas del empleo en Ecuador, Santiago, mayo 1976.

de empleo. Unidos los factores que operan en el campo con la atracción urbana, se fomentan las migraciones campo-ciudad, fenómeno que provoca una disminución de la PEA rural.

Lo que sucede con "Industrias manufactureras" se explica por las características de la tardía industrialización del país. Aunque la industria fabril registra una alta tasa de crecimiento de su producción, el empleo generado ha crecido lentamente. El crecimiento industrial se ha dado con la incorporación de tecnología intensiva en capital, con una consiguiente escasa absorción de fuerza de trabajo.

Dentro de la rama de actividad que se analiza, la pequeña industria y la artesanía han sido las fuentes principales de empleo, y aún lo son 33/. Sin embargo, la expansión de la industria fabril, sea que se dé sustituyendo a tales actividades o yuxtaponiéndose a ellas, afecta negativamente las posibilidades de crecimiento de las mismas y en consecuencia al empleo. De todos modos, pese a que en términos absolutos la PEA de "Industrias manufactureras" ha crecido, si bien no mucho, en términos relativos ha disminuído (desde el 14,6% hasta el 11,7%).

Más notable resulta esta disminución cuando se relaciona la población ocupada en esta rama de actividad con la PEA no agropecuaria: en 1962 reunía el 32,8% y en 1974 sólo el 21,7%.

Por el contrario, las actividades terciarias, como ya se anotó, han incrementado ampliamente su participación en la PEA total. No cabe duda de que el estilo de desarrollo económico del país determina la distorsionada expansión del sector terciario, que abarca una amplia serie de actividades con diversa productividad y rentabilidad, generalmente bajas.

La elevada importancia de las actividades terciarias - fundamentalmente servicios y comercio - así como su carácter eminentemente urbano, y la supremacía de la agricultura como fuente de empleo, tienen, para la educación un incuestionable interés.

La agricultura es la rama de actividad con la cual se vincula la más alta proporción de la PEA. Ahora bien, la persistencia de características anacrónicas de la estructura agraria determina que la fuerza de trabajo campesina sea subutilizada; esto, a su vez, contribuye decididamente a que la mayoría de la población rural se debata en medio de precarias condiciones de vida.

La dilatación de las actividades terciarias trae consigo otras consecuencias. Concentran a la mayor parte de la PEA urbana en múltiples ocupaciones, que, como se ha dicho son altamente diferenciadas en términos de productividad y rentabilidad. Las exigencias por educación formal son también bastante diferenciadas, desde aquellas originadas en el sector informal del mercado de trabajo, hasta las que tienen relación con los sectores más modernos de la economía, que genera empleos que constituyen canales de avance económico y prestigio social, por la administración pública y privada, y el comercio y servicios especializados.

33/ Según declaraciones del Director de CENAPIA, la pequeña industria y artesanía "(...) involucra el noventa por ciento del personal ocupado en el sector fabril". El comercio, 28 XI-77.

PEA por grupos principales de ocupación

Entre 1962 y 1974 el grupo ocupacional "Agricultores, ganaderos, pescadores y afines" creció muy lentamente (tasa promedio anual del 0,9%). En términos relativos sufrió un descenso del 5,5% de la PEA total, al 46,0%. No obstante, el incremento en términos absolutos (91 623) es sumamente importante, demostrándose una vez más, el peso de la agricultura como principal rama de actividad.

Llama la atención el rápido crecimiento de los grupos: "Gerentes, administradores y directivos" (tasa del 12,3% promedio anual); "Profesionales, técnicos y ocupaciones afines" (tasa del 4,6%); "Comerciantes, vendedores y ocupaciones afines" (tasa del 4,6%); y "Empleados de oficina y ocupaciones afines" (tasa del 3,5%). Conviene prestar atención a los números absolutos - junto con los relativos - para tener una más clara idea de la expansión de estos grupos que se duplicaron ("Profesionales ..."), y hasta cuadruplicaron ("Gerentes, administradores ...").

La distribución de la PEA, por áreas, según grupos ocupacionales, refleja el desequilibrado desarrollo del país, del cual el área rural resulta, evidentemente, la menos favorecida. La PEA perteneciente a los grupos que poseen niveles más altos de educación se concentra en la capital, en Guayaquil y el resto urbano; por el contrario tiene escasa presencia en el área rural.

Evidentemente, la modernización del país ha exigido la participación de contingentes de PEA con niveles más altos de educación formal. En este sentido, es lícito afirmar que el sistema educativo ha realizado una imponderable contribución, satisfaciendo, aunque no totalmente en algunos casos, requerimientos reales generados por el crecimiento económico. No obstante, parece evidente que aquellos requerimientos reales han alimentado expectativas que los rebasan, las mismas que han impulsado las demandas de educación, provocando la expansión distorsionada de los niveles postprimarios que, al elevar el nivel educativo de la PEA, más allá de lo necesario, favorece la implementación de mecanismos superfluos de selección de personal, entre los cuales se encuentran las exigencias de niveles altos de educación, con la concomitante desvalorización de los niveles más bajos, aunque quizás suficientes para los trabajos a realizarse.

En torno a la movilidad social

Entre 1962 y 1974 se han producido importantes modificaciones en los estratos ocupacionales ^{34/} que permiten apreciar la movilidad social suscitada en el país durante el mismo período. De esas modificaciones conviene destacar:

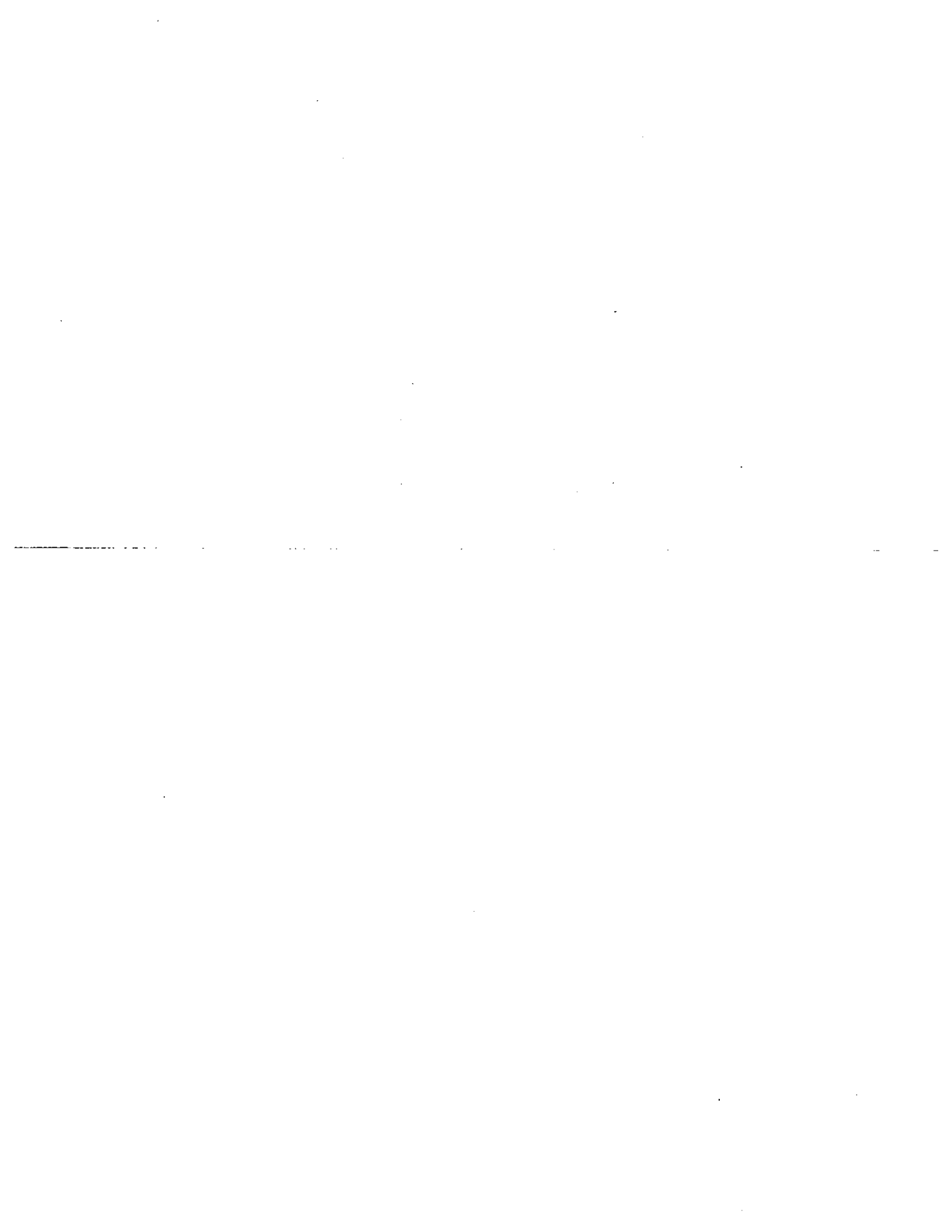
- a) Disminución del 54,36% al 45,45% de los estratos bajos en actividades primarias y extractivas.
- b) Crecimiento de los estratos bajos en actividades secundarias del 20,66% al 21,53%. El aumento corresponde exclusivamente al subestrato trabajadores asalariados.

^{34/} Resultan del cruce de categoría de ocupación con grupo ocupacional.

c) Notable incremento de los estratos medios y altos en ocupaciones secundarias y terciarias - del 12,90% al 17,92% -. Todos los subestratos se han expandido; merece, empero, resaltar los casos de profesionales dependientes y empleadores de comercio, industria y servicios que registran mayores incrementos. Esto concuerda con lo anotado sobre la PEA por grupos principales de ocupación. El fenómeno es fundamentalmente urbano y sus consecuencias sobre la educación ya se puntualizaron someramente.

d) Los estratos medios y altos en actividades primarias decrecieron de 1,26% a 0,34%. Por su parte, los estratos bajos en actividades terciarias casi no han variado. Los datos del Censo de población de 1974 posibilitan una aproximación a la situación más reciente de los estratos ocupacionales. De acuerdo con tales datos, es en la capital y en Guayaquil, con matices diversos, donde se ha dado una mayor movilidad social. En menor medida en el resto del área urbana. Lo que se observa en relación con el área rural contrasta grandemente con las otras áreas; aquí aparece una gran rigidez y una amplia polarización en los estratos ocupacionales, lo que indica una escasa movilidad social.

La movilidad social ha fortalecido - hay que reiterarlo - a las capas medias, caracterizando así la modernización de la estructura social.



Segunda parte

DEMANDAS SOCIALES, ECONOMICAS Y EDUCACION



Consideraciones preliminares

El acelerado proceso de modernización del país, registrado en los últimos años, ha generado indudables presiones sobre el sistema educativo. La expansión, transformaciones, y mayor complejidad de la economía, requieren, en cantidades constantemente crecientes, personal con un mayor nivel educativo del que tradicionalmente ha demandado la estructura económica. ¿Cuál ha sido la contribución del sistema educativo a la formación y calificación de recursos humanos?

Aunque más difícil de precisar, es fácilmente observable que una importante modificación de la estructura social está acompañando a la modernización económica. En este trabajo interesa particularmente examinar las demandas de educación que emanan de la mayor movilidad social verificada en el país, y las respuestas que, frente a estas demandas sociales, ha generado el sistema educativo.

En lo que se refiere a estas demandas, cabe considerar un par de cuestiones. La primera guarda relación con las vías alternativas de movilidad social; la segunda, con la valoración que los diversos sectores sociales atribuyen a la educación. Dilucidar ambas cuestiones, íntimamente relacionadas, escapa al alcance de este trabajo. Es necesario, no obstante, efectuar al menos una aproximación.

Parece razonable postular que, cuando las vías de movilidad social son varias y dinámicas, la valoración de la educación para estos efectos es menor. Cuando las alternativas de movilidad social son escasas, la educación cobra mayor importancia, y el sistema educativo es objeto de mayores presiones.

En el Ecuador, de acuerdo con lo expuesto en la primera parte de este trabajo, se ha producido una importante movilidad ocupacional ^{35/}, y un concomitante mejoramiento relativo de la distribución del ingreso. Estos fenómenos se resumen en la ampliación de las capas medias.

En estas condiciones, la educación no aparece como única vía de ascenso social y de mejoramiento económico, sino más bien como condición complementaria, en la medida en que la movilidad ocupacional mantiene alguna correlación con el nivel educativo. Las expectativas de ascenso social y económico serían satisfechas, entonces, según una escala en la que el nivel educativo juega un importante papel. Esta situación será, seguramente, propia más de las capas medias que de otros sectores sociales.

^{35/} La movilidad ocupacional, aunque se intensifica en la presente década, viene ya desde la anterior y se mantiene, al menos en algunas ramas de actividad. Los cambios de la estructura de la PEA y de los estratos ocupacionales, certifican lo dicho. El mejoramiento de la distribución del ingreso se produce, más que nada, en los años de bonanza petrolera 1972-1974, pero es contrarrestado por una creciente inflación. El índice de precios al consumidor para las familias de ingresos bajos y medios llegó a 230,5 en 1977 (1970=100). La inflación alcanzó una tasa máxima de 22,7% en 1974; en 1977 se registró una tasa del 12,9%. Junta nacional de planificación y coordinación económica, Indicadores socio-económicos, Quito, abril 1978.

La mayoría de la población, sin embargo, no se ha beneficiado significativamente de la movilidad ocupacional ni de la limitada redistribución del ingreso. En estas condiciones, sería de esperar una alta valoración de la educación por parte del sector de la población de situación socio-económica precaria, por la razón de que la educación aparece como la única vía posible de ascenso social y económico, a pesar de que las posibilidades objetivas de que sus expectativas sean satisfechas son más bien escasas.

En los capítulos que componen esta Segunda parte, se examinan algunas manifestaciones de los problemas enunciados. Luego de presentar en el Capítulo III algunos argumentos generales, se pasa, en el capítulo siguiente, a intentar desentrañar las relaciones existentes entre la estructura agraria y sus modificaciones, y la demanda de educación. El capítulo final de esta parte, hace lo propio en relación con el área urbana.

III. LAS DEMANDAS SOCIALES Y ECONOMICAS Y ALGUNAS DE SUS MANIFESTACIONES

Demandas sociales en el área rural

Para la mayoría de la población campesina, las oportunidades de obtener educación se reducen a la primaria. La población indígena, particularmente, es la menos favorecida.

La educación como vía de movilidad social, tiene, en el área rural, un sentido diferente del que tiene en el área urbana. Para algunos será una vía de ascenso; básicamente para aquellos que se encuentran, en lo que a propiedad e ingresos se refiere, en mejor situación (capas medias rurales, por ejemplo). Para los más cumpliría, como señala Carlos Filgueira, "un papel mínimo de movilidad sicológica y ruptura de un horizonte escaso de alternativas. Probablemente se trata en gran medida de una configuración de carácter más simbólico que instrumental, pero de todas formas puede constituir, para la gran masa de población rural de nivel más bajo, la única forma de apertura y orientación hacia otras pautas de organización social" 36/.

Como tal, podría constituir un factor que estimula las migraciones desde el campo a la ciudad, donde se hallarían estas "otras pautas de organización social". Es probable que la adquisición de educación, y los beneficios que esto confiere a ciertos sectores sociales, jueguen un efecto demostrativo para otros sectores, incidiendo así en la elevación de las demandas.

Demandas sociales en el área urbana

En el área urbana - fundamentalmente en Quito y Guayaquil - la educación cumple mejor con su papel de vía de ascenso social, por el hecho de que el rápido crecimiento económico del país y la movilidad social ascendente que promueve se concentran aquí. Las demandas de las capas medias fundamentalmente, y de sectores sociales más bajos, conducen a un explosivo crecimiento de la matrícula, secundaria y superior especialmente. En última instancia, se persiguen títulos profesionales, que son otros tantos pasaportes para el ascenso social, dando lugar a un movimiento que conduce a la desvalorización progresiva de los niveles educativos. Lo que sucede es que "cuando la búsqueda de mayores niveles educacionales se generaliza, o se amplía a toda la población, o a importantes sectores de la misma, los efectos se neutralizan y obligan a proseguir los esfuerzos en un momento posterior para superar los niveles educacionales anteriores" 37/.

36/ Carlos Filgueira, Expansión educacional y estratificación social en América Latina (1960-1970), DEALC/4, UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires, 1977 p. 22.

37/ Idem. p. 107.

Niveles de satisfacción de las demandas

El logro de mayores niveles educacionales, y, antes que éstos, el de la misma educación básica, está supeditado al lugar que los individuos ocupan dentro de la estructura social. En efecto quienes aspiran a ascender por los escalones del sistema educativo tienen que enfrentarse, necesariamente, con esta realidad: aquél, en países como el nuestro, es adscriptivo, es decir, distribuye educación discriminando en grado diverso a los varios sectores sociales existentes 38/.

Teóricamente, la educación es asequible para todos en todos los niveles del sistema educativo; además, es gratuita. La formación dentro de cada nivel y la transición a niveles superiores depende, también teóricamente, del aprovechamiento. Si hay alguna selección para el ingreso y la formación, ésta se realiza atendiendo a criterios relacionados con la aptitud individual.

En la práctica, esa calidad 'democrática' del proceso de distribución de la educación se deshace al constatar que el criterio objetivo fundamental, según el cual se realiza, es el de pertenencia a un determinado sector social. Es esta pertenencia la que fija límites a la obtención de educación: por una parte, está, obviamente, la disponibilidad o la carencia de recursos económicos, por otra, el nivel cultural atinente a cada sector social. Es indiscutible que la cultura hegemónica se distribuye también inequitativamente y es así, como existen sectores sociales que son culturalmente más pobres que otros 39/.

Como la educación se corresponde con determinado código cultural, es evidente que unos sectores están en seria desventaja, con respecto a otros, para aprovecharla. Este problema cultural, también el del lenguaje, incide poderosamente, sin duda, en el surgimiento, mantenimiento y reproducción de las amplias diferencias que en términos de rendimiento, por señalar un aspecto importante, se registran entre la educación rural y la educación urbana, ambas sujetas a un 'lenguaje único' 40/; la situación es más grave para la población indígena, para la que

38/ Germán W. Rama, "Origen social de la población universitaria", en Gonzalo Cataño (ed.), Educación y sociedad en Colombia, Universidad pedagógica nacional, Bogotá, DE. 1973, p. 199 y sig. señala:

"El sistema educativo vigente adjudica de hecho a cada grupo social un nivel específico de conocimientos, dificulta el logro de otros niveles más altos o distintos que los que el sistema presupone para cada grupo y establece implícitamente como criterio de promoción la pertenencia a ciertos grupos sociales".

39/ Lo siguiente es muy pertinente. "No es admisible sostener, como a veces se pretende explícita o implícitamente, que los grupos más desfavorecidos carezcan de una cultura; lo que ocurre es que los instrumentos que ella proporciona son inadecuados o dificultan el dominio de la cultura escolar y los valores dominantes". Véase Aldo Solari, "Desarrollo y política educacional en América Latina", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Primer semestre, 1977 p. 92.

40/ Aldo Solari anota: "Es sabido que, en la práctica, los grupos sociales que ocupan posiciones inferiores en la estratificación social carecen de, o tienen en menor medida, las herramientas lingüísticas, las pautas culturales y los sistemas de valores dominantes en el sistema escolar, aunque la falta de recursos familiares y/o las necesidades de trabajar no los mantengan fuera del mismo". op. cit. p. 91.

aquel código cultural resulta ininteligible.

Siguiendo esta reflexión, se podrá comprender por qué - aún existiendo una conveniente oferta - un alto porcentaje de población jamás ingresa a la escuela, una elevada proporción deserta, y otro elevado porcentaje repite los años escolares. Esta situación se expresa claramente a través de un amplio, afrentoso y persistente analfabetismo: el registrado por las estadísticas y el denominado funcional. La población rural es la más afectada por aquellos problemas y, en mayor medida, la población indígena. Son pocos los estudiantes de ese origen que llegan a culminar la primaria 41/.

A la educación secundaria ingresan muchos menos de los que egresan del nivel primario. Aquello constituye un nuevo tamiz, no siempre sobre la base de niveles de aprovechamiento, como se anotara anteriormente, de manera que quienes al final presionan sobre el nivel superior, constituyen un pequeño sector de los que iniciaron el proceso.

La universidad es la cúspide del sistema educativo. Es la meta ideal. Necesaria y objetivamente debe ser selectiva. Mas como el número de aspirantes ha venido creciendo explosivamente, pese a la selección que el sistema social y educativo realizan ya desde el ingreso a la escuela, se presenta la incompatibilidad entre la demanda por matrícula y la oferta, mediatizada esta última, además, por mecanismos compulsivos de selección.

La fuerte presión emanada fundamentalmente de las capas medias fue la que condujo a la supresión del más evidente mecanismo de selección, el examen de ingreso, impulsando así la llamada 'democratización' de la educación superior.

La 'democratización' de la educación superior

A fines de la pasada década se presentó un conflicto de proporciones, alimentado por una intensa lucha de los bachilleres, apoyados por sectores universitarios, en búsqueda de la supresión de los exámenes de ingreso. Esta lucha formaba parte de una reivindicación más amplia, la 'democratización' de la educación superior. 'Democratización' que según sus defensores, debía, por una parte, permitir el acceso de los sectores sociales mayoritarios y desfavorecidos del país a la universidad, y por otra parte, el que ésta llegue, a través de una serie de mecanismos y actividades de extensión, a estos sectores.

La lucha adquirió grandes dimensiones: Guayaquil, especialmente, fue escenario de masivas manifestaciones de bachilleres y de estudiantes secundarios y universitarios en general, en mayo de 1969. Fue una lucha que concitó amplio apoyo de las capas medias, y de otros sectores sociales en ascenso. Se produjo la supresión de los exámenes de ingreso, proporcionándose una rápida expansión de la matrícula universitaria 42/, con la participación no sólo de sectores de las capas medias sino también de sectores sociales más bajos.

41/ Sobre los problemas mencionados, véase la tercera parte de este trabajo.

42/ Entre 1971-72 y 1977-78 la matrícula superior creció al 28%, promedio anual.

Los resultados de esa supresión han sido duramente criticados. Se aducen como argumentos principales el vertiginoso crecimiento de la matrícula, la demanda de recursos financieros que eso genera, y el deterioro de la calidad de la enseñanza. De hecho, aquella posición de rechazo, y la difícil situación que atraviesan las universidades, están llevando a reconocer la necesidad de reimplantar mecanismos de selección para el ingreso.

Tales mecanismos, en la medida en que coadyuven a mejorar la calidad de la educación superior, hoy muy deteriorada, parecen ser realmente necesarios. La creciente división social del trabajo impone una compleja y jerarquizada gama de funciones; los conocimientos requeridos para ejercerlas aumentan en cantidad y calidad. Las exigencias educativas crecen en la medida en que las funciones se vuelven más especializadas, y su ejercicio precisa de conocimientos superiores cuya adquisición supone, entre otras cosas, una sólida base de conocimientos básicos, y el desarrollo de aptitudes individuales.

Demandas económicas

Es función primordial de la educación, en el proceso de desarrollo de un país, la formación de los recursos humanos que el crecimiento económico, y especialmente el de ciertos sectores, como el industrial, genera; en otras palabras, responder eficientemente a las demandas económicas. El que esta función no se cumpla, o se lo haga de manera inoportuna e insatisfactoria, constituye una traba para el proceso de desarrollo. Mas el sistema educativo posee una cierta autonomía, la misma que "le confiere un dinamismo propio, al margen de los requerimientos económicos" 43/.

Para el caso ecuatoriano es lícito afirmar que las demandas sociales han operado como principales estimulantes de la expansión de la escolarización y, en cierta forma, sin responder a las necesidades que genera el crecimiento económico. Erróneo sería, empero, afirmar que dichas demandas han incidido de manera exclusiva. Aunque mediadas por inevitables deformaciones, también han actuado las demandas económicas.

Las demandas económicas sobre la educación son de carácter cuantitativo y cualitativo. Nuevas y más complejas actividades económicas exigen la adquisición de nuevos conocimientos. Es seguramente el sector industrial el que requiere, más acuciantemente, niveles educativos más altos y conocimientos especializados. Sin embargo, la expansión de todos los sectores de la economía genera, además, una considerable demanda de un mayor número de trabajadores con un 'aceptable' nivel de educación. Este será el caso, seguramente, en el comercio y los servicios, salvo aquellos que requieren conocimientos más especializados.

La expansión de las actividades terciarias implica no únicamente la incorporación de PEA, sino también exigencias de mayor calificación. Son las actividades que mayor empleo generan y alrededor de ellas se acrecientan las expectativas

43/ Carlos Filgueira, op. cit. p. 2.

cuya mejor satisfacción se relaciona estrechamente con niveles de educación más altos que los anteriormente requeridos. La efectiva, aunque limitada, satisfacción de expectativas, genera un mayor número de éstas, acrecentándose las demandas sociales de educación y promocionando la expansión de la escolarización, a niveles que pueden llegar a exceder la capacidad efectiva que tiene el sector terciario para satisfacerlas. Así, las demandas sociales aparecen como determinantes.

Ahora bien, insistiendo sobre el asunto, la respuesta del sistema educativo a las demandas económicas no es mecánica. Así, por ejemplo, la elección de una carrera a seguir "corresponde frecuentemente a estereotipos o imágenes sociales altamente dependientes de la posición social del individuo y de los factores que contribuyen a formarlas (grado y flujos de información, influencia de diversas agencias socializadoras, experiencias ocupacionales, etc)". 44/. Es posible que esto pese mucho en las nuevas capas medias que estarían orientándose por imágenes sociales derivadas de las capas medias consolidadas, con más tradición cultural, y de sectores sociales más altos.

Por lo dicho, no debe extrañar la aparente disfuncionalidad que, con respecto a la formación y calificación de los recursos humanos, se presenta en los niveles secundario y superior del sistema educativo ecuatoriano. Aparente disfuncionalidad, que se observa en la elevada participación de Humanidades modernas en la matrícula secundaria, frente a las carreras técnicas medias. Lo que sucede con la matrícula de estas últimas es menos disfuncional: Comercio y Administración concentran gran parte de la misma, lo que es coherente con la expansión de estas actividades terciarias; sin embargo, también es cierto que un alto porcentaje de los egresados continúa hacia los establecimientos de educación superior.

Aquella aparente disfuncionalidad está presente también en el nivel superior. En efecto, la matrícula se concentra preponderantemente en las carreras tradicionales, no obstante que las modernas tienden a crecer rápidamente.

Si se habla de disfuncionalidad aparente, es porque lo que sucede tiene, objetivamente, razón de ser. Las expectativas por ascenso social determinan que las demandas sociales se dirijan a aquellos niveles educativos y a las carreras que parecen ofrecer las mayores posibilidades de promoción ocupacional y económica.

Al igual que las demandas sociales, las demandas económicas ejercen la mayor presión sobre el nivel superior del sistema educativo. Una vez satisfechos los requerimientos de profesiones tradicionales, se hace presente la necesidad de una readecuación de la educación superior, puesto que la formación de personal técnico y administrativo de alto nivel es más difícil de alcanzar. Esta necesaria readecuación está en la base del planteamiento de 'modernización' de todo el sistema educativo, pero fundamentalmente de su cima. La 'modernización' de los establecimientos de educación superior es un proceso que, en oposición a la 'democratización', tendería a imponerse en el futuro. A continuación se plantean algunas consideraciones sobre el tema, al que se vuelve en la tercera parte de este trabajo.

44/ Idem. p. 76.

La 'modernización' de la educación superior

La 'modernización' de la educación superior constituye un proceso a través del cual se buscaría adecuar a ésta a las necesidades que plantea el proceso de desarrollo.

El proceso de 'modernización', así entendido, implicaría un conjunto de acciones, tales como la revisión de métodos pedagógicos y contenidos de la enseñanza, reestructuración de los establecimientos de educación superior, óptima utilización de los recursos humanos y materiales, etc. Al mismo tiempo, la búsqueda de aquella 'mayor eficiencia' impondría la necesidad de una rigurosa selección en el reclutamiento, junto con la exigencia de una mayor o exclusiva dedicación a los estudios. De ahí que la 'modernización' de la educación superior plantee aparentemente objetivos contradictorios a los que supone su 'democratización', tal como ésta ha sido entendida.

La sociedad ecuatoriana vive una etapa de reajustes, propia de la modernización del país. El sistema educativo, aunque lentamente, puesto que sus reacciones son generalmente rezagadas con respecto a las necesidades reales, tiende a readecuarse. Las mayores presiones son dirigidas a los niveles secundario y superior, por estar éstos ligados directamente con el mercado de trabajo. La modernización del país introduce cambios en la demanda de los recursos humanos calificados, modificaciones que, en el caso de las profesiones universitarias, conducen, en mayor o menor plazo, a cambios en la estructura de las carreras universitarias, claro signo de la modernización de la educación superior.

Algunos de los cambios que se operan son: mayor diversificación profesional; especialización y fragmentación de carreras 'anteriormente más inclusivas'; disminución relativa de la importancia de las carreras 'tradicionales'; crecimiento relativo de las carreras 'modernas', especialmente de las técnico-científicas 45/.

En la educación superior ecuatoriana se dió, en el lapso de una década, una importante multiplicación de carreras universitarias: en 1964 existían 23 especializaciones, y en 1974 se contabilizan ya más de 60.

Otra clara manifestación del proceso de 'modernización' de la educación superior ecuatoriana, es la pérdida de importancia relativa, en la distribución de la matrícula, de las carreras 'tradicionales': Derecho, Medicina, Odontología. En cambio, las carreras 'modernas' (Ingeniería, Ciencias Químicas, Ciencias Exactas y Biológicas, Arquitectura, Agropecuarias) han registrado un crecimiento relativo muy importante. Se trata de carreras que responden a las necesidades de una sociedad que se industrializa y urbaniza rápidamente. Otras carreras 'modernas', tales como Economía, Administración y Ciencias Sociales, que responden a necesidades propias de la urbanización, registran considerables incrementos. Ciencias de la Educación, que apoyan al crecimiento de las funciones pedagógicas de un Estado que amplía sus servicios, también ha crecido notablemente 46/.

45/ Jorge Graciarena, "La oferta profesional y el reclutamiento universitario", en Gonzalo Cataño (ed.) op. cit. p. 363.

46/ Véase la Tercera parte de este trabajo, para un análisis pormenorizado,

IV. AGRO Y EDUCACION

Algunas características de la estructura agraria, y limitaciones del mercado de trabajo rural

La situación del agro ecuatoriano es muy heterogénea. En su base se da la articulación de diferentes formas de producción, que son afectadas en diverso grado por el proceso de modernización. Donde las formas de producción más obsoletas tienen más presencia es en la Sierra, cuya estructura agraria, producto de varios siglos, ha estado tradicionalmente articulada en torno al eje latifundio-minifundio. En cambio, la Costa ha sido en tal forma afectada por su directa vinculación al mercado externo, que se han suscitado cambios en la producción, planteando nuevas situaciones de tenencia y, en fin, se han alterado profundamente las instituciones existentes 47/.

La variedad de formas de producción existente implica posibilidades muy disímiles de desarrollo y marcadas diferencias en cuanto a su concreción histórica. En los últimos años se han plasmado algunas modificaciones en la estructura agraria, la que ha cambiado de manera harto desigual.

Si se toma únicamente la estructura de tenencia de la tierra se observa, según las estadísticas disponibles, que su principal rasgo continúa siendo la alta concentración de la propiedad. Prevalece una marcada polarización entre grandes y pequeñas propiedades, que, sin embargo, no es uniforme para todo el país. Por diversos factores, presenta particularidades regionales, provinciales y zonales, aparte de otras que responden a la forma de producción dominante en la región, provincia o zona.

Así, aunque el complejo latifundio-minifundio parece ser dominante a nivel nacional, conviene reconocer la existencia de zonas en las cuales existiría ya el predominio de empresas agrícolas modernas, y de zonas donde se daría el predominio de minifundios o comunidades.

Mientras de acuerdo con la estructura de tenencia, un vasto y creciente sector de la población rural dispone, para subsistir, de una reducida extensión de tierra, excesivamente fraccionada e intensivamente explotada, la mayor extensión, altamente concentrada, es insuficiente e ineficientemente utilizada. La proporción de tierra cultivada está en relación inversa con la superficie total de la propiedad; es decir, a mayor superficie total corresponde menor superficie cultivada y viceversa.

Dadas esas condiciones se comprende que el subempleo rural sea excesivamente

47/ CIDA, Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola: Ecuador, Washington DC., 1965, p. 408.

alto 48/, que los grandes propietarios de la tierra ejerzan un control monopsonico sobre la fuerza de trabajo 49/, que la distribución del ingreso sea por demás inequitativa 50/, y en fin, que las condiciones de vida para la gran masa de campesinos sean absolutamente precarias 51/.

Notas sobre los efectos de la modernización del agro en la educación rural

La confluencia de múltiples factores, de carácter estructural unos, inducidos por el Estado otros, ha dado lugar a algunas modificaciones del agro ecuatoriano.

Sin duda, el proceso de modernización se ha acentuado; concomitantemente se han ampliado las brechas internas, debidas, fundamentalmente, al desigual desarrollo de las diversas formas de producción que integran el agro.

Son especialmente significativas las modificaciones que se dan en la estructura social. Mientras los propietarios latifundistas tradicionales se adecúan a las nuevas condiciones, se expande el empresariado agrícola, ligado principalmente a la agroexportación y a la actividad ganadera. Al mismo tiempo, crecen las capas medias rurales, los asalariados agrícolas, y se agudiza la desintegración de la economía campesina.

Aparentemente, las modificaciones aludidas en el párrafo anterior y aquellas que se han operado en la división social del trabajo se concentran en unas pocas provincias de la Sierra (Carchi, Pichincha, Imbabura, Cañar) y de la Costa (Los Ríos, El Oro, Guayas), en las cuales han tenido más viabilidad y efecto medidas estatales tendientes a vigorizar y favorecer la producción para el mercado interno

48/ El subempleo "en términos gruesos y expresado en desempleo equivalente, puede ser estimado en alrededor del 30 por ciento. En otras palabras, hay ocupación efectiva durante todo el año, sólo para el 70 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola actual". PREALC, Situación y perspectivas del empleo en Ecuador, Santiago, mayo 1976, p. 30.

49/ Idem.

50/ "(...) El 60% de la población del campo recibe poco más del 40% del ingreso generado en el sector agrícola ...", Idem., p. 65.

51/ Más del 65% de la PEA rural percibe niveles de renta inferiores a 1.000 sucres mensuales (US\$ 37 aproximadamente) por lo cual está excluida del mercado de manufacturas (Junta nacional de planificación, Indicadores económicos. Quito, 1976). Más del 80% de las viviendas rurales carecen, según la misma fuente, de todo servicio. Si se considera que las condiciones de nutrición y salubridad rurales son altamente deficitarias, las tasas de mortalidad, sobre todo infantil, deben ser superiores a las tasas nacionales (9,9 y 70,2 por mil nacidos vivos, tasas de mortalidad general e infantil, respectivamente, en 1974). Según el compendio del Plan de salud rural, la omisión de registros alcanza, por lo menos, al 25%, por lo cual se estima en 250 por mil la tasa de mortalidad infantil en aquellas áreas rurales en que no hay información precisa (PREALC, op. cit. p. 240).

(leche, carne, maíz, trigo, oleaginosas, azúcar) y para la exportación (banano, café, cacao).

Es muy posible que las modificaciones que se vienen produciendo en el agro estén exigiendo cambios en la educación. Puesto que las modificaciones que se han operado en la estructura social y en la división social del trabajo se concentran en unas provincias más que en otras, cabe suponer que los cambios educacionales tiendan a distribuirse de igual manera.

El avance de la modernización, aunque parece estar dando con una reducida tecnificación, genera sin duda algunas necesidades de calificación formal de la fuerza de trabajo.

Las demandas económicas y sociales no sólo se dirigirían al sistema educativo formal, sino que posibilitarían también el surgimiento de acciones de educación no formal.

Valoración de la educación rural 52/

Educación y estructura de tenencia de la tierra se correlacionan estrechamente. La posesión de este medio de producción es, sin duda, un elemento clave en la definición de los sectores sociales rurales, los cuales, según su vinculación con el mismo, tienen diferentes oportunidades educativas.

Un análisis de las relaciones entre nivel educativo y sectores sociales, diferenciados de acuerdo con el tamaño y tipo de tenencia de la tierra, siempre que se tenga en cuenta "las diferencias en el quantum y el tipo de educación que se da de un contexto social a otro, y las causas que conducen a su diferenciación" 53/, confirmará lo dicho en el párrafo anterior.

El grado de concentración o de distribución de la tierra incide directamente en la amplitud de la división social del trabajo y de la diferenciación social. Una estructura agraria correspondiente al complejo latifundio-minifundio no es muy propicia ni para la una ni para la otra. Aquí lo exiguo de la primera y lo rígido de la estructura social, condicionan la visión del mundo de los sectores sociales existentes y la valoración que dentro de ella tiene la educación.

Es claro que además de la desigualdad de oportunidades que tales sectores tienen para adquirir educación, cada uno de ellos atribuye a ésta papeles marcados

52/ Con el término 'valoración' se intenta describir las actitudes de la población frente a la educación, supuesta la percepción que, según el sector social, tiene de la capacidad de la educación para satisfacer o contribuir a satisfacer necesidades económicas, sociales, ideológicas

53/ Rodrigo Parra, Algunas hipótesis sobre el desarrollo desigual y la educación rural: el caso del café. Ponencia presentada al Primer seminario del Proyecto "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", Quito, septiembre 1977, p. 11.

mente distintos, en función de la utilidad y significado que le otorgan de acuerdo a su status, sus aspiraciones y su visión del mundo.

Por otra parte, a manera de hipótesis, se puede sostener que en aquellas zonas del país donde persisten formas no capitalistas de producción, persisten también rasgos culturales tradicionales. En una situación de este tipo, el campesino "ha desarrollado formas de conciencia particulares que lo llevan a interpretar la realidad de un cierto modo, a tener determinadas expectativas y valores e incluso a cultivar ciertas destrezas y habilidades específicas" 54/. Se trata de formas de conciencia que mantienen actitudes de rechazo o de recelo hacia la educación, que sería percibida como un elemento ajeno.

Desde luego, tal percepción de la educación tiene otros fundamentos. Aparte de que en verdad es portadora de los valores propios de los sectores sociales hegemónicos, en el caso del área rural su carácter es marcadamente exclusivista. Carácter que en el marco del tradicional modelo de desarrollo puede decirse que, al igual que en otros países, andinos particularmente, "sirvió para mantener a los grandes sectores de trabajadores en el atraso que necesitaba el latifundio, el servicio doméstico, la artesanía y otras formas de explotación arcaicas" 55/. Si a esto se suma el hecho de que la educación ha llevado implícito el desprecio por las "culturas nativas, sus tradiciones ancestrales y las lenguas de las grandes masas marginales" 56/, se entienden las actitudes de rechazo o de recelo hacia la educación.

La oferta de servicios educacionales en el área rural

Esta se limita casi exclusivamente al nivel primario. Las escuelas existentes se caracterizan, en gran parte, por ser incompletas o porque, aunque no lo sean, su atención se efectúa con una sobrecarga de trabajo para el personal docente 57/. En general, las condiciones de la escolarización rural son desfavorables, lo que afecta negativamente a su rendimiento y calidad 58/. Por supuesto, todo esto es

54/ Junta nacional de planificación-PREALC: Plan ecuatoriano para el desarrollo de los recursos humanos, Quito, abril 1978, III, p. 11.

55/ José Matos Mar y colaboradores, Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú, DEALC/10, UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires, abril 1978, p. 10.

56/ Idem.

57/ En 1974, según el Instituto nacional de estadísticas y censos, en el área rural, las escuelas se dividían como sigue: según el número de grados: 8,3 de 1-3, 17,2 de 4-5, 58,2 de 6 grados. En el área urbana los porcentajes eran: 5,7, 9,3 y 75,7, respectivamente. Se estima que en el área rural el porcentaje de escuelas atendidas por un solo maestro es elevado.

58/ La retención de primero a sexto grado, en el área rural, es de 24,1% (44,2% para el país, 68,2% para el área urbana). Según los índices de promoción, repetición y abandono, el porcentaje de alumnos que termina sus estudios es 64% en las escuelas urbanas y 22% en las rurales. "En términos de rendimiento real, la promoción de grado a grado es la siguiente: de primero a segundo 57%; de segundo a tercero: 73%; de tercero a cuarto: 75%; de cuarto a quinto: 70%; de quinto a sexto: 78%", PNUD-UNESCO-JUNAPLA; Diagnóstico del sistema educativo, Cap. IX.

consecuente con lo expresado en páginas anteriores y constituye un factor más para la explicación de la precaria situación de la educación rural.

Expresiones claras de todo lo hasta aquí anotado sobre educación rural, son las bajas tasas de escolarización y las elevadas tasas de analfabetismo por provincias (Ver Cuadros 1 y 2 del Apéndice estadístico) 59/. Notable, en el caso de las últimas, es su lenta disminución entre los años que se comparan.

En cuanto al nivel secundario del sistema educativo, su presencia en el área rural es insignificante. Los establecimientos técnicos, con especialización agropecuaria, se sitúan en el área urbana y ahí reclutan sus estudiantes. Además, adolecen de una apreciable cantidad de deficiencias debidas a la carencia de elementos indispensables para la enseñanza 60/.

Por otra parte, es necesario señalar que existe una amplia serie de programas de educación no formal. A manera de apreciación inicial, se puede sostener que constituyen acciones aisladas, no coordinadas, y de limitada eficacia 61/. Esta limitación seguramente es imputable a la tarea específica que se toca, o sea la

59/ El Cuadro 1 recoge datos globales, a nivel provincial; no hay desglose por áreas. Sin embargo, las tasas más bajas de escolarización deben estar afectadas por la deficiente expansión de la escolarización rural en las provincias correspondientes.

60/ El problema de la educación agropecuaria requiere de análisis aparte. Por ahora algunos datos: existen 38 establecimientos secundarios con esta especialización. Unos pocos realizan un reclutamiento a nivel nacional; entre estos sobresale el Luis A. Martínez, de Ambato; la mayoría tiene una restringida cobertura local. Varios establecimientos no cuentan con los elementos indispensables para la enseñanza, "las prácticas se hacen de vez en cuando en los campos de una hacienda vecina". "Muchas veces y cada vez más, sobretudo en los pequeños colegios de las cabeceras cantonales, las vacantes son llenadas por egresados del mismo plantel o de planteles vecinos. De un día a otro, el alumno se encuentra de profesor frente a sus antiguos compañeros, sin ninguna experiencia". Todos estos informes constan en MAG-ORSTOM, Estudio de la infraestructura de educación, para la regionalización agrícola del Ecuador, Quito, marzo de 1976.

61/ Este es un tema que debería investigarse suficientemente. Dos rubros merecen especial atención: el de las escuelas radiofónicas, y el de los programas de capacitación. Existen las Escuelas Radiofónicas Populares de Riobamba (desde 1962), las Radio Escuelas de Pichincha, Tabacundo (1967) y la Radio Federación y Escuelas Radiofónicas de los Centros Shuaras (1968). Todos se dirigen "a grupos indígenas menos escolarizados" de Chimborazo, Norte de la Sierra y a los Shuaras; a la población adulta de las dos primeras y a la población en edad escolar la última. MAG-AORSTOM, op. cit. Hay una multiplicidad de instituciones públicas y privadas que imparten capacitación; pero "Todas ellas poseen sus propios programas, definen sus objetivos de manera independiente y desarrollan acciones de terreno que muchas veces son complementarias, en otros casos paralelas y, a menudo, también contradictorias. Se crean así problemas de dispersión de esfuerzos, mala utilización de recursos y falta de coordinación que, se supone, repercuten de manera negativa sobre los sectores a los cuales llegan sus acciones". Ver PREALC, Educación y capacitación (...) p. III 79.

capacitación; es muy posible que, en cambio, en lo tocante a cambio de actitudes y patrones culturales jueguen, aquellos programas, una influencia positiva.

Algunas hipótesis sobre la educación rural en provincias con desigual desarrollo

Un proceso histórico de combinación de factores internos y externos explica la existencia, en el interior del país, de situaciones altamente diferenciadas por sus características estructurales: situaciones que denotan el carácter desigual del desarrollo nacional.

Partiendo de tal proposición, el análisis de los problemas de la educación rural permitiría una cabal comprensión de los mismos y de sus interrelaciones con los procesos del desarrollo económico y social 62/.

Por lo pronto, es dable sostener que las diversas configuraciones de la escolarización y del analfabetismo a nivel provincial, corresponden a condiciones propias de aquellas situaciones altamente diferenciadas. A manera de hipótesis parece pertinente adelantar algunas ideas sobre escolarización y analfabetismo en dos provincias cuyas situaciones contrastan grandemente: Chimborazo y El Oro.

La educación rural en Chimborazo

Característica primordial de la situación de la provincia de Chimborazo es "la permanencia de un sistema de tenencia de la tierra y de relaciones de producción agrarias, incompatibles con el desarrollo económico-social del país" 63/.

La gran mayoría de su población (74,3%) reside en el área rural. Un elevado porcentaje (78%) de la PEA, de la misma área, depende de la agricultura. La población indígena (53%) 64/ es la predominante.

La propiedad de la tierra es sumamente concentrada. Mientras unas pocas explotaciones, de 100 y más hectáreas (0,73%) acaparan la mayor superficie (54,0%), las explotaciones menores de 5 hectáreas (88,7% del total) se reparten una mínima superficie (22,3%). Entre 1954 y 1968, año este último al que corresponden los datos, no se registran cambios favorables 65/.

62/ Ver Rodrigo Parra, op. cit. p. 1-5.

63/ Junta nacional de planificación, Chimborazo: estudio socio-económico, 1973, p. 38.

64/ Idem. p. 31. Los otros datos corresponden al II Censo de población 1974. Al parecer, el criterio principal para la calificación de 'indígena' es el idioma, quechua principalmente en este caso.

65/ Es más, lo que se observa es una mayor concentración frente a un excesivo fraccionamiento del minifundio. En 1954 las explotaciones de 100 y más hectáreas (1,6%) concentraban el 67,8% de la superficie; a las menores de 5 hectáreas (85,9%) les correspondía el 16,6%. Por otra parte "el tamaño medio de las explotaciones en los dos años analizados, pasa de 9,5 a 4,7 hectáreas, acusando una disminución de más del 50%": Idem. págs. 412-413.

Sobre esta base se desarrollan relaciones de producción que implican el sometimiento de la gran mayoría de la población a un pequeño sector social.

Ante una exigua movilidad social ascendente y una escasa diferenciación social, se tiene una estructura social sumamente rígida, dentro de la cual las 'relaciones interétnicas' constituyen un elemento que contribuye a la definición de los sectores sociales 66/.

La brevemente descrita estructura de tenencia de la tierra, obsta una mayor división social del trabajo y por ende una más amplia diferenciación social en el campo. La agricultura de subsistencia y la artesanía rudimentaria, separadas o combinadas, son las actividades fundamentales de la población rural.

En el caso de esta provincia adquieren fuerza y relevancia las anotaciones anteriormente realizadas sobre la valoración de la educación. Y más, puesto que la mayoría de la población rural, "adultos y niños siguen pensando y captando la realidad en idioma quechua" 67/. Aquí, los problemas que tienen que ver con la funcionalidad de la escuela, con los contenidos y las formas de la educación rural, adquieren singular gravedad, especialmente aquellos relacionados con el idioma 68/. La siguiente cita, que resume opiniones de padres de familia y profesores de varias parroquias rurales de Chimborazo es significativa:

"La principal dificultad es el idioma. Como hablan y sienten en quechua, no les entra nada. Necesitan un año para entender el castellano. Al segundo año recién aprenden lo que corresponde al primer grado" 69/.

Se manifiesta así la existencia de un problema que cabe suponer como fundamental: el del enfrentamiento, respecto de la valoración de la educación, de visiones distintas del mundo, correspondientes a prácticas sociales diferentes: la una que se intenta imponer a través del 'idioma oficial', el Castellano, y la otra que incluye aquel hablar y sentir en quichua. De aquí se debería partir para entender por qué "la educación formal es rechazada o mirada con indiferencia por la población corporada (Sic) en los anejos indígenas de los cerros centrales las cordilleras vecinas de Chimborazo, siendo que esta población es tan grande que prácticamente puede ser casi diez veces mayor que los que solicitan escuela" 70/.

Quienes solicitan escuela son aquellos que por alguna razón la valoran más; tal razón se encontraría en su mayor incorporación a la cultura de los sectores

66/ Ver Hugo Burgos, Relaciones interétnicas en Riobamba, Instituto indigenista interamericano, México, 1977.

67/ Ver Junta nacional de planificación, Chimborazo ... p. 41.

68/ En el país, poco o nada se ha investigado acerca de la población indígena y mucho menos sobre los problemas vinculados con la educación dirigida a esta población.

69/ Hugo Burgos, op. cit. p. 335.

70/ Idem. p. 331.

sociales más favorecidos. La aseveración que sigue apoya esta hipótesis:

"Las demandas y exigencias - por escuela - usualmente provienen de la sociedad campesina mestiza o de las nuevas generaciones de indios aculturados de las áreas de San Juan o Guano" 71/.

Para la mayoría de la población rural-indígena de Chimborazo, la educación formal, además sería de muy poca utilidad entre otras razones porque: "la vida en la comunidad no ofrece a los nuevos letrados oportunidades para la cultura escrita, de tal modo que al cabo de unos años de inactividad cultural, la 'desalfabetización', es casi total" 72/.

En cuanto a las demandas económicas de educación formal generadas en el agro Chimboracense, se las puede considerar como inexistentes, atendiendo a las características de las estructuras agraria y social de la provincia.

Puesto que la gran mayoría de la población depende de la explotación minifundiana para subsistir, sus condiciones de vida son sumamente precarias; y, en consecuencia, mínimas sus posibilidades reales de adquirir educación.

Por otra parte, es necesario resaltar que ante una deficiente e insuficiente explotación de la mayoría de la tierra, y ante una abundante población, se genera un amplio excedente de fuerza de trabajo, que emigra temporal o permanentemente en busca de empleo. Este lo obtiene en los ingenios azucareros, durante la zafra, y en la cosecha del arroz; en menor medida, en la recogida del cacao y en el corte del banano. En las ciudades también, aunque mucho menos, sea en la construcción, o sirviendo como 'cargadores' 73/.

En todos los casos, las condiciones son sumamente duras, y los salarios extremadamente bajos y decrecientes, por la aguda competencia y la depreciación de la moneda 74/.

Mientras la PEA, en edades productivas, va a contribuir con su fuerza de trabajo al proceso de acumulación que se da en la Costa y particularmente en la cuenca del Río Guayas, 75/ en sus lugares de origen las mujeres y los niños trabajan para mantener a la familia y a la comunidad. Parece sumamente difícil que ellos puedan ir a la escuela.

71/ Idem.

72/ Junta nacional de planificación, op. cit. p. 42.

73/ JUNAPLA, op. cit. Cap. III.

74/ Idem. p. 97.

75/ En los últimos años una fuerte corriente migratoria se estaría dirigiendo a Quito, para ocuparse principalmente en la construcción.

"Los más pequeños van a pastar ovejas, pero ya a los 10 años están en la capacidad de dar con el azadón. A los 12 años ya pueden arar y entonces resultan más útiles a sus padres que a la escuela. Los más grandes salen a trabajar como cargadores, o a la Costa (...)" 76/.

Así opinan, nuevamente, los padres de familia y los profesores.

Por todos los factores anotados es comprensible también que la oferta de servicios educacionales sea deficiente. Esto constituye un elemento más que contribuye a mantener la crítica situación de la educación rural en general y de la provincia en particular 77/. Crítica situación que se expresa nítidamente a través de las tasas de analfabetismo y de escolarización de esta provincia (Cuadros 1 y 2 del Apéndice Estadístico) que son la más alta y una de las más bajas del país respectivamente.

La educación rural en El Oro

El Oro es una provincia cuyo desarrollo está íntimamente ligado con el mercado internacional, a través de la producción y exportación de banano.

Fueron condicionantes externos los que hicieron que esta provincia surgiera "en el decenio de los años cincuenta como un polo de crecimiento nuevo en el país" 78/, y la combinación de esos condicionantes con factores de carácter interno la que explica que aún se mantenga como principal productora y exportadora de aquel producto 79/.

Conviene destacar lo anotado en el siguiente párrafo:

"Ante condiciones ecológicas favorables y la existencia de un mercado desabastecido, el gobierno ecuatoriano aprovecha la coyuntura para, a través de una política de fomento crediticio y construcción de infraestructura, promover la producción bananera en el país. De esta manera exceptuando algunas tierras de propiedad de las transnacionales y que se convertirán en plantaciones, la producción estará en manos de grupos medios, favorecidos por la política estatal. Las transformaciones mantendrán el control de la comercialización externa" 80/.

76/ Hugo Burgos, op. cit. p. 334.

77/ Según datos del Censo de 1974 el 43,8% de la población rural, en edad escolar, de la provincia de Chimborazo quedó al margen de la escuela.

78/ Junta nacional de planificación, El estrato popular urbano: Machala y Puerto Bolívar, Quito, noviembre 1976, p. 23. Aquí se anota que tal fenómeno se debió, fundamentalmente, al afán de una empresa multinacional, United Fruit, por desarrollar "un área de producción sustituta", ante la destrucción de sus plantaciones en Centroamérica.

79/ Entre los últimos merece citarse la presencia de un sector de "productores nacionales (...)" que incursionan en la producción y comercialización de la fruta" llegando a "competir con el monopolio norteamericano". Idem. p. 26.

80/ Idem. p. 24-25.

Claro está que factores como los que se anotan: intervención del Estado, formación de un sector de productores nacionales, limitada participación de las transnacionales en la producción, configuran una situación que, no teniendo características de 'enclave', ha permitido que, a pesar de las dificultades de la demanda en el mercado internacional, y a pesar, inclusive, de las transnacionales, el país mantenga un sitio preferencial como abastecedor mundial de la fruta.

Centrando el análisis en la provincia de El Oro, resulta importante aquello de los grupos medios vinculados con la producción. A través de esto se vislumbra: por una parte, la existencia de una estructura agraria en la cual, en lo que se refiere a tenencia de la tierra, se registra la participación de un importante estrato de medianas propiedades 81/, por otra parte, el desarrollo de relaciones de producción diferentes a las prevalecientes en Chimborazo 82/. Además, es muy probable que aquellos grupos medios presionen para obtener, en alguna medida, satisfacción para sus demandas sociales.

Con respecto a la educación, la presencia de esos grupos medios, con todo lo que implica en términos de demandas sociales, y la difusión de relaciones de producción de tipo salarial, sugieren la existencia de condiciones especiales en lo que se refiere a: valoración de la educación, requerimientos educacionales que se generan, posibilidades de los diversos sectores sociales para adquirir educación, y oferta de servicios educacionales.

Los grupos medios, tratando de defender o mejorar su posición económico-social, atribuyen mayor valoración a la educación, como canal de ascenso social. Esto produce expectativas en sectores sociales más bajos que también buscan educación. Pese a todo, por motivos relacionados con el empleo y la distribución del ingreso 83/, un importante sector de población, en edad escolar, queda fuera de la escuela 84/. Se trataría de población perteneciente a los sectores sociales más desfavorecidos que se expanden con inmigrantes 85/. Estos sectores nutren al estrato popular urbano de las principales ciudades de la provincia y otras de la

81/ Por ejemplo las explotaciones de 10 a 49,9 has. según datos de 1968, representaban el 25,4% del total y reunían el 34,6% de la superficie total.

82/ Mientras que en Chimborazo el 19,6% de la PEA rural corresponde, según el Censo de 1974 a "empleados o asalariados", en El Oro es el 49,8%.

83/ No hay datos sobre empleo, subempleo y distribución del ingreso en el área rural de esta provincia. Se puede suponer que no son favorables, de ahí que haya un fuerte flujo migratorio campo-ciudad, teniendo en cuenta que "en general, los ingresos percibidos por los habitantes de las barriadas de Machala y Puerto Bolívar son bajos, una de cada cuatro personas percibe menos de lo considerado como el mínimo vital para la reproducción de la fuerza de trabajo" Junta nacional de planificación, El estrato popular urbano ..., p. 36-37.

84/ El 21,9% según el Censo de 1974.

85/ Según el mismo censo la población inmigrante del área rural llega al 37,2% del total de la población de esta área.

Costa, especialmente de Guayaquil 86/.

El tipo de producción que se desarrolla no requiere mayor tecnificación y menos en las medianas y pequeñas explotaciones; por lo tanto, no se generan requerimientos mayores de calificación formal de la fuerza de trabajo. No obstante, hay que anotar dos cuestiones:

- a) dado que la oferta del empleo no es elástica y, por el contrario, la demanda es grande, un mínimo nivel de instrucción sería exigido en el reclutamiento de la fuerza de trabajo, por lo menos en las plantaciones y explotaciones más grandes, como mecanismo de selección;
- b) la producción bananera no permite la utilización de la fuerza de trabajo infantil, por lo cual los niños pueden asistir a la escuela.

Los requerimientos de cuadros medios y técnicos son satisfechos con PEA proveniente del área urbana.

En cuanto a las posibilidades reales de los sectores sociales para adquirir educación, los grupos medios serían los más favorecidos; y los que ejercen mayores demandas de ampliación de la oferta de servicios educacionales.

Entonces, por todo lo anotado, se entiende que esta provincia tenga la tasa más baja de analfabetismo y una de las más altas de escolarización del país (ver Cuadros 1 y 2 del Apéndice Estadístico).

86/ Ver Junta nacional de planificación, El estrato popular urbano ...
Capítulo IV.

V. MERCADO DE TRABAJO URBANO Y EDUCACION

Crecimiento urbano, migraciones y educación

El ritmo de crecimiento de la población del país es considerablemente rápido. Más rápido aún es el ritmo de crecimiento de la población urbana 87/; en contraste, la población rural crece más lentamente 88/.

En un período de 25 años la población urbana del país se triplicó 89/. Notable característica de tan acelerado crecimiento es su concentración en muy pocos centros urbanos. Guayaquil y Quito reúnen más del 51% de la población urbana del país, y en el período indicado más que triplicaron su población 90/.

Factor primordial para la explotación de este acelerado crecimiento urbano constituyen las migraciones, especialmente aquellas que vinculan las áreas rural y urbana. Estas acentúan la división campo-ciudad y patentizan aún más el carácter desigual del desarrollo del país.

Claro está que las causas de tan importantes migraciones responden a ese desarrollo desigual, y definen las dos caras del mismo proceso migratorio: la 'expulsión' y la 'atracción' de los migrantes. Muy rápidamente, al analizar las relaciones entre Agro y Educación, se trataron las causas que explican la 'expulsión' de la población rural. El crecimiento de la economía urbana y la mayor división del trabajo con que se da, generan la 'atracción' de las ciudades.

Las migraciones campo-ciudad son las que fundamentalmente alimentan el crecimiento urbano 91/. Las migraciones intrarurales son de gran magnitud 92/, particular-

87/ Población del área urbana, según el III Censo de población 1974 "es aquella que fue empadronada en las capitales provinciales y cabeceras cantonales (núcleos concentrados)".

88/ Para el período 1962-1974 se tienen estas tasas de crecimiento: población del país 3,3%, población urbana 4,4%, población rural 2,4%.

89/ En 1950 se registraron 913.932 habitantes en el área urbana (28,5% de la población total). En 1974: 2.842.212 habitantes (41,4% de la población total).

90/ En 1950 estas ciudades tenían 258.966 y 209.932 habitantes, respectivamente; en 1974: 825.056 y 625.828.

91/ La población inmigrante del área urbana, proveniente del área rural. llega al 28%. INE, Encuesta de población y ocupación, área urbana-Guayaquil, Quito, Septiembre 1976.

92/ Las estadísticas disponibles no permiten una cabal apreciación al respecto. Hay pocos estudios sobre migraciones en general y sobre éstas en particular. Ver MAG-ORSTOM, Las migraciones de población en el Ecuador. Estudio geográfico preliminar, Quito, Septiembre 1976. Es discutible la afirmación que se hace en el sentido de que "el proceso de escolarización constituye a menudo el inicio definitivo del abandono del campo" (p.5).

mente las temporales; vinculan zonas de menor desarrollo relativo, densamente pobladas, con zonas más desarrolladas 93/. Las migraciones intraurbanas son también importantes y tienen una orientación semejante a la de las anteriores: es decir, desde las zonas menos desarrolladas a las más desarrolladas 94/.

El crecimiento urbano es notoriamente desequilibrado. A la hipertrofia de unos centros acompaña el estacionamiento y hasta el retroceso de otros. Condicionado por factores externos, el crecimiento urbano comporta el rápido y a veces esporádico surgimiento de 'polos de crecimiento' 95/.

Ahora bien, el crecimiento del mercado de trabajo urbano está más vinculado a la 'terciarización' de la economía urbana, que al proceso de industrialización. La población migrante, principalmente la 'expulsada' del agro y 'atraída' por las ciudades, se incorpora al mercado de trabajo urbano en actividades poco remunerativas, y en condiciones de subempleo de su fuerza de trabajo 96/.

¿Qué papel juega la educación en relación con las migraciones, particularmente con las que se originan en el campo?. Este es un interrogante cuya satisfacción requiere no de una sino de varias investigaciones. Basten por ahora algunas ideas.

93/ Idem. Las migraciones desde Chimborazo a la Cuenca del Guayas constituyen un fenómeno de gran importancia. Ver Junta nacional de planificación. Chimborazo ..., op. cit.

94/ La población inmigrante del área urbana, procedente de la misma área, llega al 67,5% INE, op. cit. Aparentemente ese último dato estaría negando la hipótesis de que los flujos migratorios más importantes se originan en el área rural; no obstante, lo que posiblemente sucede es que este dato oculta el movimiento escalonado de esos flujos y registra como población urbana a aquella que procede del área rural, sólo por haber residido algún tiempo en ciudades pequeñas.

95/ Guayaquil y Quito tienen una población que es 7 y 5 veces mayor, respectivamente que la correspondiente a la tercera ciudad del país: Cuenca. La primera ciudad, principal centro económico del país (puerto agroexportador) ha crecido con una tasa del 3,9% entre 1962-1974. La otra, principal centro político administrativo, con una tasa del 4,4%. No cabe duda de que su calidad de principal centro político-administrativo se refuerza con la explotación petrolera, lo que junto con su crecimiento industrial, convierte a esta ciudad en el principal 'foco de atracción migratorio' del país. Machala, ciudad estrechamente vinculada con la exportación bananera, tuvo entre 1962 y 1974 una tasa de crecimiento del 11,8%. Esmeraldas, convertida en 'puerto petrolero' y sede de la principal refinería del país, está afrontando un crecimiento poblacional acelerado: tasa del 5,1% entre 1962 y 1974.

96/ Dichas actividades constituyen el llamado 'sector informal' del mercado de trabajo urbano, que ocupa al 52% de la población activa urbana, principalmente en servicios personales, actividades manufactureras y comercio. Ver PREALC, Situación y perspectivas del empleo en Ecuador, op. cit.

Sin duda, la educación no actúa como causa de las migraciones; es la convergencia de diversos factores de índole estructural lo que le permite jugar un papel importante. Esto posibilitado por el hecho de que los contenidos de la educación rural corresponden a la vida urbana y no a la rural; entonces, quienes logran adquirir un mínimo de educación ven la primera como altamente deseable 97/.

Tradicionalmente, las migraciones internas más importantes han sido las que han vinculado la sierra, asiento del mayor volumen de población del país, con la costa, base de la actividad agroexportadora. El núcleo urbano más expuesto a los efectos de un violento crecimiento poblacional nutrido por flujos de inmigrantes rurales, especialmente en épocas de crisis de la agroexportación, ha sido Guayaquil.

La urbanización, como proceso de alcance nacional, es algo relativamente nuevo. Las migraciones, consideradas como principal factor causal, aunque crecen rápidamente, no alcanzan aún desmesuradas proporciones. Constituyen un movimiento escalonado que se inicia en las zonas rurales más sujetas, por su cercanía, a la influencia urbana, y que termina, de preferencia, en los núcleos urbanos principales. Es notable la emigración de una gran cantidad de jóvenes que se dirigen a las ciudades a desempeñar servicios domésticos. En estas zonas se ha expandido más la escolarización; aquí también se percibe, en mayor grado, por el número de contactos urbanos existentes, la importancia de la educación para las migraciones.

En las zonas rurales más alejadas y rezagadas, la escolarización es deficitaria, y los contactos urbanos escasos; la aludida importancia de la educación no se percibiría aún y, en todo caso, las migraciones tienen escasa magnitud.

97/ Las siguientes son algunas formulaciones extraídas de un estudio que es pertinente para el Ecuador, donde la investigación sobre estos problemas apenas comienza: "Una de las principales características de la educación, desde el punto de vista de su contenido, es su orientación típicamente urbana, que conlleva, implícitamente, una mayor valoración de lo urbano respecto de lo rural".

"La intensificación de los contactos rural-urbanos se vería acompañada de una percepción del valor instrumental de la educación, como un medio para lograr la incorporación segmentaria a la vida urbana. De esta manera se producirá una relación recíproca entre educación y contactos urbanos".

"La educación vendría a constituir un recurso que posibilite un mejor aprovechamiento de las oportunidades que ofrece internamente la comunidad, así como una expansión del marco de percepción de la realidad social más allá de los linderos de la propia comunidad favoreciendo de esta manera un comportamiento migracional".

"Se puede suponer que las limitaciones ocupacionales existentes en los contextos de baja diferenciación, favorecen que los individuos con educación tiendan a emigrar en busca de nuevas oportunidades ocupacionales y económicas en general. En este sentido la educación implica una mayor percepción de la situación de precariedad económica ('privación relativa') a la vez que constituye un recurso que facilita la quiebra del patrón de enclaustramiento". Ver Giorgio Alberti y Julio Cotler, Aspectos sociales de la educación rural en el Perú, Lima, Instituto de estudios peruanos, 1972, pgs. 67-68-73-76.

Una más amplia diferenciación social permite desarrollar mayores 'contactos urbanos' 98/, lo que repercute en la valoración de la educación y en su búsqueda. Ahí la educación se convierte en símbolo de status y, en calidad de tal, entra en el marco de las expectativas de ciertos sectores sociales.

Una escasa diferenciación social y una escasa división social del trabajo harán que quienes en esta situación lleguen a beneficiarse de la educación, busquen oportunidades ocupacionales fuera de los límites de su lugar de origen.

De todos modos, dentro de las condiciones imperantes en el campo ecuatoriano, la educación estaría incentivando las migraciones, aunque no constituya causa de las mismas 99/. Su adquisición contribuye a modificar y ampliar la visión del mundo de los individuos. Pero puesto que al mismo tiempo los enajena, al presentarles el 'mundo urbano' como muy superior a su 'mundo rural', favorece las migraciones. Estas amplían los contactos urbanos, lo que incide sobre la valoración y la búsqueda de la educación y nuevamente sobre las migraciones. Todo esto, obviamente, dentro de las limitaciones estructurales que la situación impone.

Lo cierto es que la gran mayoría de los inmigrantes que recibe el área urbana tiene algún nivel de instrucción 100/. Quienes no tienen instrucción alguna constituyen un porcentaje mucho menor 101/. Esto confirmaría la hipótesis de que quienes migran son aquellos que adquieren educación. En el caso de los migrantes intraurbanos esto es claro; además, muchos de éstos migran en busca de mayor y mejor educación 102/.

La inserción de los migrantes en el mercado de trabajo urbano está condicionada por su nivel de instrucción. Puesto que la gran mayoría no ha podido adquirir más que instrucción primaria, forzosamente se ubica en las posiciones más bajas, generalmente en el 'sector informal' 103/.

98/ En el Capítulo IV del estudio citado se hace la aplicación de este concepto.

99/ Ver MAG-ORSTOM, Las migraciones de población ... op. cit.

100/ Los siguientes son datos extraídos de la ya citada Encuesta de población y ocupación: El área urbana recibe 59,4% de inmigrantes con instrucción primaria; 25,0% con secundaria; 6,0% con superior; y 9,6% con ninguna instrucción.

101/ Idem.

102/ El 14,1% de los inmigrantes del área urbana son estudiantes. 12,1% en el caso de Guayaquil y 13,8% en el caso de Quito. Idem.

103/ Ver PREALC. op.cit.

Administración pública y educación

A partir de 1972 el Estado incrementa sustancialmente su capacidad de negociación interna y externa, reforzando su papel protagónico en la conducción del desarrollo nacional. La producción y exportación petrolera, en la que el Estado interviene directamente y en forma creciente, posibilitan lo expuesto y originan otros fenómenos de excepcional importancia 104/.

Los ingentes recursos financieros generados por el petróleo y aquel notable fortalecimiento del Estado impulsan decididamente el proceso de modernización del país. Proceso éste en el que la Administración pública, por la creciente intervención del Estado en la esfera de la producción, y por las necesidades de una mayor racionalización en el desenvolvimiento de la sociedad, adquiere nuevas características 105/. Las relaciones entre Administración pública y Educación resultan de sumo interés, especialmente por las exigencias que aquella genera en términos de capacitación del personal que ocupa.

La participación directa o indirecta del Estado en empresas productivas o generadoras de servicios, de gran magnitud e importancia, tales como petróleo, industria metalmeccánica, energía eléctrica, telecomunicaciones, transporte aéreo y marítimo, etc., conduce al replanteamiento y a la ampliación de funciones de la Administración pública; se produce la expansión de unas entidades públicas y la creación de otras 106/. El presupuesto de la Administración pública crece a

104/ Cfr. Primera parte de este trabajo.

105/ Lo que puede hacer la Administración pública depende, obviamente, del poder que el Estado tenga dentro de un determinado modelo de desarrollo y ese poder depende, a su vez, de la correlación de fuerzas sociales existentes, independientemente de las proposiciones teóricas. La importancia concedida al sector público en 1972 marca una pauta trascendental en su desarrollo. "El Plan integral de transformación y desarrollo asigna al sector público un papel de extraordinaria importancia, tanto en la ejecución directa de un conjunto de acciones y proyectos, como en la orientación general de todo el proceso de desarrollo económico y social del país. Así por ejemplo en materia de inversión y para alcanzar los objetivos y metas citados en capítulos anteriores, se espera que el Sector público contribuya con el 40% de la inversión total del quinquenio". Plan integral de transformación y desarrollo 1973-1977, p. 63.

106/ Entre 1964 y 1970 se han creado 32 empresas públicas. Esto constituye el 59,3% del total de empresas públicas existentes. Cfr. JNP, Estudio de las empresas públicas en el Ecuador, resultados preliminares, mayo 1977. De entre las empresas públicas cabe citar por su trascendental importancia a la Corporación estatal petrolera ecuatoriana (CEPE), Transportes navieros ecuatorianos, Astilleros nacionales ecuatorianos, etc. Otras entidades públicas importantes y de reciente creación son el Fondo nacional de desarrollo (FONADE), el Fondo nacional de preinversión (FONAPRE), etc.

la par de su contribución el crecimiento económico del país 107/. La expansión del empleo, sea en las actividades productivas o en las de servicios, dependientes de la Administración pública, se realiza rápidamente, considerando que el mismo Estado se enfrenta a un proceso de ampliación de todas sus funciones 108/.

La expansión de la Administración pública tiene que enfrentar dos problemas que son fundamentales en lo que al análisis de la educación se refiere. Por un lado, por la participación activa del Estado en la producción y por la ampliación de su función administrativa, surgen necesidades de personal técnico y administrativo que requieren urgente satisfacción; por otro lado, la Administración pública tiene que satisfacer las demandas de empleo de las capas medias para las que el sistema educativo, y el recorrido por todos sus niveles, constituye un medio de incorporación al mercado de trabajo, a través, en gran medida, del desempeño de cargos burocráticos 109/.

El principal canal de acceso de las capas medias a la Administración pública ha sido el sistema educativo: mayores niveles de instrucción formal serían compensados con mejores posiciones burocráticas y por ende con mayores ingresos 110/. Dadas las limitaciones de las actividades productivas básicas para generar empleo, aquella presión se dirige fundamentalmente a las actividades terciarias, entre las cuales la Administración pública tiene un lugar importante. Pese a todo, con ésta sucedería lo mismo que sucede con otras actividades: las expectativas de empleo rebasan la capacidad real de absorción de las demandas.

En función de la modernización que se opera en el país y que indudablemente alcanzó a la Administración pública, ésta tiende a buscar, para el desempeño de sus

107/ La inversión pública real total pasó de 1.887,9 (millones de sucres a precios corrientes) en 1972 a 13.914,8 en 1976. El PIB generado por la Administración pública (a costo de factores) creció entre 1970 y 1975 con una tasa del 5,91% promedio anual. JNP, Indicadores económicos, diciembre 1976.

108/ Según el Censo de servidores públicos de 1975, éstos suman 150.552, lo que equivale al 7,9% de la PEA del país, y al 18,6% de la PEA urbana.

109/ No sólo es a través, claro está, de la incorporación directa en calidad de servidores públicos, que la Administración pública beneficia a las capas medias. Las cuantiosas inversiones que realizan generan empleo en otras actividades de servicios y productivas.

110/ La expansión de las capas medias explica, en gran medida, la expansión del sistema educativo en todos sus niveles, principalmente secundario y superior. Cfr. "Expansión de la escolarización", en este trabajo. Tal expansión significa una concomitante expansión del personal ocupado en el 'sector educación', el mismo que constituye el 31,8% del total de servidores públicos, sin contar el personal ocupado por las Universidades y Politécnicas. Cfr. Dirección nacional de personal, A propósito del servidor público, julio 1976. Según este mismo documento el 54% de los servidores públicos perciben sueldos que van desde los 2.000 hasta los 6.000 sucres; el 37% gana sueldos menores de 2.000 sucres; el 7,6% sueldos que fluctúan entre 6.000 y 10.000 sucres; y únicamente el 1,4% recibe sueldos mayores a esta última cifra (US\$ 1=27 sucres).

funciones, niveles crecientes de racionalidad 111/. Se expresan entonces dos cuestiones: por un lado, la incorporación de personal no puede ser indiscriminada. Se establecen mecanismos de selección que limitan aunque no eliminan a otros mecanismos tradicionales de incorporación de PEA, como las denominadas 'palancas'. Los títulos académicos adquieren mayor importancia, al mismo tiempo que se desvalorizan: importancia, porque representan niveles de instrucción exigidos; ya no basta, en muchos casos, con haber concluido el nivel primario para optar a un empleo, se requiere de los niveles secundario y superior, según la importancia de aquél. La mayor demanda por los títulos académicos hace que para muchos descienda la estimación social. Además, aquellos se valoran según su origen: son más preciados los obtenidos en el exterior y desde aquí se establece una escala descendente. Por otro lado, la educación formal serviría de base para una formación específica para el desempeño de funciones en la Administración pública, especialmente en ciertas áreas como administración de personal, planificación y administración presupuestaria y financiera; y, en ciertos niveles como el denominado 'nivel medio-superior' 112/.

Algunas cifras sirven para confirmar lo expuesto. Del total de los servidores públicos el 28% tienen instrucción primaria; el 43% instrucción secundaria; y, el 28% instrucción superior 113/. Las funciones catalogadas como el 'nivel medio superior', es decir las correspondientes a 'jefes de sección, jefes de departamento, directores y asesores' 114/ demandarían mayor calificación de los funcionarios. Con relación a éstos, en el documento en referencia se anota: "(...) a nivel global aproximadamente el 45% de los funcionarios a nivel medio-superior son graduados de la universidad. Además casi el 20% son egresados de la universidad y otro 15% tienen educación superior incompleta. Vale decir

111/ Una de las políticas consignadas en el Plan integral de transformación y desarrollo, con respecto a la Administración pública, era: "Formar, adiestrar y capacitar a los servidores públicos en las nuevas técnicas, procedimientos y métodos de administración moderna para lograr un equipo humano idóneo y altamente calificado, ofreciéndoles condiciones de remuneración, de seguridad y de trabajo equitativo y justos a fin de que adquieran conciencia de la importancia y alcance de su misión y se sientan protagonistas de un proceso de cambio". Plan integral ... p. 69.

112/ Dirección nacional de personal, La capacitación en la Administración pública, Quito, febrero 1977. Este es un trabajo basado en una investigación que abarcó el 43% de los servidores públicos de las provincias de Pichincha, Guayas y Azuay, en las que se concentra el 59,6% de los servidores públicos del país.

113/ Los servidores públicos con instrucción superior se distribuyen así según especialización: Filosofía y Educación 22%, Ciencias Sociales 18%, Ingeniería 13%, Ciencias Económicas y Administrativas 13%, Agronomía y Veterinaria 7%, Arquitectura 2%, otros 25%. Uno de cada tres profesionales es servidor público. Dirección nacional de personal. A propósito del servidor público, Quito, julio 1976.

114/ A estos rubros corresponden los siguientes porcentajes de funcionarios de 'nivel medio-superior': 42% y 32% para los primeros, 6% para cada uno de los siguientes, y el resto para 'otros'. Dirección nacional de personal. La capacitación en la Administración pública.

que alrededor del 80% de los funcionarios han tenido, en mayor o menor grado, educación universitaria. Por consiguiente, en cuanto a la educación formal de los servidores de nivel medio-superior, en su aspecto cuantitativo, los datos son altamente satisfactorios" 115/. Ahí mismo se destaca que "las necesidades de capacitación no se encuentran en la falta de educación formal, sino en la preparación específica para ocupar funciones de nivel medio-superior en la Administración pública" 116/.

Por lo que se ve, aunque la Administración pública incorpora personal con niveles relativamente altos de educación formal, por lo menos para los puestos de mayor responsabilidad, éstos resultan insuficientes para su desempeño; posiblemente la incorporación de dicho personal se ha venido efectuando sin tener muy en cuenta tal limitación. Ahora se requiere de ella. De ahí que se instauren unidades especializadas dispuestas a cumplir una labor permanente de capacitación para la cual, empero, están más preparados los mejor educados. Esto en momentos en que la expansión de la Administración pública está acompañada de una mayor complejidad de funciones y procedimientos. La necesidad de capacitación se torna acuciante en la presente década, exigiendo la búsqueda y la implementación de soluciones. Según el documento elaborado por la Dirección nacional de personal, y antes citado, en 1970 se emprendieron algunas actividades de capacitación y a partir de 1974 se comienza a implementar "programas globales para todo el sector público". "Actualmente - se anota - existen 23 unidades específicamente dedicadas a las actividades de capacitación en el gobierno central y entidades autónomas, pero todavía quedan sectores enteros del gobierno central sin ninguna unidad especializada en esta materia 117/.

Sin duda, donde más se manifiestan las insuficiencias de la educación formal y donde más exigentes y urgentes son las necesidades de capacitación del personal, es en aquellos sectores de la administración pública, vinculados con actividades productivas o de servicios, que utilizan moderna tecnología y que por lo tanto requieren conocimientos especiales para su funcionamiento. INECEL y CEPE, por ejemplo, son empresas públicas que, por la naturaleza de sus funciones, han debido enfrentar serios problemas de formación y capacitación de personal. Una de las funciones de INECEL es la de "contribuir a la formación y capacitación de personal técnico en los diversos niveles que requiere este sector", el de la electrificación; así, entre 1973 y 1976, fueron capacitados 1411 personas en 346 cursos, realizados dentro (90,7%) y fuera del país (9,3%) 118/. Dentro del país, su principal instrumento de capacitación constituye el Centro Nacional Franco Ecuatoriano (CENAFE) creado con ese propósito en 1965. CEPE, por su parte, entre 1973 y 1976, necesitó capacitar a 2.740 personas mediante 310 cursos dictados dentro (62,6%) y fuera del país (37,4%). 119/.

115/ op. cit. pág. 76.

116/ Idem.

117/ Idem.

118/ INECEL, Resumen de actividades de capacitación, 1975-1976.

119/ CEPE, Datos no publicados.

La capacitación, en todo caso, presenta una diversidad de problemas, entre los cuales se destacan: la carencia de personal calificado que cumpla con tal actividad, especialmente en las áreas técnicas; la necesidad de realizar cuantiosas inversiones con tales fines 120/; la necesidad de racionalizar las actividades de capacitación, atendiendo al rendimiento y a la calidad de la capacitación, así como a una conveniente utilización de los recursos que se invierten. Con respecto a esto último en La Capacitación en la Administración Pública, se señala:

"Los principales problemas actuales de la capacitación fueron identificados por los entrevistados en esta investigación como 'la falta de una política nacional de capacitación, la falta de motivación e incentivos para los servidores públicos en el proceso de capacitación y la falta de coordinación inter institucional de la capacitación'".

Breves consideraciones acerca de educación e industrialización

La expansión industrial ecuatoriana se caracterizó, hasta la década de los sesenta, por el marcado predominio de ramas industriales orientadas a la sustitución de bienes importados de fácil elaboración: textiles, alimentos, bebidas; junto a este tipo de industria fabril se desarrollaba la artesanía, con el mayor número de establecimientos y personal ocupado, de todo el sector manufacturero.

A partir de esa década, y especialmente de su segunda mitad, empiezan a desarrollarse otras ramas industriales de características diferentes en lo referente a productos elaborados, tecnología incorporada, y generación de empleo 121/. La expansión de la industria fabril no se realiza exclusivamente con una progresiva sustitución de la artesanía y pequeña industria, sino conjuntamente con la yuxtaposición de aquella sobre éstas. Se va conformando así un sector manufacturero bastante heterogéneo, en el que caben disímiles procesos y relaciones de producción.

Sea por renovación en las ramas industriales tradicionales o por instalación de modernas plantas, se da la introducción de nueva y más compleja tecnología. Este es un factor que tiene especiales incidencias sobre la demanda de mano de obra y, sin duda, sobre los criterios que rigen el reclutamiento de la misma 122/. En los dos casos se enfrenta una relativa falta de personal calificado; en iguales condiciones se encuentran entonces las personas que poseen educación formal y aquellas que adquirieron experiencia trabajando en las viejas instalaciones. Posiblemente las

120/ El Sector público invirtió en capacitación, entre 1974 y 1976, S/. 454.103.000. Las más altas proporciones de esta suma corresponden a INECEL (49%) y CEPE (21,5%).

121/ Ver Primera parte de este trabajo.

122/ Estas son cuestiones que requieren su propia investigación. Por el propio alcance de este trabajo y por carencia de información pertinente, aquí únicamente se presentan algunas ideas, apoyándose en otros trabajos del Proyecto Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe. Véase Juan C. Tedesco, Educación e industrialización en la Argentina, UNESCO-CEPAL-PNUD, DEALC/1, marzo 1977, idem, Industria y educación en El Salvador, Documento informativo N° 2.

primeras sean preferidas para ocupar los puestos de trabajo que se crean, por considerárselas más aptas para recibir una formación especializada, en poco tiempo. En las ramas que continúan funcionando con vieja tecnología, la experiencia en el 'oficio' será mayormente estimada.

Conviene resaltar aquello de la relativa falta de personal calificado, porque es necesario tener en cuenta que:

"(...) la nueva tecnología tuvo efectos muy diversos: algunos puestos, es cierto, se han vuelto tan complejos que su desempeño exige mayores calificaciones científico-técnicas (por ejemplo, las tareas de mantenimiento o los nuevos puestos creados alrededor de las tareas de diseño tecnológico); otros, en cambio, se han simplificado notablemente, y ahora consisten en meras tareas repetitivas que no exigen más que habilidades para adecuarse al ritmo impuesto por las máquinas, y por tanto significan un notable empobrecimiento desde el punto de vista de las calificaciones" 123/.

Por eso y en el marco de la anteriormente anotada heterogeneidad del sector manufacturero ecuatoriano, se presenta una vasta gama de situaciones con respecto al reclutamiento de la fuerza de trabajo 124/. Asimismo, en lo que se relaciona con las formas de calificación, con asignación de diversos grados de importancia a la calificación in situ, a la realizada por el sistema educativo formal, y a la efectuada por agencias públicas o privadas, con mayor o menor grado de formalización. De todos modos, es dable considerar que se han producido importantes variaciones en los criterios de reclutamiento y quizás resulte válida para el caso ecuatoriano la hipótesis planteada para El Salvador (un caso de industrialización reciente) en el sentido de que "la juventud, asociada con educación formal elevada, sería el criterio de reclutamiento principal que estarían adoptando las empresas industriales en expansión" 125/. Posiblemente hay diferencias notables en los criterios de reclutamiento del personal de administración y del personal de producción.

123/ Idem. Algunas características de educación e industrialización en América Latina, ponencia presentada al Primer Seminario del Proyecto Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe, Quito, 13-17 septiembre 1977, pag. 8.

124/ Hay aún empresarios que prefieren la incorporación de trabajadores sin ninguna calificación, aunque afecte (temporalmente según ellos) a la productividad, porque esto permitiría el ejercicio de un mayor control de los mismos; este tipo de trabajadores, se supone, tendrían por una parte menores aspiraciones económicas, lo que favorece una política de bajos salarios, y por otra, estarían menos dispuestos a constituir sindicatos. Por estas razones resultaría preferible ubicar las fábricas en las áreas periféricas, reclutando ahí a los trabajadores. Declaraciones de este tipo constan en solicitudes dirigidas a obtener los beneficios previstos en la Ley de Fomento industrial de 1957 y posteriores reformas. En ese mismo tipo de solicitudes constan declaraciones que expresan la necesidad, planteada por la renovación tecnológica, de emplear 'trabajadores educados'. Esto posibilitaría una más pronta y adecuada capacitación en función de la operación de nuevos y sofisticados equipos.

125/ J.C. Tedesco, Industria y educación ... p. 20.

Parece pertinente plantear, recordando acotaciones anteriores sobre la relación de las demandas económicas con la expansión de la escolarización, que las mayores exigencias por niveles más altos de educación formal no responden necesariamente a requerimientos reales. Más bien responderían a la existencia de una creciente oferta de mano de obra educada, frente a escasas oportunidades ocupacionales. De tal manera que los empresarios pueden seleccionar personal con mayor educación formal sin alterar la escala de salarios. Se estaría produciendo entonces una progresiva eliminación de la mano de obra con poca educación y una rápida incorporación de aquella con niveles post-primarios.

El nivel educativo de la PEA industrial

El nivel educativo de la PEA total mejoró entre 1962 y 1974. Durante este período se dió una notable incorporación de PEA con nivel superior de educación formal, así como desplazamientos de aquella población con escasa o ninguna educación. Algo parecido sucedió con la PEA industrial; no obstante, aunque el mejoramiento de su perfil educativo ha sido amplio, éste está aún por debajo del correspondiente a la PEA total. (Ver Cuadro 3 del Apéndice Estadístico).

Conviene señalar que el nivel educativo de la PEA total está muy afectado por los datos correspondientes a ciertas ramas de actividad, como servicios, que durante el período en referencia incorporó un apreciable porcentaje de PEA con instrucción superior (pasó de 8,7 en 1962 a 12,2 en 1975); y, más que nada, por los de 'establecimientos financieros ...' que posee los más altos porcentajes de PEA con instrucción secundaria (48,1%) y superior (32,2%). Esta rama de actividad carece de información para 1962.

Sería de gran interés realizar un análisis del perfil educativo de la PEA industrial por ramas de producción. Es indudable que deben existir diferencias relacionadas, en gran medida, con el grado de modernidad y complejidad de los procesos productivos. La importancia de la educación como criterio de reclutamiento del personal debe también variar. Lamentablemente no existe la información necesaria; por ahora lo que se puede hacer es adelantar varias hipótesis.

La instalación de plantas industriales productoras de bienes de consumo duradero demanda personal técnico y administrativo con alta educación, conjuntamente con mano de obra calificada. Las demandas se producen de manera directa, por tales plantas, y también, de manera indirecta, para tareas de promoción y publicidad, por ejemplo.

Una de las preocupaciones centrales del Estado - esto ya se vió al tratar de la Administración pública - dada su directa intervención en la actividad productiva, ha sido la de llenar, con prontitud y de manera satisfactoria, los requerimientos de mano de obra calificada y de personal técnico de alto nivel. Este ha sido un problema patente en todas las empresas estatales. Se evidenció claramente a propósito de la industrialización - refinación - del petróleo; el personal requerido se consiguió mediante capacitación intensiva dentro y fuera del país. En ambos casos se habría preferido a personal con instrucción secundaria y superior. La petroquímica, cuyo desarrollo se prevé, provocará más requerimientos de ese tipo.

Fase a las demandas generadas y debido al tipo de tecnología que se introduce en el país, habría limitaciones para la incorporación de técnicos de nivel medio. Esto

se expresa en la pequeña dimensión - a pesar del rápido crecimiento registrado en los últimos años - de la matrícula correspondiente a las carreras técnicas medias. Es posible que entre tales limitaciones, además de la reducida ocupación de personal, esté la de las remuneraciones, que serían poco atractivas.

El crecimiento económico del país, y específicamente el crecimiento industrial, se concentran en los dos principales centros urbanos. Igualmente, en ellos se concentra la PEA con niveles educativos altos; paralelamente, en estos mismos centros, se daría un rápido desplazamiento de la PEA poco o nada educada. Hay notables diferencias entre Quito y Guayaquil, tanto en lo que se refiere a la PEA total como a la PEA industrial (ver Cuadro 4 del Apéndice Estadístico). Es mejor el perfil educativo de la PEA total en Guayaquil que en Quito; lo contrario sucede con la PEA industrial. Este segundo fenómeno se explicaría por el hecho de que en la capital o en sus cercanías se instalan las más modernas plantas industriales, las que exigen mayor calificación al personal que emplean. El resto urbano, y mucho más el área rural, están grandemente distanciados de las dos principales ciudades; en aquél lo notable es la presencia de PEA con bajos niveles educativos. De todos modos se tiene aquí una clara evidencia de la polarización del crecimiento económico del país.

Tercera parte

EXPANSION DE LA ESCOLARIDAD EN EL ECUADOR

INTRODUCCION: EL NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION

Cambios entre 1962-1974

La información de los censos de 1962 y 1974 permite observar una favorable evolución del nivel educativo de la población de seis años y más. El censo de 1962, empero, no registra datos referentes a la población carente de instrucción; para evitar distorsiones no se considera tampoco esos datos en 1974. Cabe suponer que dicha población era, en el primer año mencionado, mucho más numerosa que la existente en 1974 (28,3% de la población de seis años y más).

El ascenso del nivel educativo se debe principalmente al mejoramiento de los niveles secundario - pasó de 12,1% a 21,0% - y superior - subió desde 0,6% a 3,8% - (ver Cuadro 5 del Apéndice Estadístico). De hecho, todo esto no es sino resultado de la gran expansión de la escolarización que se viene dando en el país.

Nivel educativo por áreas

Como se señaló en páginas anteriores, el Censo de 1962 presenta problemas de desglose de la información, lo que limita el análisis. Recurriendo solamente a los datos del Censo de 1974 se puede hacer evaluación del nivel educativo de la población de seis años y más, alcanzado en esa fecha, por áreas (ver Cuadro 6 del Apéndice Estadístico).

La capital concentra el más elevado porcentaje (7,8%) de población con instrucción superior; su nivel educativo es en general mejor que el correspondiente a Guayaquil. Así, mientras la población en referencia con niveles secundario y superior suma en esta última ciudad un 33%, en Quito llega a 37,3%. El resto urbano presenta una situación bastante desmejorada en relación con la de los dos núcleos urbanos principales, pero mucho mejor que la del área rural, la que comporta características de amplio rezago. Aquí se encuentra la más amplia proporción (39,5%) de población sin instrucción y las más bajas con instrucción secundaria (3,6%) y superior (0,2%). Estos últimos datos pesan mucho, obviamente en la configuración del perfil educativo nacional.

Nivel educativo por sexo

La información contenida en el Cuadro 7 deja ver la concordancia existente entre dos líneas de discriminación del sistema educativo. La correspondiente a la distribución de la educación por áreas y la correspondiente a su distribución por sexos. A la mujer pertenecen, en todas las áreas, los más crecidos porcentajes de población con escasa o ninguna educación. La población femenina, de seis años y más, sin instrucción, fluctúa entre el 11,5% que toca a Guayaquil y el 43,5%

atinente al área rural. La población masculina sin instrucción es también menor en Guayaquil (9,2%).

En todas las áreas que se analizan, con variaciones entre ellas, se da un cierto equilibrio en lo que respecta a población femenina y masculina con primaria, superior, y secundaria. Por el contrario, y acentuándose las variaciones entre áreas que no son sino expresiones de un gran desequilibrio y una amplia polarización en lo concerniente a su desarrollo, las proporciones de población femenina y masculina con instrucción superior se separan notoriamente. La población femenina con dicho nivel de instrucción es más importante cuantitativamente en la capital (4,4% vs. 11,6% de la población masculina) que en el resto de áreas, siendo realmente insignificante (0,1%) en el área rural.

Nivel educativo por grupos de edad

El grupo de población comprendida entre los 20 y 29 años se presta para analizar los cambios operados, entre 1962 y 1974, en el nivel educativo. Es una población que ha estado expuesta a los efectos derivados de la expansión de la escolarización en todos los niveles y no sujeta a la inercia de grupos de mayor edad, que por esta razón no reflejan los cambios que se quiere detectar.

En 1974 la población en cuestión reunió un 19,0% sin instrucción. Muy posiblemente, en 1962 el porcentaje debió ser muchísimo más alto. De todos modos es por demás claro que entre las dos fechas se produjo una gran elevación de su nivel educativo (ver Cuadro 8 del Apéndice Estadístico). De manera muy clara también se ven los efectos de la acelerada expansión de la matrícula de los niveles secundario y superior. La población de 20 a 29 años con instrucción secundaria en 1974 (24,6%) es muy superior a la correspondiente en 1962 (16,2%). Lo sucedido con respecto al nivel superior es realmente sorprendente (en 1962: 2,5% y en 1974: 7,0%).

Desde luego, la situación es altamente heterogénea atendiendo a la distribución de la educación entre la población analizada, por áreas, en 1974 (ver Cuadro 9 del Apéndice Estadístico). El 56,3% de esta población tiene en el área rural bajo nivel de instrucción o carece de alguno. Mucho menores son los similares porcentajes correspondientes al resto urbano (20,6%), Guayaquil (14,7%) y la capital (14,2%). En el otro extremo, la población de 20 a 29 años del área rural con instrucción superior reúne apenas el 0,9%, en tanto que en el resto urbano, en Guayaquil y la capital, llega a 8,1%, 12,3% y 16,7%, respectivamente. En todo caso la capital y Guayaquil ostentan los mejores perfiles educativos del grupo de edad examinado, mientras que el área rural expresa, nítidamente, la gran exclusión con que opera el sistema educativo.

VI. EXPANSION DE LA MATRICULA PRIMARIA

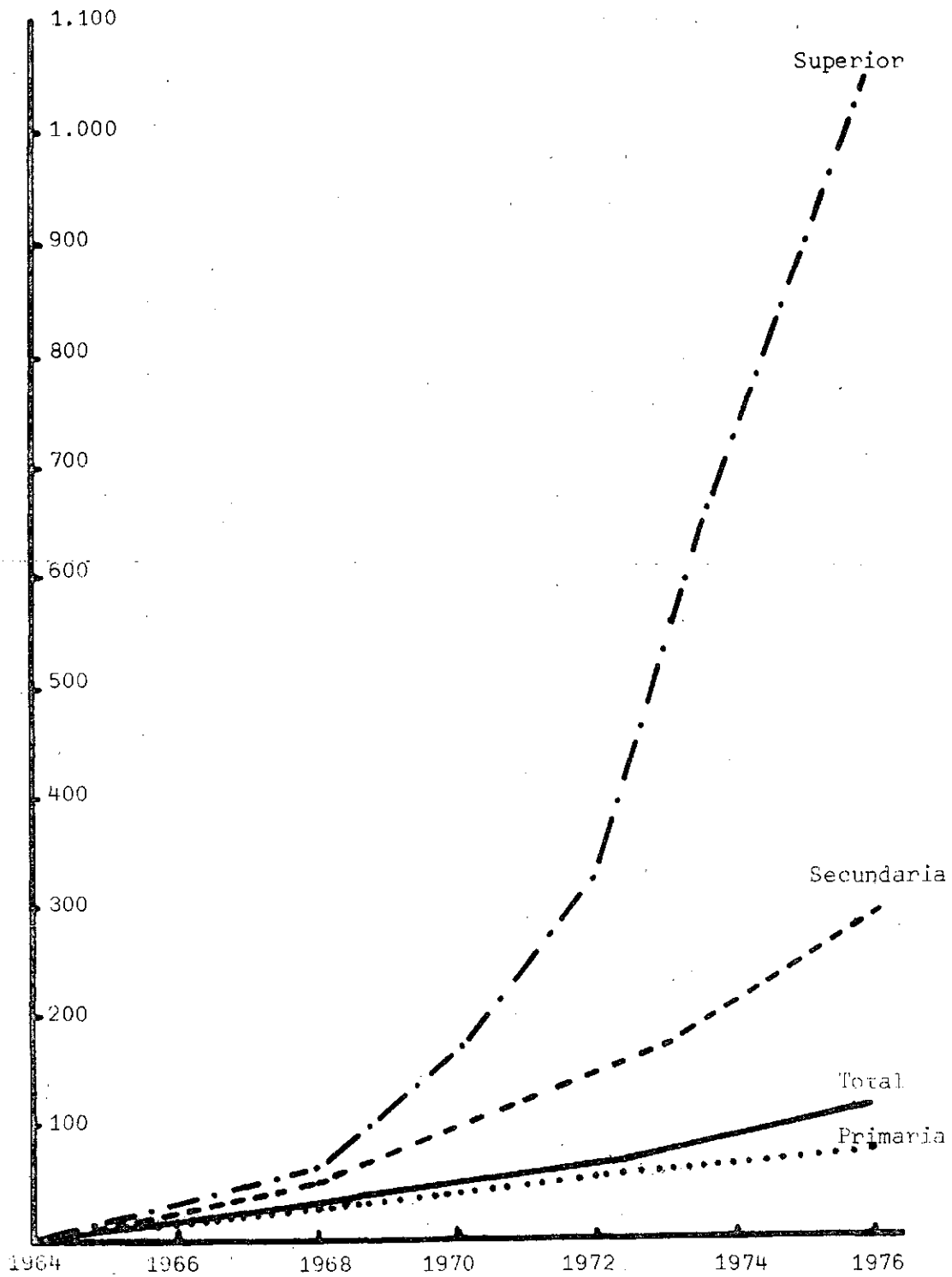
Crecimiento

En el año escolar 1963-1964, la matrícula primaria concentró el 86,6% de la matrícula total del sistema educativo ecuatoriano; el 11,9% correspondió a la matrícula secundaria y el 1,5% a la matrícula superior. Doce años después, la participación de la matrícula primaria descendió al 70,7%; en cambio creció la participación de la matrícula de los niveles post-primarios: a 21,6% la secundaria, y a 7,7% la superior. Durante este período la matrícula objeto de análisis creció a un ritmo del 5,0% promedio anual, tasa que es considerablemente menor que las de los niveles secundario (12,2%) y superior (22,0%). (ver Gráfico 1 y Cuadro 10 del Apéndice Estadístico).

Entre los años escolares mencionados, la matrícula primaria rural creció al 5,2% promedio anual, superando el ritmo de crecimiento de las matrículas urbana (5,0%) y nacional (4,8%). Sin embargo, su participación relativa en la matrícula total se ha elevado muy poco (de 50,3% en 1963-1964 a 51,6% en 1975-1976); paralelamente la matrícula primaria urbana descendió escasamente (de 49,7% en 1963-1964 a 48,4% en 1975-1976). De todos modos, la matrícula primaria rural tiende a expandirse, tal como lo comprueban sus índices de crecimiento (ver Gráfico 2 y Cuadro 11 del Apéndice Estadístico); no obstante, esta expansión dista mucho de ser la requerida para cubrir la demanda potencial existente.

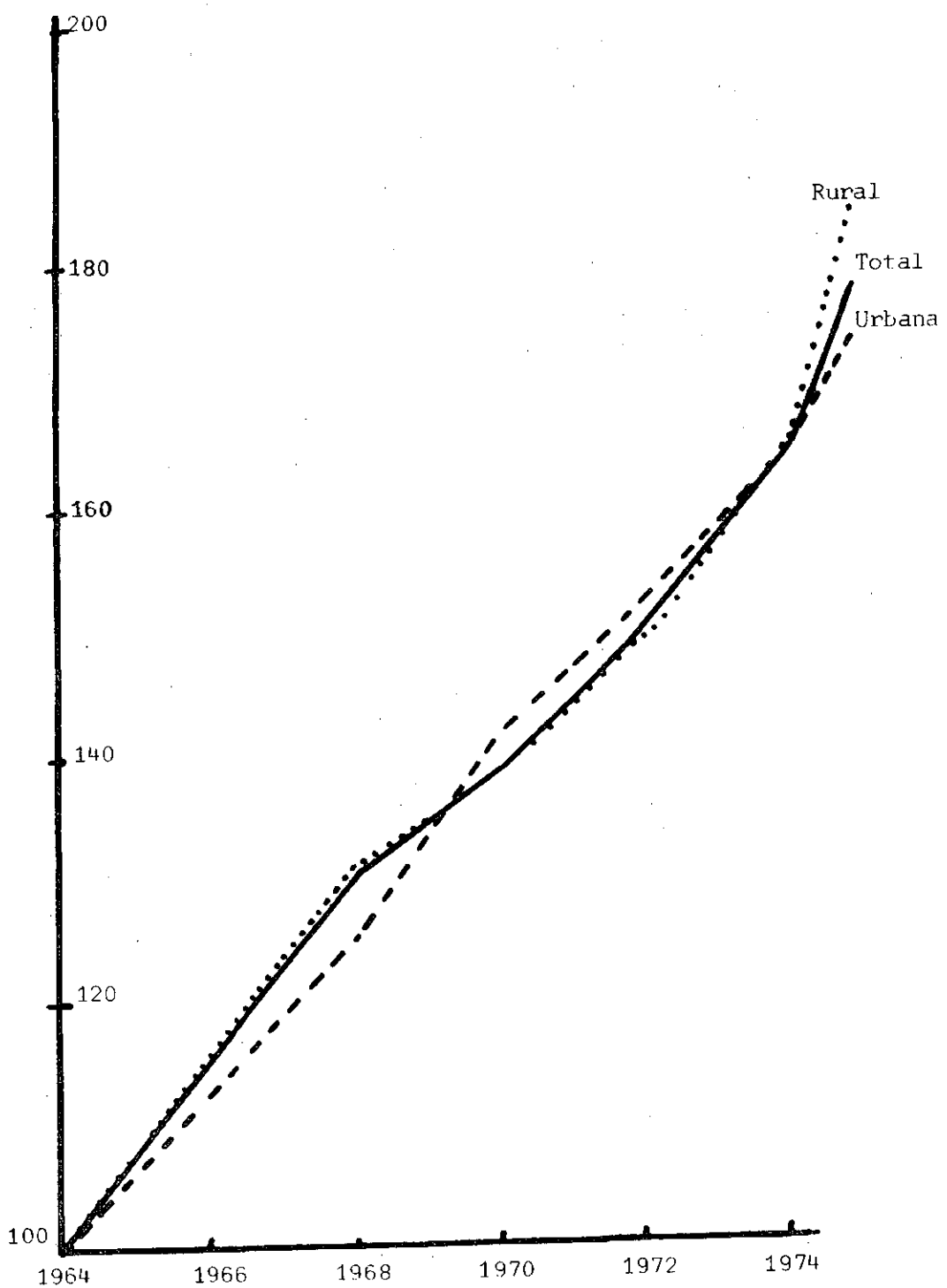
En 1973-1974 el 32% de la población masculina y el 34% de la población femenina, de seis a once años, quedó fuera del sistema educativo, en el área rural. La exclusión es, pues, muy elevada, pese a que con respecto a 1965-1966 ha disminuído (ver Cuadro 12 del Apéndice Estadístico). Resulta por demás evidente el rezago de la escolarización rural frente a la escolarización urbana y, conjuntamente, la mayor discriminación de que es objeto el sexo femenino en el campo. Todavía aquí se considera, sin duda, como más importante la educación del hombre que la de la mujer. Suponiendo que la exclusión en el área rural obedece a una falta de oferta, ésta, en el período considerado, debió crecer al 9,3% promedio anual para conseguir la cobertura deseable. Por cierto, el problema es mucho más serio; la elevada exclusión no se debe, por supuesto, únicamente a una limitada oferta de servicios educacionales. Hay, como ya quedó señalado en otra parte de este trabajo, problemas estructurales de los cuales depende la valoración y la demanda de educación en el campo, así como también, la expansión de la oferta.

Gráfico 1. Evolución de la matrícula
(Indice 1964 = 100)



Fuente: Cuadro 10 del Apéndice Estadístico.

Gráfico 2. Evolución de la matrícula primaria por áreas
(Indice 1964 = 100)



Fuente: Cuadro 11 del Apéndice Estadístico.

Sobre la deserción y repetición

A la exclusión hay que sumar otros problemas como la deserción y la repetición, (Ver Cuadros 13 y 14 del Apéndice Estadístico) realmente alarmantes en el área rural, especialmente en lo que se refiere al primer grado. En 1964-1965 la deserción del primer grado, en el área rural, alcanzó 27,9%; en el área urbana 15,9%. En 1973-1974 en ambos casos descendió, a 22,0% en el primero y a 10,4% en el segundo. La repetición del primer grado fue del 27% y 18,6% para el área rural y para el área urbana, respectivamente, en 1965-1966; en 1973-1974 se registraron estos datos: 20,5% para el área rural y 14,2% para el área urbana.

Las consecuencias de la deserción y de la repetición son, indudablemente, graves. Cabe suponer que la mayoría de los desertores pasa a integrar la masa de los excluidos. Si se considera que en el primer grado se proporciona los fundamentos de toda la enseñanza (escritura, lectura, cálculo) quienes no los adquieren (desertores) o los adquieren en forma viciada (repetidores) están condenados a no beneficiarse jamás de la educación, en el caso de los primeros, o a beneficiarse muy parcial y defectuosamente, a riesgo de frecuentes repeticiones futuras, los segundos. Por supuesto, el rendimiento del sistema educativo, en el área rural, y mucho más ahí donde existe población indígena, no pasará de ser mediocre. Al igual que en el caso de la exclusión, es dable sostener que todos estos problemas afectan en mayor medida a la mujer.

A manera de hipótesis puede decirse que aquellos problemas obedecen, más que nada, a causas externas al sistema educativo - deficientes condiciones de vida de la población, lenguaje ajeno al escolar (caso de la población indígena) -; con ellas interactúan factores internos (vinculados con los planes y programas, el personal docente, la disponibilidad de material didáctico). Lo cierto es que se tiene una situación sumamente compleja, en la que resaltan características negativas, particularmente en relación con la población rural que es la menos favorecida por el sistema educativo. Como ejemplo revelador, conviene referirse a la sobreedad que pone de manifiesto los efectos de la repetición (ver Cuadro 15 del Apéndice Estadístico). La sobreedad es sumamente elevada y crece a medida que suben los grados de la primaria. En el país alcanzó, en 1973-1974, a 41,2%; hubo disminución con respecto a 1965-1966 cuando fue 44,3%, pero fue mínima. La sobreedad, en el primer grado, pasó de 38,6% en 1965-1966 a 33,0% en 1973-1974. En el Diagnóstico del sistema educativo se señala:

"Dado que durante este lapso la tasa de repetición del primer grado no cambió de manera significativa (19,1% a 18%) se puede interpretar el mejoramiento como una tendencia a bajar la edad de la matrícula. El aumento de sobreedad a medida que avanzamos en el ciclo primario tiene una relación directa con los indicadores de rendimiento - promoción, repetición y deserción - hasta el grado 4. La baja en el quinto grado se explica por la existencia de escuelas incompletas rurales, con promedio de edad, más alto, donde los alumnos egresan del cuarto grado" 126/.

126/ PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Cap. V, Quito, 1976, p. 12.

Si la sobre-edad se examina por áreas, se tienen más evidencias acerca de la tan reiterada situación deficitaria de la educación en el área rural. Así, mientras la sobreedad en el primer grado, en 1973-1974, fue de 25,09% en el área urbana, en el área rural llegó al 38,28%. En los grados posteriores la sobreedad crece más rápidamente en esa última área, pasando del 50% en todos los casos. (Ver Cuadro 16 del Apéndice Estadístico).

Exclusión y sobre-edad por grupos de edad

La edad de seis años se considera 'normal' para el ingreso a la escuela; según esto, a los nueve años una persona iniciaría su cuarto año de primaria y a los doce años concluiría la escuela. En el campo fundamentalmente, el ingreso a la escuela y el egreso se realizan tardíamente. Los datos del Cuadro 17 del Apéndice Estadístico permiten acercarse más a estos fenómenos. Se han tomado los grupos de edad 6 a 9 años y 10 a 14 años, porque se prestan para aproximarse más a los problemas de exclusión y sobre-edad, por áreas, al relacionarlos con los dos ciclos del nivel primario (1 a 3 y 4 a 6). Normalmente, debería existir correspondencia entre los grupos de edad utilizados y los ciclos de primaria; en otras palabras, los mayores porcentajes de población de 6 a 9 años, tendrían que corresponder al primer ciclo; igualmente, los mayores porcentajes de población de 10 a 14 años deberían corresponder a los grados 4-6.

El más bajo porcentaje (57,0%) de población de 6 a 9 años que asiste a establecimientos educacionales pertenece al área rural, y el más alto (86,6%) a Guayaquil. Al igual que en otros casos se observa una polarización entre los dos núcleos urbanos, el área urbana, y el área rural. Lo mismo sucede con el grupo 10-14 años: en el área rural asiste únicamente el 64,3%; en Guayaquil el 91%.

Mientras que en la capital el 60,2% de la población de 6 a 9 años y el 26,7% de la población de 10 a 14 tiene primaria 1-3, en el área rural son el 65% y el 50,9% respectivamente. El 55,4% de la población de 10 a 14 años de la capital tiene primaria 4-6; en el área rural sólo el 39,4%. El 13,2% de esta misma población tiene en la capital secundaria 1-3; en el área rural únicamente el 3,2%. Guayaquil y el área urbana tienen una situación más cercana a la de la capital. Los datos dejan ver claramente la gran exclusión y la sobre-edad presentes en el área rural.

Matrícula primaria pública y particular

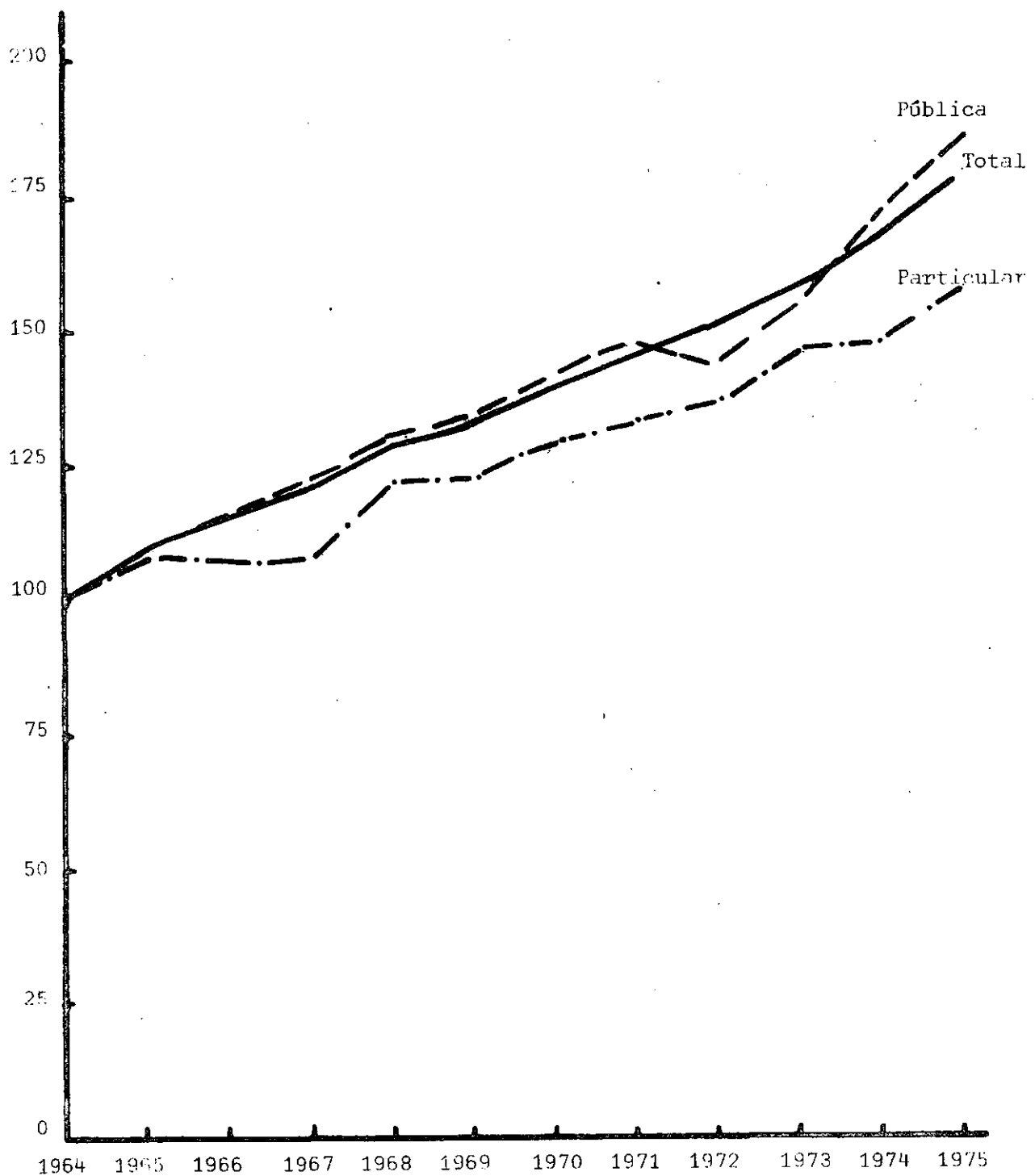
La principal responsabilidad en la atención de las demandas educativas la tiene el Estado. La iniciativa privada juega un importante papel complementario, tanto en el área urbana como en el área rural. Sólo por carencia de información se hace referencia en términos tan generales a la educación 'pública' y a la 'particular'. Hay una diferenciación interna que responde a la diferenciación social: la educación 'particular' es bastante estratificada, ya sea atendida por órdenes religiosas o por seglares. La atención de tales órdenes, ligadas a una labor de catequesis, alcanza a los diversos sectores sociales a través de una red bastante jerarquizada de establecimientos. En el campo, en lugares apartados o inaccesibles, ante la ausencia de los servicios pertinentes, la educación puede ser asumida por la

comunidad y confiada a uno o varios de sus integrantes considerados aptos para ello.

Ahora bien, mientras la matrícula pública se expande más rápidamente en el área rural, aunque no con ritmo suficiente para superar en corto plazo las deficiencias ahí existentes, la matrícula particular crece más en el área urbana donde además, al parecer, tiende a concentrarse.

La matrícula pública creció al 5,3% promedio anual entre 1963-1964 y 1974-1975, incrementándose su participación relativa en la matrícula total desde el 81% en el primer año en referencia a 83,3% en el segundo. La matrícula particular, en cambio, creció al 3,9% promedio anual y su participación relativa en la matrícula total descendió del 19,0% al 16,7% en iguales años. En concordancia con lo anterior los índices de crecimiento más altos corresponden a la matrícula pública (Ver Gráfico 3 y Cuadro 18 del Apéndice Estadístico).

Gráfico 3. Evolución de la matrícula primaria pública y particular
(Índice 1964 = 100)



Fuente: Cuadro 18 del Apéndice Estadístico.

VII. EXPANSION DE LA MATRICULA SECUNDARIA, INSTITUCIONALIZACION DE LA ENSEÑANZA EXTRAESCOLAR

Expansión de la escolarización secundaria

Considerando el significado y alcance de las demandas sociales, el acceso a la secundaria es más deseable que la sola terminación de la escuela primaria, por más que amplios sectores de la población ni siquiera lleguen a ingresar a ésta. El mismo sistema educativo, tal como está estructurado, hace que el arribo al nivel superior (y posterior titulación) sea considerado como el objetivo hacia el cual deben dirigirse quienes aspiran a ocupar mejores posiciones dentro de la sociedad.

Así se comprende que la matrícula secundaria y superior crezcan mucho más aceleradamente que la primaria. Ahora bien, centrándose en el caso de la matrícula secundaria, conviene resaltar varias cuestiones.

Por un lado, si el acceso a la primaria es selectivo y grande la exclusión, en el caso de la secundaria los dos fenómenos son más acentuados. En los últimos años el campo ha sido beneficiado al menos con el ciclo básico; no obstante, la escolarización secundaria continúa siendo fundamentalmente urbana.

La gran expansión de la matrícula secundaria beneficia inclusive a los sectores sociales más bajos, produciéndose así la masificación de los establecimientos secundarios. Empero, la mayor diferenciación social estaría acentuando la jerarquización de tales establecimientos. Esto especialmente en lo que a los particulares se refiere, los que recurren a diversos mecanismos de selección, entre los que se destaca el de las pensiones.

El ciclo básico del nivel secundario no es terminal (sirve poco para la incorporación al mercado de trabajo); por lo tanto, quienes de él egresan deben cursar el ciclo diversificado si quieren encontrar mayor satisfacción para sus expectativas. Este último ciclo ofrece varias alternativas; a propósito de su elección se presenta una aparente disfuncionalidad. Atendiendo a determinados requerimientos del país, las especializaciones técnicas deberían ser las más importantes en términos de matrícula; sin embargo, la mayoría de estudiantes prefiere aquella que conduce a la universidad. La disfuncionalidad es aparente porque aquellos requerimientos a los cuales debería responder el sistema educativo, son también aparentes. Si el crecimiento industrial del país estuviera acompañado por una concomitante expansión del empleo; y, si el agro funcionara con una plena utilización de la tierra y la fuerza de trabajo, los requerimientos de mano de obra calificada y personal técnico, medio y de alto nivel, serían reales y grandes. Ninguna de las dos cosas sucede. Lo que sí se da es un gran crecimiento de las actividades terciarias, con relación al cual quedan señaladas algunas consideraciones. Lo que sucede con la matrícula que se analiza es coherente con este fenómeno y en la elección de las carreras se descubre una percepción realista del mercado de trabajo.

Expansión por ciclos

Entre 1963-64 y 1975-76 la matrícula secundaria creció a una tasa promedio anual equivalente al 12,0%. Los ciclos básico y diversificado registraron tasas diferentes (11,6%) frente al 13,7%, respectivamente. La tasa de deserción fue más alta en el primer ciclo (259%) que en el segundo (186%) - datos de 1972-1973. Pese a esto se registra una elevada tasa de promoción entre ciclos, superior a la correspondiente a la promoción entre la primaria y el ciclo básico. Indudablemente el ciclo diversificado, cuya conclusión es recompensada con un título que habilita para el ingreso a la universidad, es altamente valorado. Es muy posible, además, que muchos estudiantes, habiéndose retirado al concluir el ciclo básico, hayan vuelto al diversificado a fin de graduarse de bachilleres y luego continuar la universidad. Estos estudiantes estarían constituyendo una importante proporción de la matrícula de los establecimientos secundarios nocturnos.

Matrícula secundaria pública y particular

La matrícula particular tiene una alta aunque declinante participación en el total de la matrícula secundaria. Entre 1963-1964 y 1975-1976 esta participación pasó del 48,8% al 32,8% 127/. La matrícula pública tiene una tasa de crecimiento promedio anual (14,8%) superior a la de toda la matrícula secundaria (12,0%) y a la matrícula particular (8,6%). Los índices de crecimiento siguen igual tendencia. (Ver Gráfico 4 y Cuadro 19 del Apéndice Estadístico). A partir de 1968-1969 se aceleró considerablemente el crecimiento de la matrícula secundaria.

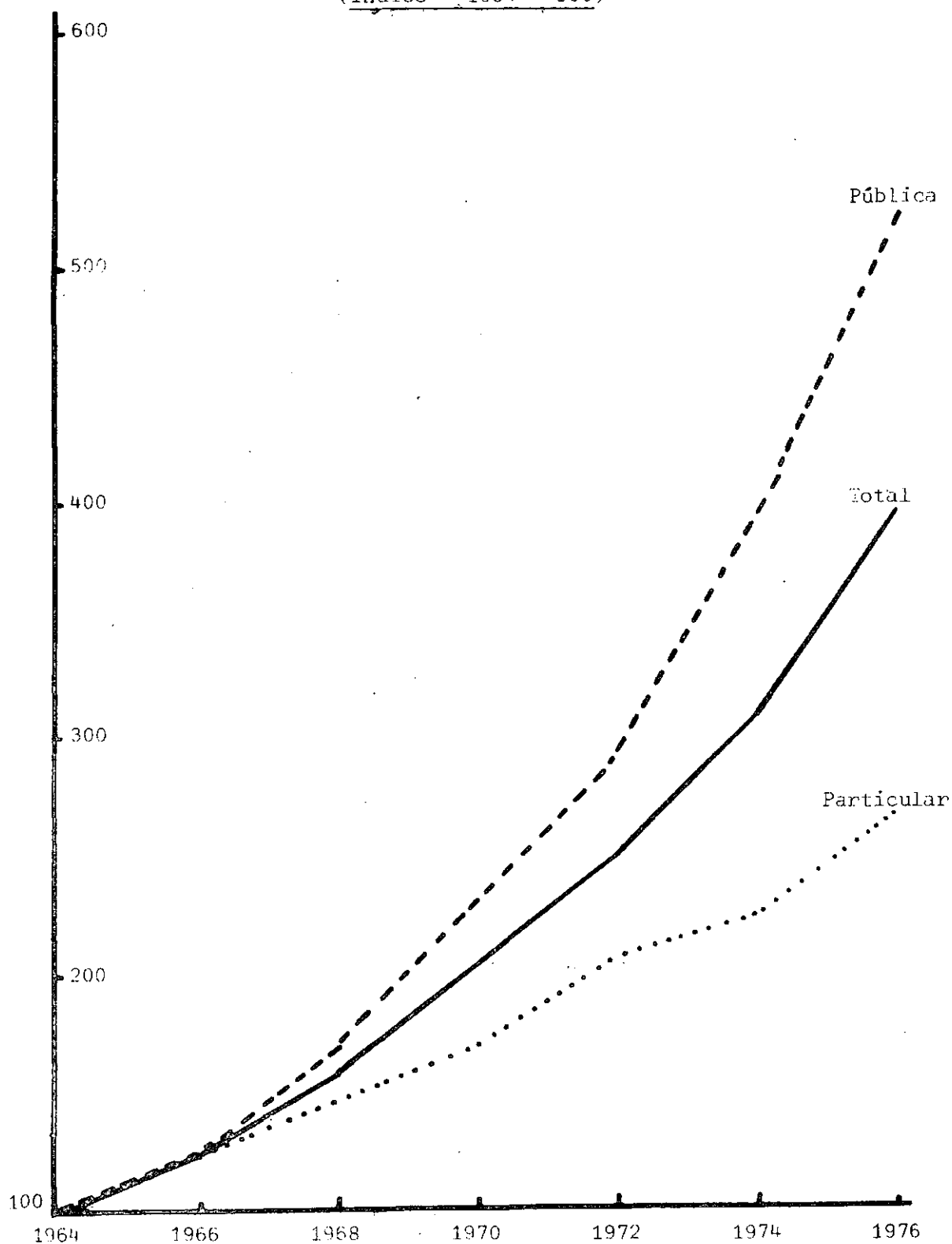
En 1963-1964 la participación de la matrícula particular según provincias, era muy variable, fluctuando entre 3,8% en El Oro y 50,5% en el Guayas. En las provincias orientales, como excepción, había únicamente matrícula particular. Con excepción de la provincia del Guayas, en todas las demás de la Costa la matrícula particular tenía una participación relativa por debajo de la registrada en las provincias serranas. Los índices de crecimiento para el período 1963-64 y 1975-76 son, en todas las provincias, sumamente elevados para toda la matrícula. Aparte de la provincia de El Oro 128/, en el resto de provincias los índices de la matrícula pública superan a los de la particular. Esta matrícula redujo su participación en todos los casos y en unos más que en otros. Llama la atención el hecho de que en 1975-76 en las provincias orientales sólo haya matrícula pública y no particular que, en cambio, era la única en 1963-64.

Posiblemente por consideraciones atinentes a la rentabilidad de los establecimientos secundarios particulares y a la masificación de los establecimientos públicos, aquéllos se están tornando cada vez más selectivos y concentrándose, de preferencia, en los centros urbanos.

127/ En el cuadro respectivo se han unido en un solo rubro la matrícula particular y la municipal.

128/ Se explica porque el cálculo parte de una base sumamente baja.

Gráfico 4. Evolución de la matrícula secundaria pública y particular
(Índice 1964 = 100)



Fuente: Cuadro 19 del Apéndice Estadístico.

Expansión por especialidades

La matrícula correspondiente a Humanidades modernas predomina sobre la de las carreras técnicas medias y Ciencias de la educación (Ver Gráfico 5 y Cuadro 20 del Apéndice Estadístico). Estas especialidades tienen el carácter de terminales: las dos conceden un título que propicia una temprana incorporación al mercado de trabajo. La tasa de crecimiento más elevada (16,2% promedio anual, entre 1963-1964 y 1975-1976) pertenece, sin embargo, a la matrícula técnica. Humanidades modernas tiene una tasa también elevada (14,7%); superior a la de toda la matrícula secundaria por especialidades (13,8%). La matrícula de Ciencias de la educación ha seguido un movimiento descendente.

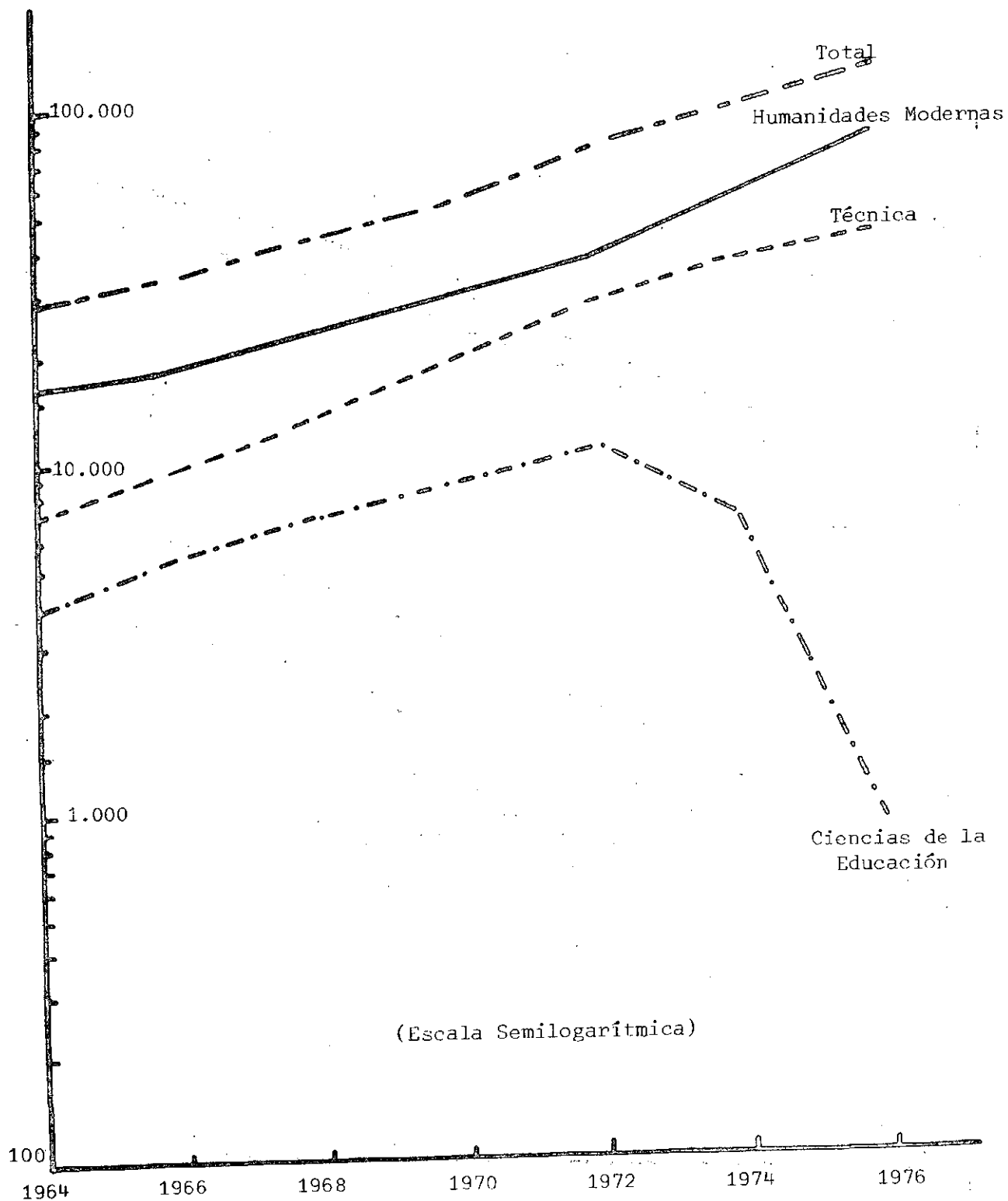
Las especializaciones técnicas, agropecuaria e industrial, registran un ritmo de crecimiento sumamente rápido con tasas del 33% y 23% respectivamente, entre 1963-1964 y 1975-1976. Estas carreras no reunían, en conjunto, mil estudiantes en 1963-1964. Tanto en términos absolutos, como en porcentajes de participación, se da un abrumador dominio de la matrícula de Comercio y Administración, la misma que creció con una tasa promedio anual del 15,2% (ver Gráfico 6). El título de bachiller en esta última especialidad resulta, pues, más perseguido que el obtenible en las especializaciones agropecuaria e industrial; es que esas actividades terciarias ofrecen a los egresados del nivel secundario mayores posibilidades de incorporación al mercado de trabajo que el agro y la industria.

El crecimiento de Ciencias de la educación es sumamente importante; está ligado a la expansión del sistema educativo que da lugar a amplias oportunidades de empleo. Se genera una gran demanda de personal docente, que impulsa la modificación de esta especialidad 129/, al mismo tiempo que alimenta la expansión de la matrícula superior apoyando, inclusive, el surgimiento de nuevas universidades en las cuales las facultades de Ciencias de la educación son más numerosas 130/.

129/ En 1974, el Ministerio de educación pública, considerando, entre otras cosas: "la necesidad de formar un nuevo tipo de maestros para responder a las exigencias actuales de transformación de la sociedad ecuatoriana"; la recomendación de "mejorar la calidad científica y profesional de los maestros" "que el desarrollo tecnológico del mundo contemporáneo exige mayor preparación científica de los educadores"; "que los colegios normales deben graduar a maestros de conformidad con las oportunidades ocupacionales y las necesidades cuantitativas de la educación básica", etc. expidió la resolución N° 1131 de 31 de marzo, "con la cual se transformó la situación de los 42 normales existentes en colegios técnicos y de educación media, para titular bachilleres de las diferentes modalidades y dispuso también que la formación del maestro primario se realice después del bachillerato, con dos años de estudio de especialización". Posteriormente en 1974, el mismo Ministerio expidió la resolución N°186, creando 10 institutos normales superiores fiscales, distribuidos en 5 zonas para atender a todas las provincias del país; tales institutos, según la misma resolución, debían comenzar a funcionar en ese mismo año. Los graduados en estos institutos normales superiores, tendrían preferencia para llenar los puestos de Escalafón del Magisterio Nacional. Al momento se carece de la información necesaria como para desarrollar un análisis de los Institutos normales superiores.

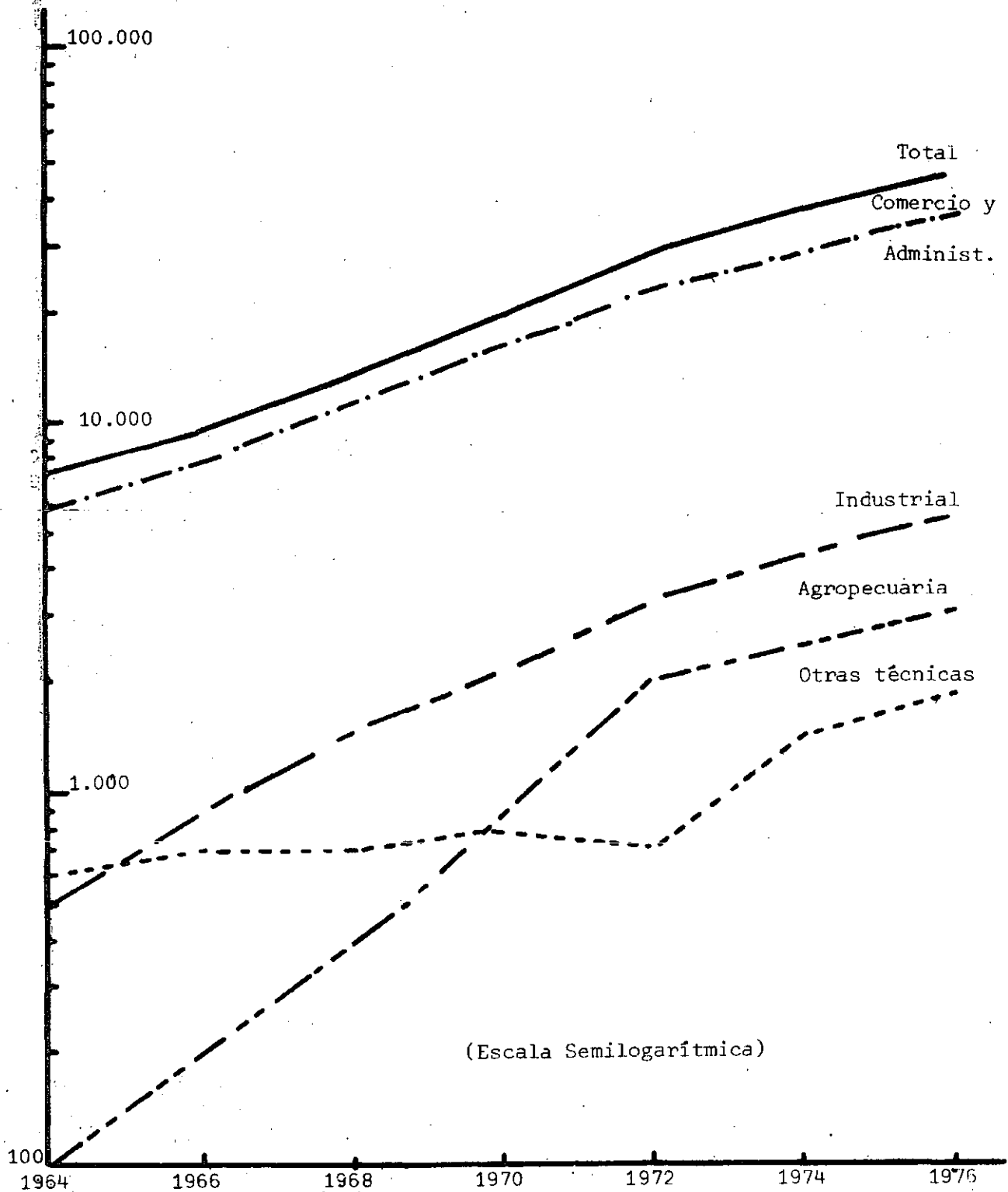
130/ En "Expansión de la escolarización superior" se trata este punto.

Gráfico 5. Evolución de la matrícula secundaria por especialidades



Fuente: Cuadro 20 del Apéndice Estadístico.

Gráfico 6. Evolución de la matrícula técnica del nivel secundario



Fuente: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. IV y Estadísticas del Ministerio de educación

A continuación se realiza una somera descripción de la situación de la educación técnica que se imparte en el sistema educativo formal.

La educación técnica en el nivel secundario del sistema educativo formal.

Los colegios secundarios del país reciben una matrícula de crecimiento acelerado, la misma que se concentra en Humanidades modernas. Los Colegios técnicos tienen una baja participación en esta matrícula; y, los colegios técnicos industriales, más baja aún.

Frente a una serie de consideraciones como: mayor estimación del trabajo intelectual que del trabajo manual, prestigio de las carreras, búsqueda de la educación superior, etc. los colegios técnicos serían los menos apreciados 131/; el reclutamiento se realiza, principalmente, en aquellos sectores sociales que no pueden llegar a la universidad y que buscan una pronta incorporación al mercado de trabajo.

Estos colegios han formado, más que nada, contadores y secretarías; en menor medida, personal para la artesanía y la pequeña industria. De ahí que en la matrícula técnica secundaria los colegios de Comercio y Administración tengan una elevada participación.

Es en los últimos años cuando, por aceleración del crecimiento industrial, y más por las expectativas que por las demandas reales que éste genera, que crece la matrícula de la especialización industrial.

La especialización industrial de la educación técnica.

Conviene hacer una rápida descripción de la situación de esta especialización 132/. Existen 21 colegios técnicos industriales en el país; de éstos se investigaron 18 (85,7%) 133/. Catorce de los colegios investigados (66,7% del

131/ En épocas anteriores esta apreciación habría sido menor dado un mayor peso de valores 'aristocratizantes' que alimentaban un claro menosprecio por el trabajo manual. Inclusive la designación de 'colegio' no se daba a estos establecimientos. El Colegio experimental central técnico es un ejemplo ilustrativo; en 1960 adquirió tal calidad y empezó a conceder el título de 'bachiller técnico industrial'. Anteriormente había sido 'escuela de artes e industrias'. Antes aún, 'escuela de artes y oficios' y 'correccional de menores'. Datos proporcionados en el Colegio experimental central técnico.

132/ Para este fin se sigue el documento Diagnóstico y alternativas para una estrategia de la educación tecnológica en las ramas industrial y agropecuaria, PNUD-UNESCO, Quito, octubre 1975.

133/ Por razones que no se explicitan en el documento citado, no se investigó al Colegio experimental central técnico.

total), tienen ciclo básico y únicamente cuatro cuentan con ciclo diversificado. En el ciclo básico hay 22 especializaciones y en el diversificado 14.

Las especializaciones más importantes son: mecánica industrial, mecánica automotriz, y electricidad. Son especializaciones que preparan para actividades de servicio, antes que productivas. En el mismo documento se anota: "es sorprendente que el curso de producción industrial no se dé en los colegios industriales. No hay formación ninguna en las ramas pesquera y petrolera, a pesar de que éstas son industrias importantes en el nivel nacional 134/.

Las tres especializaciones arriba señaladas concentran el 83,3% de la matrícula del ciclo diversificado en los colegios técnico-industriales. A las restantes once especializaciones les corresponde una proporción a veces insignificante de alumnos matriculados. Se trata de aquellas que no son atractivas desde el punto de vista de la ocupación que pueden garantizar.

Las condiciones de estos colegios, en todo cuanto tiene que ver con talleres, laboratorios y personal docente, no son propicias para el desarrollo de una enseñanza adecuada y de buena calidad 135/.

No es de extrañar entonces que los empresarios industriales expresen que "la educación técnica en el Ecuador no cumple con los objetivos previstos, por no tener relación alguna con el sector productivo" 136/; y que los egresados de los colegios técnicos industriales enfrenten muy serias dificultades para incorporarse al mercado de trabajo.

De acuerdo con una encuesta 137/ cuyos resultados constan en el Diagnóstico en cuestión, 61% de los egresados siguen estudiando: 22% en su especialidad y 39% en otra. Apenas el 11% trabaja en calidad de técnicos 138/.

Sería de sumo interés abundar más en el análisis de la matrícula secundaria, especialmente técnica. Es muy posible que, junto a su notable crecimiento, se estén operando importantes cambios en lo que se refiere, por ejemplo, al origen social de los estudiantes, a la formación misma, y a la inserción de aquellos en

134/ PNUD-UNESCO, op. cit. p. 20, (Existe ya el Instituto de pesca).

135/ Aunque en el citado Diagnóstico no se señalan los criterios según los cuales se efectuó la clasificación de los laboratorios y talleres, se consignan estos datos acerca de su estado y calidad: talleres: 39,5% buenos, 48% regulares, 12,5% malos; laboratorios: 42,3% buenos, 38,5% regulares, 19,5% malos. Con respecto al personal docente se anota, entre otras cosas, las siguientes: exceso de asignaturas por profesor; formación no satisfactoria: "no se debería permitir que bachilleres - aunque sean bachilleres técnicos - apenas egresados se designen como profesores"; dedicación no exclusiva a la docencia, págs. 22-26.

136/ Idem. p. 28.

137/ Realizada sobre una muestra de 100 egresados.

138/ "muchas veces fue difícil ver con toda claridad, si el egresado trabajaba de técnico o de obrero calificado. En casos dudosos se optó por la categoría técnica". Idem. p. 23.

el mercado de trabajo. Es dable pensar que la valoración misma de la educación técnica - afirmada sobre un menosprecio del trabajo manual - esté cambiando. Desde luego, este posible cambio guardaría relación con la demanda de personal técnico de nivel medio y las remuneraciones que se ofrecen. Los datos disponibles dejan entrever, empero, que la inserción de los egresados de los colegios técnicos industriales en el mercado de trabajo no está exenta de dificultades; por lo menos, éstas son mayores que las tocantes a los egresados de Comercio y Administración. De todos modos, parece que también los colegios técnicos están sirviendo, o comenzando a servir, al igual que los colegios de Humanidades modernas, como vías de acceso a la universidad.

Institucionalización de la enseñanza extraescolar

Frente a las deficiencias del sistema educativo formal, reales pero, conviene reiterarlo, no imputables en términos absolutos al sistema educativo, y como consecuencia del crecimiento económico de los últimos años, cobra importancia, para la formación de los recursos humanos, la educación extraescolar institucionalizada.

La educación extraescolar es impulsada por los empresarios y el Estado. Básicamente, se dan dos modalidades: formación dentro de las mismas empresas, cuando esto es posible, y a través de la creación de instituciones especializadas. Las dos formas suelen combinarse.

Para atender a la formación de personal idóneo para la dirección y administración empresarial, se crean instituciones como: Asociación Nacional de Empresarios (ANDE), Centro de Ejecutivos de Guayaquil, Centro de Formación Empresarial (CEFE), Centro de Motivación y Asesoría (CEMA), etc.

Por su parte, las empresas públicas y la Administración pública en general, tienden a constituir sus propios mecanismos de capacitación.

La preparación de la mano de obra se confía al Servicio de Capacitación Profesional (SECAP), que forma también a auxiliares administrativos.

El servicio ecuatoriano de capacitación profesional

El SECAP surge como iniciativa del Estado y los empresarios para responder a las necesidades de formación de mano de obra ante la aceleración del crecimiento del país. Fue creado en 1966. En 1968 inició sus labores, dictando cursos en electricidad, electrónica, mecánica industrial y mecánica automotriz.

Desde entonces ha venido atendiendo necesidades de formación de mano de obra, para los diversos sectores productivos y de servicios. Estos son atendidos actualmente mediante cuatro Unidades ejecutoras, ubicadas en Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato.

Dentro de las posibilidades que para ello existen en una economía de mercado, y en un proceso de rápida expansión, el SECAP trata de llevar a cabo sus objetivos

planificadamente 139/. Para esto se fundamenta en investigaciones propias y en los requerimientos planteados por los empresarios 140/. Esta es una cuestión que diferencia al SECAP de la Educación técnica en el sistema educativo formal, que funciona y se expande como reacción a las demandas sociales, sin mayores posibilidades de planificación 141/.

139/ El SECAP elabora Planes y presupuestos anuales para atender a 5 programas de formación profesional para: sector agropecuario; sector manufacturero; sector de comercio y servicios. Aparte de estos tiene el Programa de desarrollo empresarial y Programa de formación de instructores.

140/ Estructura socio-económica de la mano de obra, es, por ejemplo, resultado de una investigación del SECAP, elaborada en 1974. Ha servido de base, entre otros documentos, para la planificación de sus actividades. Los empresarios participan en el financiamiento del SECAP con el 0,5% del monto de sueldos y salarios pagados por las empresas industriales, comerciales y de servicios. Se excluyen servicios eléctricos que aportan para CENAFE. En el Consejo nacional, que es la autoridad máxima del SECAP, intervienen dos representantes de los empleados y dos representantes de los Centros sindicales.

141/ El SECAP contempla tres niveles de formación: formación profesional como un primer nivel de preparación para el desempeño de un puesto de trabajo; aprendizaje, destinado a la formación de trabajadores calificados, se imparte a jóvenes entre 14 y 18 años; y capacitación, dirigida al mejoramiento del nivel de calificación de trabajadores ya formados. En el proceso de aprendizaje recurre a dos modalidades denominadas Centro-Empresa y Empresa-Centro. En el primer caso el tiempo de permanencia de los aprendices en los Centros es de un 80% y en la empresa el 20% del tiempo total empleado; en el segundo caso es de 20% y 80% respectivamente.

VIII. EXPANSION DE LA ESCOLARIZACION SUPERIOR

Expansión de la matrícula y algunas características de los establecimientos

Entre 1963 y 1977 la matrícula de la educación superior ecuatoriana creció con una tasa equivalente al 22,0% promedio anual. La supresión de los exámenes de ingreso fomentó un vertiginoso crecimiento de la matrícula. Así, entre 1971 - cuando los efectos de esa medida empiezan a sentirse - y 1977, la tasa de crecimiento llegó al 28%; en cambio, para el período 1963-1971 la tasa fue del 18,1% promedio anual ^{142/}. De nueve establecimientos de educación superior existentes hasta 1960 se llegó a 17 establecimientos en 1971. A principios de la década de los años sesenta existían los siguientes establecimientos: Universidad central del Ecuador (fundada en 1826), Universidad estatal de Guayaquil (1867), Escuela politécnica nacional (1945), Pontificia universidad católica del Ecuador (1946), Universidad técnica Manabí (1952), Escuela politécnica del Litoral (1958), y Universidad técnica de Ambato (1959).

Entre 1960 y 1971 se crearon ocho establecimientos más: Universidad católica de Santiago de Guayaquil (1962), Universidad católica de Cuenca (1970), Universidad laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil (1963), Universidad técnica de Machala (1969), Escuela superior politécnica de Chimborazo (1969), Universidad Luis Vargas Torres de Esmeraldas (1970), Universidad técnica particular de Loja (1971), y Universidad de Babahoyo (1971).

Aquellos 17 establecimientos no realizan una cobertura equilibrada de la matrícula. Esta se concentra, abrumadoramente, en muy pocas universidades, fundamentalmente en las situadas en Quito y Guayaquil. En todos los casos, empero, se registran elevadas tasas de crecimiento.

Los establecimientos de educación superior constituyen un conjunto bastante heterogéneo, con la presencia de marcadas diferencias ^{143/}. La calidad de la enseñanza varía considerablemente entre ellos. La estimación social establece una clara jerarquización de los mismos.

La Universidad central del Ecuador y la Universidad estatal de Guayaquil reunieron, en 1977-1978, 55,5% del total de la matrícula superior nacional; con relación a 1963-1964 cuando reunieron el 67,1%, ha habido una apreciable disminución. Estas dos universidades constituyen, pues, el centro de atracción de la matrícula superior.

^{142/} Entre 1951 y 1963 la tasa fue del 8,1%.

^{143/} La Ley de Educación superior de 1966 creó el Consejo nacional de educación superior, encargado de aprobar la creación de nuevas unidades académicas, nuevas universidades, así como de distribuir de fondos financieros asignados por el Estado a la educación superior. La Ley de Educación superior de 1971 mantiene este Consejo. En la práctica empero, no funciona, lo cual limita seriamente las posibilidades de planificación. En parte esto explica el surgimiento descontrolado de establecimientos, facultades y escuelas de educación superior.

Sin duda han sido también las universidades más afectadas por el proceso de 'masificación' de aquella.

Si bien es cierto que tal proceso alcanza su más alto nivel a propósito de la supresión de los exámenes de ingreso, sus orígenes se remontarían a años anteriores. Las dos universidades citadas han venido masificándose paulatinamente. Poco a poco han dejado de ser universidades 'elitistas', para convertirse en universidades 'abiertas'. Esto es facilitado por la gratuidad de la enseñanza, que las ha vuelto más asequibles a las capas medias e inclusive a sectores sociales más bajos.

El hecho de ser las universidades más antiguas del país las dota de un alto grado de prestigio, sustentado en una vasta experiencia. La gama de carreras que ofrecen es amplia. Por todo esto, adquirir la calidad de estudiantes de estas universidades, y mucho más el titularse en ellas, resulta atractivo, especialmente para los sectores sociales en ascenso. No resulta extraño, entonces, que concentren la matrícula. Esta proviene fundamentalmente de los dos principales centros urbanos del país, donde las dos universidades se asientan, y de las regiones donde estos centros se ubican: Sierra para la Central y Costa para la Estatal de Guayaquil. El caso de la primera, para la cual se dispone de datos, es ilustrativo al respecto: 44,7% de los aspirantes a cursar el año lectivo 1971-1972, en esa universidad, provenía de Pichincha.

La progresiva masificación de las universidades principales planteó la necesidad de crear otras nuevas. La creación de las Universidades católica, de Quito y Guayaquil, obedecería a esto; significativamente la carrera con que se iniciaron fue Derecho. Es posible, empero, que la existencia de universidades 'abiertas' haya contrarrestado la proliferación de las universidades particulares pequeñas.

Las nuevas universidades, como las citadas, comienzan siendo muy elitistas. Las pensiones que cobran constituyen uno de los tantos mecanismos que restringen el acceso. Luego, la expansión de las capas medias impulsará una mayor apertura de estas universidades, que llegarán así, a aceptar un ingreso más amplio, aunque siempre selectivo.

El crecimiento económico del país y la paralela introducción de nueva tecnología, implican la necesidad de pasar de una formación superior humanística a una formación técnica; dentro de los establecimientos superiores ya existentes esto da lugar a la creación de carreras adecuadas. Sin embargo, lo más importante es la creación de otros establecimientos, destinados a proporcionar exclusivamente aquella formación; tal el caso de las Politécnicas. Las carreras que éstas ofrecen son más costosas, y exigen una sólida base de conocimientos previos.

El núcleo de establecimientos con sede en Quito y Guayaquil absorbe las mayores demandas por educación superior. Así, en 1977 concentró el 76,7% de la matrícula total, con una disminución relativa apreciable con relación a 1963, cuando reunió el 87,8%. Las universidades católicas de Quito y Guayaquil (con el 13,7% de la matrícula superior total), eran los únicos establecimientos superiores de carácter particular en 1963. En 1977 hay ya cinco establecimientos: uno más en Guayaquil y dos en provincias. (Con 14,2% de la matrícula superior total).

Notoriamente, la participación de las universidades de provincia en la matrícula superior total es baja y estos establecimientos son, pues, bastante pequeños.

Su surgimiento, y, en general, el crecimiento de la matrícula total, tienen estrecha relación con la expansión del mercado de trabajo, expansión que, aparentemente al menos, se observa al comparar datos de los censos de 1962 y 1974, correspondientes a grupos ocupacionales que incluyen PEA con instrucción superior, los mismos que crecieron considerablemente.

La modernización de la sociedad ecuatoriana impulsa la ampliación de la demanda de recursos humanos, aunque claro está, sin una estricta correspondencia con las expectativas generadas. El sistema educativo se expande, demandando, al mismo tiempo, más recursos humanos.

La oferta de empleo generada por la expansión económica, y del sistema educativo en particular; la gran valoración de los títulos para la fijación de categorías, según la Ley de Escalafón del Magisterio; la conservación de ciertos valores que obstan una temprana salida de la mujer de su familia y de su lugar de origen, son tres cuestiones que contribuyen a explicar el surgimiento de las universidades de provincias. En la mayoría de estos establecimientos de educación superior, las carreras más importantes, en términos de matrícula, son las correspondientes a ciencias de la educación, administración, y economía. (Ver Cuadro 21 del Apéndice Estadístico).

Aparte de que las mentadas necesidades de formación de recursos humanos, especialmente para el mismo sistema educativo, explican ese comportamiento de la matrícula, hay otras razones de peso. Las nuevas carreras técnicas requieren por lo general laboratorios y personal altamente capacitado, lo que demanda considerables inversiones; lo mismo ocurre con algunas carreras 'tradicionales' como medicina. La limitación de recursos económicos con que cuentan las universidades de provincias no les permite ofrecer sino carreras de menor costo.

Consideraciones sobre algunas de las consecuencias de la 'democratización' de la educación superior

La característica más evidente de la 'democratización' de la educación superior es el amplio ingreso de estudiantes, debido a la supresión de los exámenes de ingreso. Ello ha originado entre otras consecuencias negativas, un descenso en la calidad de la enseñanza 144/. Respecto de este punto, no se dispone de información suficiente

144/ Ver Frente de defensa de la universidad, La crisis de la universidad, Documento de estudio N° 1, Quito, agosto 1977. Al respecto se anota: "Si bien es cierto, los exámenes de ingreso tal como venían funcionando hasta su eliminación no eran el medio adecuado para organizar un ingreso estudiantil, no es menos cierto que la actual irracionalidad del llamado libre ingreso, es decir, carente de una planificación de orientación vocacional y nivelación de conocimientos básicos consecuentes, igualmente perjudica a la Universidad y a los propios estudiantes. Este hecho, ha gestado a su vez una baja notoria y lamentable del nivel académico, haciéndose presentes como situaciones casi normales el oportunismo y facilismo, encubiertos bajo 'las luchas por las reivindicaciones estudiantiles', o una supuesta 'reforma universitaria'".

para hacer un análisis detenido. Pero, haciendo abstracción de la calidad profesional que adquieren quienes llegan a obtener el título en la carrera seguida, se estima que los mismos constituyen una reducida fracción del total de estudiantes que inicia los estudios. A partir del primer año, y fundamentalmente en éste, se produce una amplia deserción; la repetición asimismo es considerable.

¿Qué pasa en el mercado de trabajo? No obstante lo anotado, es un hecho que la cantidad de profesionales aumenta rápidamente 145/. Además de este dato es fundamental considerar otros dos hechos: la calidad de la enseñanza, hay que reiterarlo, ha disminuído, y el mercado de trabajo tiene un límite para su capacidad de generar empleo.

Es evidente que las relaciones entre oferta y demanda de profesionales requieren un estudio específico. Por lo pronto se plantean hipótesis sobre posibles tendencias. Probablemente se está formando un excedente de ciertos profesionales de nivel superior, constituido principalmente por integrantes de los sectores sociales menos favorecidos. La 'democratización', se dijo ya, llevó a la creación de nuevas universidades y a la constitución de un conjunto bastante heterogéneo de establecimientos de educación superior. La formación que imparten tales establecimientos es de calidad desigual.

Es probable que el mercado de trabajo profesional esté reflejando la heterogeneidad en calidad de la educación superior. Los puestos de trabajo se asignarían de acuerdo con la procedencia de los profesionales que ofrecen sus servicios: los más favorecidos serían los titulados en algunas universidades particulares, en las Escuelas politécnicas y en ciertas carreras de las universidades públicas más grandes; así en escala descendente hasta llegar a la oferta surgida de los establecimientos más chicos de provincia. Los profesionales con estudios en el exterior tendrían la primera prioridad.

Por otra parte, el incremento rápido de la PEA con educación superior estaría presionando sobre el mercado de trabajo, en perjuicio de quienes tienen niveles más bajos de educación. La 'democratización' se expresaría pues en una agudización de la competencia por el empleo, en la que los menos favorecidos serían, obviamente, quienes han tenido un acceso más limitado a la educación.

Aspectos de la 'modernización' de la educación superior

El hecho de que las universidades ecuatorianas formen abundantes 'cuadros' para el propio sistema educativo, constituye una de las principales características de la educación superior nacional. Por otra parte, el rápido crecimiento de Administración y economía, obedece a la expansión de actividades económicas y administrativas, tanto públicas como privadas. No sólo se trata de una gran expansión;

^{145/} En 1962 el grupo 'profesionales, técnicos y ocupaciones afines', estuvo integrado por 46.973 personas. En 1974 se registraron 100.510 personas. La tasa de crecimiento es de 6,5% promedio anual.

junto con ésta se dan niveles más altos de complejidad y mayores exigencias de racionalización.

Aunque Derecho y Medicina ha cedido el primer lugar, Ciencias sociales y Ciencias de la salud registran, en conjunto un notable ritmo de crecimiento. Esto es comprensible dada la mayor difusión de los servicios de salud en los últimos años, que incluye el establecimiento del servicio de medicina rural 146/. Esta ampliación suscita una mayor demanda de personal médico y paramédico, y por consiguiente una más amplia demanda de matrícula, en las correspondientes carreras. La participación femenina es alta en la matrícula de Ciencias de la salud, no sólo en carreras que son exclusivas de la mujer como enfermería y obstetricia, sino también en odontología y medicina. El caso de Ciencias sociales se explica por la preferencia por 'nuevas' carreras sociales como sociología, servicio social, periodismo, etc. En resumen, la estructura de carreras universitarias 'visible' en 1977, difiere de la correspondiente a 1964.

La funcionalidad de las universidades, y de toda la educación superior, de tal manera que respondan a los requerimientos del país, exige orientación adecuada y buena calidad de la enseñanza, en todas las carreras. La combinación óptima de estos dos factores es algo sumamente difícil de obtener 147/.

146/ El 3 de julio de 1970 se expidió el Decreto Supremo N° 44 mediante el cual se estableció la obligación, para "las personas que a partir de esta fecha se gradúen en Medicina, Obstetricia, Odontología y Enfermería (...)" de servir, "por lo menos un año, en labores inherentes al Plan nacional de medicina rural, en los lugares a los que fueren destinados por las Autoridades de salud".

147/ "La preparación profesional que reciben los graduados de la enseñanza superior puede ser al extremo buena o mala y también puede ser adecuada o inadecuada. Puede ocurrir, por ejemplo, que la preparación profesional sea adecuada, es decir, esté bien orientada en relación con los requerimientos de los roles profesionales, pero al mismo tiempo esa preparación puede ser de mala calidad y no responder satisfactoriamente al nivel de esos requerimientos. El juego de las relaciones entre estos dos componentes de la calidad profesional puede ser esquematizado del modo siguiente teniendo en cuenta que tanto la orientación como la calidad están definidas en parte por las propiedades de la demanda:

	Orientación profesional	
	adecuada	inadecuada
calidad de la preparación buena	I	II
mala	III	IV

Observando el cuadro no puede haber duda de que la preparación profesional óptima tiene que ser 'buena' y 'adecuada' no sólo desde el punto de vista de su calidad intrínseca sino también considerando las exigencias de la demanda". Jorge Graciarena, "La oferta profesional y el reclutamiento" en Gonzalo Catáneo (ed.), op. cit. p. 350.

En una economía como la ecuatoriana, y más en un proceso de rápida expansión, resulta muy difícil prever los requerimientos de recursos humanos, específicamente de profesionales universitarios; se suceden entonces grandes desfases entre la oferta y la demanda de los mismos. Por esta razón y por otras, tales como la contradicción entre la 'democratización' y la 'modernización' de la educación superior, se presentan serias dificultades, en relación con la adecuación y calidad de la preparación profesional.

Aquellos problemas son especialmente graves en ciertos campos:

"En general, se puede sostener la existencia de un desfase continuo entre la oferta y la demanda de preparación profesional en el campo técnico donde la evolución de las profesiones es tan rápida que pone a la preparación profesional en un continuo retraso en relación con la orientación y el nivel de los requerimientos de la demanda. Estos casos producen una dinámica muy especial en las relaciones entre oferta y demanda profesional que suelen crear del lado de la preparación profesional y de la oferta una serie de fuertes tensiones que son en gran parte el producto de los esfuerzos de adaptación de una preparación inadecuada y a veces de bajo nivel" 148/.

Sin duda estas tensiones son muy fuertes actualmente. Si a éstas se suman otras, derivadas de la masificación de las universidades, se tiene como resultado la situación difícil por la que está pasando la educación superior ecuatoriana. Pero es dable sostener que las limitaciones y deficiencias de la educación superior en este momento, coinciden con las limitaciones y deficiencias de todo el sistema educativo. Es evidente que la crisis de la Universidad forma parte de la crisis general del sistema educativo 149/.

La mujer y la educación superior

La modernización de la sociedad ecuatoriana propicia una más amplia incorporación de la mujer al mercado de trabajo; al mismo tiempo, la presencia de nuevas y mayores necesidades la obligan a ello. Desde luego, para esa incorporación existen diferentes oportunidades y posibilidades, que dependen del sector social al cual la mujer pertenece. Dicha pertenencia determina sus posibilidades para educarse; y no sólo por consideraciones de carácter económico, sino culturales, pues según esto se dan diversos grados de estimación del papel que debe cumplir en la sociedad y de las oportunidades de participación que se le otorgan.

148/ Idem. p. 356.

149/ Los siguientes interrogantes son de gran interés. "Dados los aumentos de gastos e inversiones cada vez mayores, ¿hemos mejorado en cuanto a resultados o rendimientos de la enseñanza en escuelas y colegios y universidades? ¿Estamos ahora mejor que antes? ¿En las actuales circunstancias se enseña, se educa mucho mejor a los hombres del mañana, que necesitan de una preparación profesional y técnica eficiente sobre un fondo de elevado humanismo? ¿La sociedad confía más en la obra educativa que se está realizando frente a un crecimiento desconcertante de la población estudiantil? En definitiva, ¿las grandes sumas que se gastan están claramente empleadas? El comercio, noviembre 11 de 1977.

Tradicionalmente el acceso de la mujer al sistema educativo, ha sido limitado por razones económicas, sociales y culturales. No obstante, en los últimos años llama la atención la considerable participación femenina en la matrícula, sobre todo en los niveles primario y secundario. Esta participación se observa en la evolución de la matrícula femenina por niveles (Gráfico 7), y más claramente examinando la tasa de femineidad (% de la matrícula masculina) que se expone a continuación:

Tasa de femineidad

Niveles	Años escolares	
	1963-1964	1975-1976
Primario	89,6	93,8
Secundario	78,4	90,8
Superior	26,3	44,7 ^{a/}

Fuente: 1963-1964: PNUD-UNESCO. Diagnóstico del sistema educativo, capítulo VI. 1975-1976 Estadísticas del Ministerio de educación.

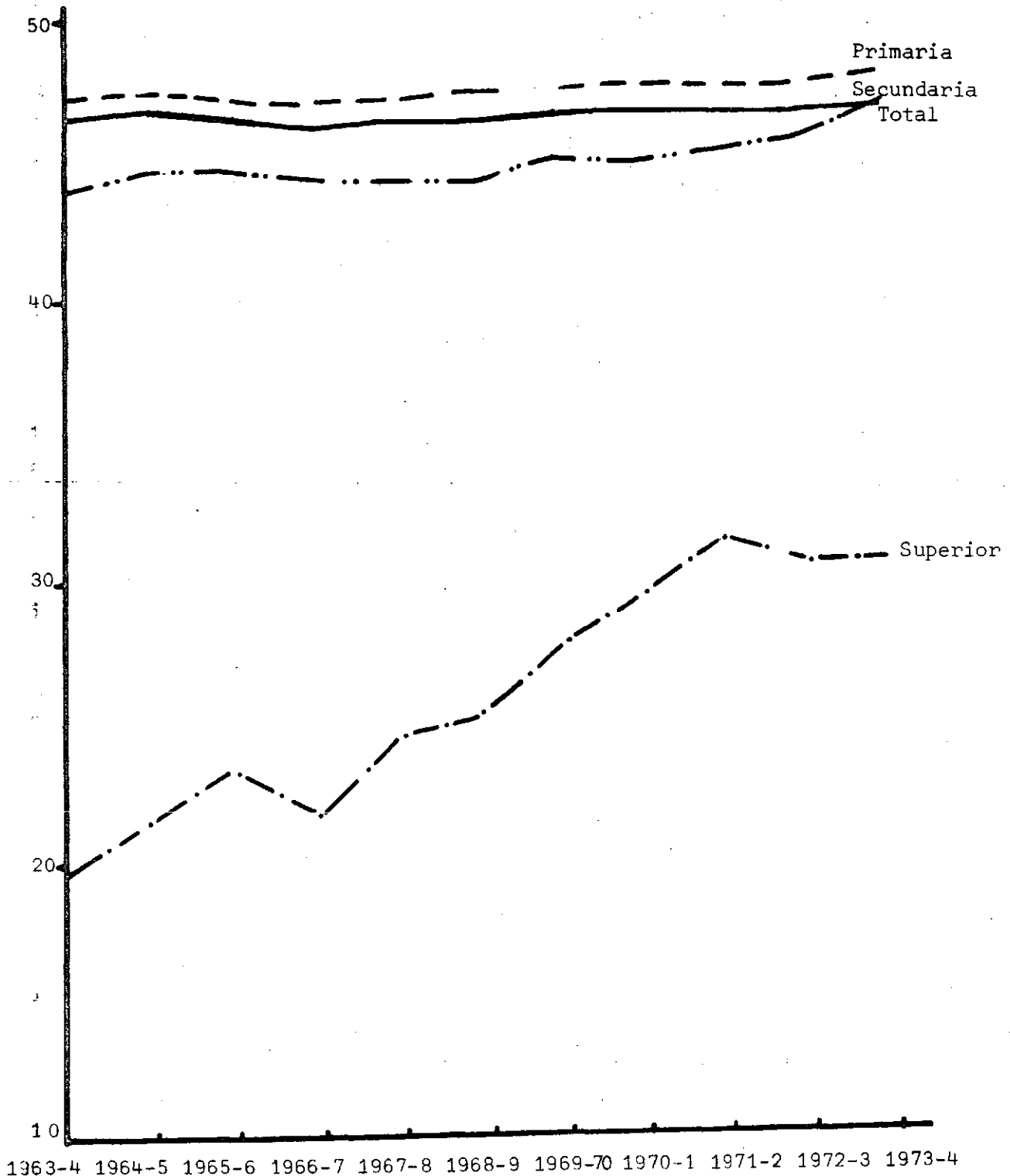
a/ Corresponde a 1973-1974.

La mayor participación de la mujer en el desenvolvimiento de la sociedad presiona por el reconocimiento y el establecimiento de roles aptos para ella y se beneficia con los mismos, lo que se refleja en su participación en la matrícula superior que ha crecido con ritmo acelerado ^{150/}. Si en 1963-1964 representó el 19,4% de la matrícula total, en 1972-1973 alcanzó el 31,8% ostentando índices de crecimiento más altos que los correspondientes a la matrícula masculina y a la total (Ver Gráfico 8). Esta participación tiene características especiales; las más notables: la concentración en determinadas universidades y en pocas carreras.

Las universidades preferidas por la mujer son las Católicas de Quito y Guayaquil. En la primera es notable, además, una más elevada proporción de la matrícula femenina con respecto a la masculina. En general, puede decirse que esa preferencia se debe al prestigio de tales establecimientos, a los que tienen acceso los sectores sociales más favorecidos. La peculiar situación de la Católica de Quito se explica también por la importancia que en esta universidad tiene la especialización de Lenguas y Lingüística, cuya matrícula alcanzó en 1972-1973 el 50% del total de la matrícula de este establecimiento de educación superior. El caso de la Universidad técnica de Esmeraldas se explicaría por el elevado volumen de matrícula de su facultad de Ciencias de la educación, en la que predomina la matrícula femenina.

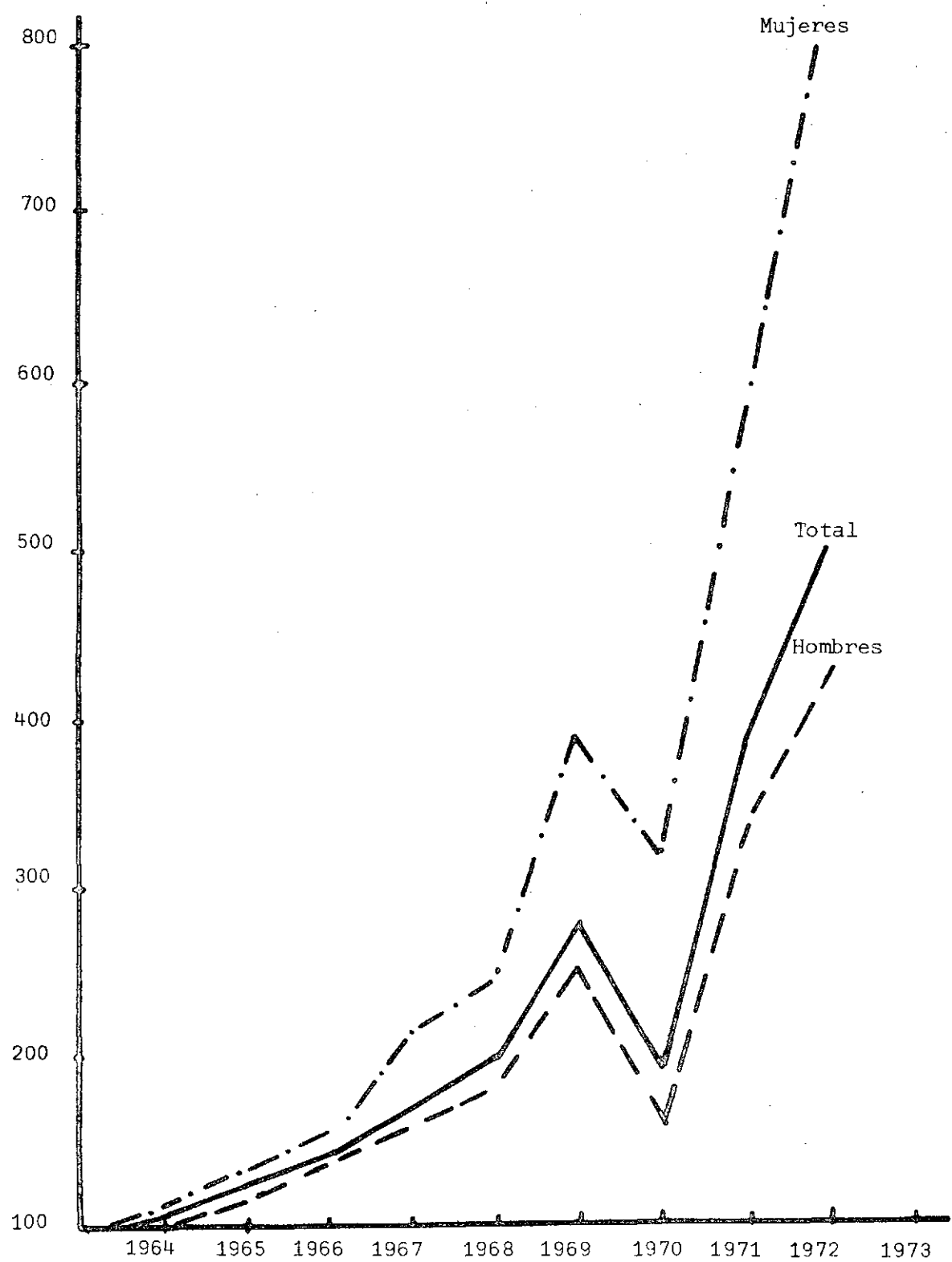
^{150/} Los últimos datos disponibles sobre matrícula superior por sexo, corresponden a 1972-1973.

Gráfico 7. Evolución porcentual de la matrícula femenina por niveles educativos



Fuente: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Cap. VI, Quito, 1976.

Gráfico 8. Crecimiento de la matrícula superior, por sexo, índices (1964 = 100)



Fuente: Elaborado por la Sección investigaciones sociales, JUNAPLA, sobre la base de datos del Instituto de investigaciones económicas, Universidad central del Ecuador, Estadísticas universitarias.

Mayor concentración de la matrícula femenina se observa en Administración y Economía, Ciencias de la salud, y fundamentalmente, Ciencias de la educación, en las que supera el 50% de la matrícula total. En casi todas las carreras los índices de crecimiento de la matrícula femenina superan a los correspondientes a las matrículas masculina y total.

Lo anteriormente expuesto sobre la difusión de los servicios de salud en el país, explica el sorprendente crecimiento de la matrícula femenina en Ciencias de la salud. Obstetricia, Medicina, Enfermería y Odontología, registran en su orden, ritmos sumamente altos de crecimiento de la matrícula femenina. También la gran expansión del sistema educativo brinda amplias oportunidades de empleo a la mujer. Muy significativa es además su participación en las carreras técnicas, como las varias ingenierías; si se observa esta participación con relación a la matrícula superior total, apenas supera el 1,5% pero, si se lo hace con respecto a la matrícula de esas carreras, se constata una importante participación femenina; es más, la misma se ha duplicado entre 1963 y 1973.

Preferencia por carreras en la Universidad central del Ecuador

El análisis que sigue aporta importantes elementos para una mayor comprensión del carácter adscriptivo del sistema educativo ecuatoriano, en lo que se refiere a su nivel superior, y a su 'democratización'.

La Universidad central del Ecuador es la más grande del país. Su situación, en gran medida, refleja las condiciones en que se debaten la mayor parte de las universidades ecuatorianas. Resulta por esto sumamente importante para el presente trabajo analizar información registrada en esa universidad en el año académico 1971-1972 151/.

Esta información, correspondiente a los estudiantes matriculados para los primeros cursos, permite detectar cuestiones de gran interés, relacionadas fundamentalmente con la posición socio-económica de quienes ingresaron en ese año a dicho centro de estudios.

El financiamiento de los estudios, la ocupación del padre, el sector ocupacional de los matriculados, y el nivel de instrucción del padre, tienen especial incidencia en la elección de una carrera. Las preferencias para esa elección no sólo están en relación con la situación socio-económica de los nuevos universitarios, sino también con las experiencias y el grado de conocimiento que se tiene del mercado profesional, por una parte; y, la estimación social de las carreras, por otra. La información que a continuación se analiza es muy elocuente al respecto.

151/ Cfr. Instituto de investigaciones económicas y financieras, Estadísticas universitarias, Universidad central del Ecuador, Quito, 1974. No hay información posterior de este tipo.

a) Financiamiento de los estudios

La posición económico-social de la familia no sólo significa posibilidades reales de optar por una carrera universitaria, seguirla y posteriormente ejercerla, sino que se refleja también en tal proceso. En función de sus intereses y aspiraciones, la carrera que se escoja deberá satisfacer requerimientos de rentabilidad económica y/o prestigio social.

La principal fuente de financiamiento de sus estudios, declarada por la mayoría (68,7%) de los estudiantes matriculados, fue la familia. Mucho menor importancia tuvo 'cuenta propia' (16,7%). Casi ninguna importancia 'becas y otros' (0,7%). Un apreciable porcentaje (13,9%) no informó.

La mayoría de quienes cursan las carreras ^{152/} con financiamiento familiar, se concentran en Ciencias de la salud (26,5%), Ingeniería (23,4%), Ciencias de la educación (19%). Puede considerarse que las dos primeras, por exigir 'tiempo completo', son escogidas por estudiantes provenientes de familias con una más favorable situación económico-social. La última, dado que sus horarios no son incompatibles con el ejercicio de algún empleo, permite el autofinanciamiento; de ahí que le corresponde el mayor porcentaje de financiamiento por cuenta propia (44%). En igual caso, aunque con porcentajes menores, están Administración y economía (27,4%), Ciencias sociales y Derecho (11,9%).

Hay dos variables que deben considerarse, con respecto al financiamiento, y que por falta de información no se analizan: el sexo y el costo que tienen para el estudiante las varias carreras. Las dos variables permitirían detectar más claramente la discriminación; la mujer de hecho tiene menos posibilidades que el hombre para educarse y aquellas disminuyen para optar un título universitario; el costo de las carreras haría que sólo algunas sean asequibles para sectores sociales con ingresos bajos.

b) Ocupación del padre de los nuevos matriculados

La situación económica de la familia depende de la ocupación del padre y ésta a su vez permite en alguna medida establecer su pertenencia a un determinado sector social. Se sostiene que son las capas medias las que mayormente se favorecen con la 'democratización' de la enseñanza superior. Ahora bien, al observar la ocupación de los padres de los nuevos matriculados, salta a la vista la magnitud de los rubros correspondientes a empleados (20%) y comerciantes (14%). Menor importancia tienen otras ocupaciones como artesanos y obreros (8,6%), profesionales (7,4%), agricultores (7%), profesores (5,7%), choferes (4,7%), militares (2,3%) e industriales (1%), etc.

Los datos permiten apreciar la representación de sectores sociales que buscan educación superior como medio de defensa o superación de su status (en algunos casos se trataría de obtener un título universitario como signo identificativo de

^{152/} Los datos se han agrupado por tipo de carreras.

status, no tanto por las otras razones anotadas). Los profesionales y los profesores tienen un perfil propio de conocimientos; esto, en cierta forma, independientemente de su posición socio-económica. Por ello y en defensa de su status y en función de su estilo de vida escogerían para sus hijos determinadas carreras.

c) Sector ocupacional de los nuevos matriculados

Quienes autofinancian sus estudios trabajan en el sector público (43,9%), en el sector privado (41,2%) y por cuenta propia (14,9%).

La directa relación con el mercado de trabajo aporta elementos de juicio sobre las posibilidades de empleo para el futuro profesional. Tales elementos influyen en la elección de la carrera. Los datos que siguen apoyan esta hipótesis.

Quizá porque la mayoría de quienes trabajan para el sector público son educadores, se registra una alta preferencia por Ciencias de la educación (61,0%). En menor medida por Administración y economía (21,1%), Ciencias sociales y Derecho (11,7%). Esto es coherente con lo anotado respecto de la financiación de los estudios.

Los estudiantes matriculados que declararon trabajar para el sector privado, tienen una tendencia similar a la del caso anterior, pero con significativas variaciones en los porcentajes: Ciencias de la educación (35,0%), Administración y economía (39%). La mayor preferencia demostrada en este caso por Administración y economía se explicaría por una predisposición de los nuevos universitarios, condicionada por su ocupación, que les permitiría proyectarse hacia mejores posiciones, a través del título de administrador o economista.

La preferencia por las carreras cambia en el caso de quienes trabajan por cuenta propia. Hay un mayor porcentaje de matriculados en ingeniería (22,2%) que en Ciencias de la educación (19,6%). Se destaca también la preferencia por Ciencias sociales y Derecho (21,3%), Ciencias de la salud (11,5%) y Administración y economía (14,0%). Puede afirmarse que entre quienes trabajan por cuenta propia se da la tendencia a preferir las llamadas 'profesiones libres' 153/.

d) Nivel de instrucción del padre de los nuevos matriculados

El nivel de instrucción del padre parece tener una importante influencia en la elección de una carrera, cuando aquél; a su vez ha alcanzado un alto nivel. En el caso de menor instrucción, la elección se guiará por experiencias ajenas a las del padre.

153/ Una profesión libre es aquella que se ejerce sin relación de dependencia, ejemplos de profesionales libres serían el médico, el abogado, el ingeniero, etc. De hecho más se trata de una imagen que "tiene todavía una gran fuerza en América Latina, y que se conserva pese a que las modalidades profesionales dominantes están cambiando radicalmente". Jorge Graciarena, "La oferta profesional y el reclutamiento universitario", en Gonzalo Cataño (ed), op. cit., p. 366.

Se puede establecer interesantes relaciones entre los dos factores en cuestión. Una más amplia explicitación de las mismas requiere de mayor información, especialmente sobre las motivaciones que orientan la elección de tal o cual carrera.

Para los matriculados cuyos padres tienen instrucción primaria (40,9%) las carreras preferidas son Ciencias de la educación (52,3%), Administración y economía (44,2%), Ingeniería agronómica (44,0%), Ingeniería civil (42,9%) y Ciencias sociales y Derecho (34,4%).

Otros grados de preferencia se observan en los matriculados con padres que tienen instrucción secundaria (44,6%). Así, las carreras escogidas son Farmacia y Bioquímica (51,3%), Bellas artes (50,0%), Ciencias sociales y Derecho (48,6%), Administración y economía (45,6%) y Ciencias de la salud (45,0%).

Significativamente, hay marcada diferencia entre los casos anteriores y el de los matriculados con padres que poseen instrucción superior (14,4%), respecto de las carreras preferidas. Lo más notable es su reducida participación en la matrícula de Ciencias de la educación (5,4%). Bellas artes (21,7%), Ciencias de la salud (21,2%), Ciencias sociales y Derecho (17%) son las mayormente preferidas. Les siguen Farmacia y Bioquímica (16,0%) e Ingeniería civil (15,6%).

Por lo que se ve, el financiamiento de los estudios, la ocupación del padre, el sector ocupacional de los nuevos universitarios y el nivel de instrucción de los padres tienen gran influencia en las preferencias por las carreras. La mejor posición económico-social y las relaciones con el mercado de trabajo permiten percepciones variables de lo que las varias carreras pueden ofrecer, en lo que concierne a ingresos y status social. De hecho, y esto es muy propio de las capas medias, las expectativas siempre apuntan a posiciones superiores. Desde luego, la obtención de un título universitario, por cuestiones más bien de carácter estructural y obviamente ajenas al control de las personas, no siempre estaría reportando los resultados esperados y, entonces, se presentarían serios problemas de frustración.

IX. EXPANSION DE LA ESCOLARIZACION Y FINANCIAMIENTO

Consideraciones previas

El mayor peso del financiamiento de la escolarización en los varios niveles del sistema educativo, recae sobre el Estado. Este viene desde hace algún tiempo postulando ambiciosas metas al respecto como: "liquidar hasta 1973 el problema de niños sin escuela" 154/, "elevar la escolarización media, de un 16% en que se encontraba en 1963-1964, a un 26% en 1973-1974" 155/ "alcanzar el nivel de una enseñanza primaria adaptada a todos los adultos que carecen de ella" 156/; "de un coeficiente de escolarización del 98,9% en 1969 en la zona urbana, llegar al 116% en 1977" 157/; "en la zona rural, del 66,7% en 1969, llegar al 93,6% en 1977" 158/; "incrementar el coeficiente de escolarización del Ciclo superior de la educación básica del 31,7% en 1969, al 49,4% en 1977" 159/; "incrementar el coeficiente de escolarización superior de 5,6% existente en 1969 a 12% en 1977" 160/; "elevar el coeficiente de alfabetización de 69% en 1969, a 80,8% en 1977" 161/.

Independientemente del logro alcanzado en tales metas, es obvio que la expansión de la escolarización demanda cuantiosos gastos por parte del Estado. Puesto que éste está sujeto a las contradicciones propias de una sociedad heterogénea en la que se suceden diversas alianzas de los sectores sociales, su política educativa y, por tanto, su inversión en educación, están determinadas en parte por ello. Como pueden implementarse, en función de esas alianzas, diversos modelos de desarrollo, el énfasis que el Estado ponga en la expansión de la escolarización puede variar, así como las finalidades que se persigan.

Ese énfasis, por supuesto, depende menos de formulaciones teóricas y mucho más de las condiciones objetivas económicas, sociales y políticas. Pueden plantearse como necesidades prioritarias la eliminación de la marginación escolar y del analfabetismo. Estos son problemas graves que afectan a amplios sectores de la población. Pero, ¿cuáles son las posibilidades reales de que estos sectores alcancen (si es que las formulan) satisfacción para sus demandas, aún teniendo a su favor los planteamientos de los planificadores?. Indudablemente, hay otros

154/ Síntesis del Plan ecuatoriano de educación, Quito, 1967, p. 9.

155/ Idem. p. 35.

156/ Idem. p. 40.

157/ Plan de desarrollo de la educación 1973-1977, Quito, 1973, p. 10.

158/ Idem. p. 19.

159/ Idem. p. 19.

160/ Idem. p. 28.

161/ Idem. p. 30.

sectores sociales cuyas demandas tienen que ser atendidas por necesidades políticas (consenso de las capas medias, por ej.), sin que importe mayormente que eso no coincida con las metas planteadas. Entonces, se observa, y se explica, la persistencia de problemas como la marginación escolar y el analfabetismo, por un lado, y la hipertrofia de los niveles secundario y superior del sistema educativo, por otro. Hipertrofia que absorbe recursos económicos en forma creciente y que obliga a que la distribución del presupuesto educativo siga, en gran medida, la línea de las demandas sociales cuya intensidad llega a superar (en el caso de los niveles citados) a las asignaciones presupuestarias, en desmedro del nivel primario.

Por otra parte, el sistema educativo constituye quizás el sector con mayor capacidad de generar empleo de que dispone el sector público. Una disminución en el ritmo de crecimiento del presupuesto educativo, generaría conflictos ya que la demanda es difícilmente trasladable a otros sectores de la economía.

La expansión de la matrícula implica también expansión del personal docente. Este se organiza y adquiere importancia como fuerza que presiona por reivindicaciones económicas ^{162/}. Las restricciones al presupuesto educativo operarían más que nada en períodos de recesión económica, afectando fundamentalmente a los niveles postprimarios; como en tales períodos se produce con mayor fuerza el deterioro de los salarios reales, y puesto que la proporción del presupuesto destinada al personal docente es elevada, la resistencia que a tales restricciones se oponga será grande.

De ahí que si se dan tales restricciones éstas afectarían, sobre todo, a la parte del presupuesto destinada a inversiones para desarrollo del sistema, principalmente también en los niveles postprimarios.

Evolución del presupuesto educativo

Se intentará comprobar lo antedicho analizando la evolución del presupuesto educativo ecuatoriano. Para esto se toman cifras correspondientes a los años 1964 y 1974.

a) El presupuesto educativo y el presupuesto total del estado

Es bien sabido que la década de los sesenta, y particularmente su primera mitad, se caracterizó por una seria crisis económica. Sin embargo, con respecto al presupuesto educativo es notable su expansión con tasas bastante altas: 11,88% entre 1964-1969; 11,09% entre 1969-1974; y, 11,48% entre 1964-1974. La participación del presupuesto de educación en el presupuesto total del Estado se eleva de 17,13% (2,44% del Producto Nacional Bruto) en 1964, a 25,76% (3,37% del PNB) en 1974.

^{162/} La Unión nacional de educadores (UNE) ha llegado a constituirse en la principal organización de las capas medias.

La tasa de crecimiento del presupuesto de educación entre 1964 y 1974 (11,48%) 163/ es considerablemente más alta que la correspondiente al crecimiento del presupuesto total del Estado (6,77%) en el mismo período.

Por otra parte, la participación de la educación en el gasto del presupuesto total del Estado destinado a 'servicios sociales' es sumamente elevada con relación a otros rubros que integran dichos gastos. Esta participación alcanzó al 33,9% en 1964, al 87,8% en 1969 y al 78,2% en 1974. La disminución relativa que se observa en el último año favorece al sector salud. (Ver Cuadro 22 del Apéndice Estadístico).

b) Distribución del presupuesto educativo por niveles

La expansión del sistema educativo afecta a todos sus niveles, aunque de manera desigual, observándose tasas mucho más altas para los niveles secundario y superior (sobre todo para éste). Obviamente, en términos absolutos y relativos el mayor peso de tal expansión corresponde al nivel primario. Sin embargo, con respecto al presupuesto, lo que se evidencia es una disminución relativa de su participación (de 52,55% en 1964 a 48,31% en 1974) en favor del nivel secundario (de 27,72% en 1964 a 36,54% en 1974).

Para el nivel superior el problema tiene otras connotaciones. La expansión de la matrícula no tiene correspondencia con la expansión del presupuesto, y más bien se produce una disminución relativa de su participación en los gastos de educación por niveles (de 17,42% en 1964 a 15,33% en 1974) (Ver Cuadro 23 del Apéndice Estadístico). Desde luego, si se tiene en cuenta el acelerado crecimiento de la matrícula de este nivel durante el mismo período, los requerimientos económicos son elevados 164/. Esto se constituye en otro factor desencadenante de tensiones que se expresan en reiteradas peticiones de incrementos presupuestarios a través de diversos medios.

c) Composición de los gastos del presupuesto educativo

Las proporciones más altas de los gastos en educación por niveles corresponden a sueldos. La desproporción entre este rubro y el destinado a inversiones es muy marcada, aunque se observa respecto a este último una tendencia a crecer, en los dos niveles superiores.

Aquella desproporción sin duda está afectando al desarrollo del sistema educativo, contribuyendo a deteriorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles. Esto con amplia incidencia en el nivel superior, que es el que necesita de mayores inversiones en equipos y en general material didáctico moderno y de alto costo.

163/ En 1977 el presupuesto de educación alcanzó a 5.489.824.000 sucres comparado con el de 1972 que llegó a 1.762.972.000 sucres.

164/ Hay también problemas financieros vinculados con la forma en que se realiza la distribución del presupuesto: "la asignación presupuestaria por universidades se hace tomando en cuenta solamente el número de alumnos. A la larga, esta práctica va a perjudicar seriamente a las universidades donde predominan carreras costosas, como medicina e ingeniería", JUNAPLA-PREALC, Diagnóstico de la educación superior en el Ecuador, borrador, 1976.



CONCLUSIONES

En la década de los años sesenta, el país comienza a enfrentar una serie de variados procesos y fenómenos que tienden a configurar un nuevo modelo de desarrollo. A partir del segundo año de la presente década, el crecimiento económico se acelera gracias a la producción y exportación de petróleo. La tendencia hacia el cambio de modelo de desarrollo o en otras palabras, el proceso de modernización del país, se acentúa. Los recursos financieros provenientes de la exportación del hidrocarburo alientan, inclusive, la posibilidad de una más decisiva intervención del Estado, en la conducción del país, a través de un Plan Quinquenal. Aunque no puede aducirse incumplimiento total de las proposiciones de dicho plan, lo cierto es que la correspondencia entre ellas y el modelo de desarrollo que se concreta ha sido débil. Prevalecen en gran medida las condiciones económico-sociales que tradicionalmente han obstaculizado un real desarrollo. Coincidiendo con esto, un vasto sector de la población nacional, principalmente rural, continúa marginada de los beneficios del crecimiento económico y de las decisiones políticas. En este contexto se debate la educación, y si bien es verdad que sus beneficios se han difundido más ampliamente, a través de una acelerada expansión de la escolarización, también es verdad que esta expansión ha estado viciada de grandes distorsiones.

A continuación se exponen las principales conclusiones que se desprenden del trabajo, referidas más precisamente a la expansión de la escolarización.

1. En la gran expansión de la escolarización se destaca el esfuerzo realizado por el Estado. El acelerado crecimiento del presupuesto educativo y el hecho de que uno de cada tres funcionarios públicos sea educadorevidencian tal esfuerzo; éste, por lo demás, obedece a una indudable voluntad de integración nacional.

2. Inevitablemente, aquella voluntad de integración nacional y, en general, los propósitos de los planificadores, chocan con viejas trabas de carácter estructural, las cuales no sólo no se superan sino que incluso se refuerzan con la expansión de la escolarización.

3. La persistencia de las precarias condiciones de vida de la gran mayoría de la población, residente en el campo, condiciona severamente las demandas sociales de educación y, conjuntamente, el aprovechamiento de la oferta de servicios educacionales. Como consecuencia se mantiene la tradicional exclusión de la población campesina, particularmente de la indígena, del sistema educativo; y se da una marcada concentración de los beneficios inherentes a la expansión de la escolarización en el área urbana. Allí ciertamente, se da una más alta valoración de la educación y una mayor utilización de los servicios correspondientes.

4. La modernización del país ha apoyado la extensión de las capas medias urbanas. Estas han sido las causantes del grueso de las demandas sociales de educación y las principales beneficiarias de la expansión de la escolarización, mediante la cual han accedido más fácilmente a mejores posiciones ocupacionales y dentro de la estructura social.

5. La expansión de la escolarización se ha efectuado - contra toda planificación - respondiendo a la intensidad de las demandas sociales; como éstas son

diferenciadas, tal expansión comporta serios desequilibrios. Aparte de los señalados con respecto a las áreas rural y urbana, los niveles secundario y superior han crecido de manera mucho más acelerada que el nivel primario. Obviamente, esta distorsión atenta contra la integración nacional.

6. El mercado de trabajo se caracteriza por la dilatación de las actividades terciarias. Las reales posibilidades de empleo que esa dilatación implica, y la inequitativa distribución del ingreso, hacen que las capas medias y los sectores sociales dominantes fuercen al sistema educativo en su provecho, lo que consolida la distorsión expuesta en la conclusión anterior.

7. Las demandas económicas están condicionadas por la indicada característica del mercado de trabajo, por la reducida generación de empleo en las actividades secundarias, por la anacrónica estructura agraria, y por los bajos salarios. Lo dicho se manifiesta en el escaso desarrollo de la educación técnica, especialmente en lo que a las especializaciones industrial y agropecuaria se refiere.

8. En el nivel superior del sistema educativo se revelan en forma drástica algunos de los problemas atinentes a la relación desarrollo-educación, especialmente por el lado de la preparación adecuada y calificada de los recursos humanos. Resulta evidente que, en países como Ecuador, sujetos a una dinámica de cambios imprevisibles, no se puede dar el ajuste entre demanda y oferta de tales recursos; hay desfases que bien pueden considerarse como normales.

9. La formación de recursos humanos de alto nivel, confiada a las universidades, así como la generación y transmisión de conocimientos científicos y técnicos que deberían realizar, suponen una necesaria selección de los individuos que aspiran a participar en esos procesos. No puede haber educación superior que desconozca esta necesidad; lo contrario, o sea la indiscriminada incorporación, va en detrimento de su calidad.

10. En el presente trabajo no se ha abordado, en verdad, ningún tópico acerca de la calidad de la educación. No obstante, hay indicios que permiten pensar en la existencia de diversos problemas que estarían determinando un sensible deterioro de la misma. Cabe señalar algunos de esos posibles problemas:

- la educación responde a los intereses de la población integrada y deja de lado los de la población marginada.

- se trata de llevar a toda la sociedad una educación concebida por y para las capas medias.

- los problemas atinentes a la calidad contrarrestan severamente los efectos de la expansión de la escolarización.

- en el estudio y superación de los problemas de calidad de la educación es ineludible la participación de la Universidad. A través de diversas investigaciones, ésta debe contribuir al diseño de una educación que, en todos los niveles, se encamine al desarrollo de individuos concientes y participantes.

11. Finalmente, es indudable que los vicios detectados en la expansión de la escolarización están no sólo reproduciendo sino consolidando los vicios de la sociedad toda, los cuales obstaculizan obviamente, el desarrollo del país.

El presente trabajo constituye una primera aproximación al estudio de la evolución educativa en el marco de la interrelación entre sistema educacional y sistema social, con la dinámica particular que ha asumido el desarrollo en el Ecuador en los últimos veinte años. Su carácter es esencialmente descriptivo, aunque se adelantan algunas hipótesis que buscan desentrañar la racionalidad implícita en los fenómenos observados.

La primera parte es una apretada descripción del estilo de desarrollo que se ha venido perfilando para el Ecuador en las dos últimas décadas. En ese contexto, se pasa revista a los postulados fundamentales del Plan de Desarrollo, y se examina el papel que en él se asigna a la educación.

La segunda parte recoge algunos resultados de la investigación y, a la luz del estilo de desarrollo, intenta explicar de qué manera y hasta qué punto ha evolucionado el sistema educativo. Se presentan algunas hipótesis que, si bien surgieron en el transcurso de la investigación, no están firmemente sustentadas por la información procesada y requieren mayor profundización.

La tercera parte expone los resultados del estudio, y constituye una pormenorizada descripción de la expansión de la escolaridad en el sistema educativo formal, durante las dos últimas décadas.

Finalmente, se plantean varias conclusiones, que se espera sean un aporte para la definición de estrategias de desarrollo, a que se hallan abocados, en sus diversos planos, los centros académicos y los organismos gubernamentales de la región.

Ce travail constitue une première approche à l'étude de l'évolution éducative dans le cadre des interrelations entre le système éducationnel et le système social, avec la dynamique particulière assumée par le développement à L'Ecuador dans ces dernières vingt ans. Bien qu'on avance quelques hypothèses qui cherchent à percer la rationalité implicite dans les phénomènes observés, son caractère est essentiellement descriptif.

La première partie comprend une description serrée du style de développement qui se découpe pour L'Ecuador dans ces dernières décennies. Et dans ce contexte, on passe en revue les postulats fondamentaux du Plan de Développement et on examine le rôle que l'on y assigne à l'éducation.

La deuxième partie recueille des résultats de la recherche et tente d'expliquer l'évolution du système éducatif dans le contexte du style de développement. On y présente quelques hypothèses qui, bien que apparues au cours de la recherche, cependant ne sont pas fermement soutenues par l'information recueillie et qui exigent un plus grand approfondissement.

La troisième partie expose les résultats de l'étude et constitue une description minutieuse de l'expansion de la scolarité dans le système éducatif formel de ces dernières décennies.

Finalement, quelques conclusions se dégagent dans l'attente qu'elles seront un apport pour la définition de la stratégie du développement à laquelle se sont adonnés, dans leurs différents niveaux, les centres académiques et les organismes gouvernementaux de la région.

This paper is a first approximation to the study of the evolution of education within the framework of the interrelationship between the educational system and the social system, with the particular dynamism that development has shown in Ecuador during the last twenty years. The paper is essentially descriptive in nature, although some hypotheses are put forward, seeking to reveal the rationality implicit in the phenomena observed.

The first part is a concise description of the style of development that has been taking place in Ecuador during the past two decades. In this context, it reviews the fundamental postulates of the Development Plan and analyses the role assigned to education in that plan.

The second part describes some results of the research and, in the light of the style of development, attempts to explain the manner in which the educational system has evolved and the extent of that evolution. Some hypotheses are presented which, although they arose during the course of the research, are not firmly supported by the information processed and need to be studied in greater depth.

The third part describes the results of the study and contains a detailed description of the expansion of schooling in the formal educational system during the last two decades.

Lastly, several conclusions are drawn which it is hoped will contribute toward the definition of development strategies which is being undertaken at the various levels by the academic centres and the government agencies of the region.

APENDICE ESTADISTICO

Cuadro 1. Ecuador. Población de 6 a 11 años, por escolarización, según provincias, 1970-1971 y 1973-1974

(Cantidades absolutas y porcentajes)

Provincias	1970-1971			1973-1974		
	Población	Matrícula	% Escolar	Población	Matrícula	% Escolar
Total	867 132	639 967	73,0	1 118 177	906 697	81,0
Carchi	19 789	15 255	77,0	21 114	17 072	80,7
Imbabura	32 959	22 717	69,0	35 440	25 714	72,5
Pichincha	137 890	95 476	69,2	156 287	120 680	77,2
Cotopaxi	35 681	22 813	63,9	39 960	27 516	68,8
Tungurahua	39 179	30 298	77,3	43 438	35 054	80,7
Chimborazo	43 593	29 277	59,0	51 019	32 472	63,6
Bolívar	25 404	15 560	61,2	26 662	20 133	75,5
Cañar	23 305	15 401	66,1	25 303	18 024	71,2
Azuay	58 870	36 774	62,4	64 571	46 081	71,3
Loja	62 325	44 632	71,7	65 889	48 768	74,0
Esmeraldas	34 943	23 147	66,2	39 243	27 808	70,8
Manabí	153 202	77 572	50,6	163 340	92 712	56,7
Guayas	230 907	162 014	70,1	254 857	190 392	74,7
Los Ríos	67 300	40 303	59,8	75 283	49 544	65,8
El Oro	42 630	31 223	73,2	48 895	35 988	73,6
Napo	8 579	4 852	56,5	10 588	6 994	65,4
Pastaza	3 432	2 276	66,3	4 032	2 709	67,1
Morona Santiago	7 896	4 214	53,3	9 502	5 379	56,6
Zamora Chinchipe	4 618	3 287	71,1	6 101	4 507	73,8
Galápagos	563	414	73,5	624	521	83,4

Fuente: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. IV.

Cuadro 2. Ecuador. Analfabetismo por áreas y provincias, censos de 1962 y 1974

(Números relativos)

	1962			1974		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Total Ecuador	30,4	10,8	41,9	23,7	8,7	35,2
Carchi	21,1	11,2	25,2	16,5	8,5	20,3
Imbabura	43,6	14,8	54,3	35,8	12,3	47,3
Pichincha	21,1	10,2	40,7	14,8	7,7	30,3
Cotopaxi	46,1	14,8	51,9	40,4	10,3	45,4
Tungurahua	30,6	12,4	40,4	26,0	9,5	34,5
Chimborazo	54,4	14,9	64,8	43,6	10,7	55,6
Bolívar	39,6	12,0	43,2	34,7	9,8	38,7
Cañar	41,6	18,5	46,0	32,5	9,4	36,4
Azuay	31,3	11,2	38,1	24,6	8,8	32,6
Loja	24,3	9,2	27,6	19,9	7,0	23,8
Esmeraldas	36,6	20,1	44,6	29,2	14,5	37,9
Manabí	37,3	16,3	43,1	31,7	13,2	39,0
Guayas	18,8	19,2	43,8	15,5	7,1	31,3
Los Ríos	38,7	7,6	35,6	30,6	14,6	36,3
El Oro	15,3	9,5	19,4	12,1	7,4	16,5

Fuente: Elaborado por la Sección investigaciones sociales, JUNAPLA con datos del II Censo de Población 1962 y III Censo de Población 1974.

Cuadro 3. Ecuador. Nivel educativo de la PEA total, de la PEA industrial e índices de crecimiento entre 1962 y 1974

(Porcentajes)

PEA	Analfabeta		Primaria		Secundaria		Superior	
	1962	1974	1962	1974	1962	1974	1962	1974
PEA total	29,8	23,9	84,9	58,1	12,9	13,2	2,2	3,7
Índice	107,8		131,2		195,2		328,9	
PEA industrial	15,1	14,1	84,9	65,4	14,5	17,4	0,6	1,9
Índice	100,7		97,6		151,8		418,2	

Fuente: Elaborado por la Sección investigaciones sociales, JUNAPLA, con datos del II Censo de población de 1962 y III Censo de población de 1974.

Nota: La diferencia entre la suma de los porcentajes correspondientes a la PEA total y a la industrial y 100, en 1974, se debe a defectos del censo de este año y a que en este cuadro no consta un pequeño porcentaje de dicha población que asiste a centros de alfabetización.

Cuadro 4. Ecuador. Nivel educativo de la PEA total y de la PEA industrial, por áreas

(Porcentajes)

PEA y área	Total	Nivel educativo				
		Ninguno	Centro de alfabetización	Primaria	Secundaria	Superior
PEA TOTAL						
País	100,0	14,8	0,5	65,4	17,4	1,9
Capital	100,0	5,1	0,1	57,8	32,6	4,4
Guayaquil	100,0	7,5	0,2	52,2	30,9	9,2
Resto urbano	100,0	13,0	0,3	60,9	20,7	5,1
Área rural	100,0	26,3	0,9	67,4	5,1	0,3
PEA INDUSTRIAL						
País	100,0	10,6	0,4	49,1	27,7	12,2
Capital	100,0	9,7	0,3	44,9	27,7	17,4
Guayaquil	100,0	4,7	0,2	58,2	32,5	4,4
Resto urbano	100,0	8,6	0,4	75,2	17,6	1,2
Área rural	100,0	14,0	0,5	54,2	25,9	5,4

Fuente: Elaborado por la Sección investigaciones sociales, JUNAPLA, con datos del III Censo de población de 1974.

Cuadro 5. Ecuador. Nivel de instrucción de la población de seis años y más, 1962 y 1974

(Números relativos)

	1962	1974
Primaria inferior (1-3)	50,1	46,8
Primaria superior (4-6)	37,2	28,4
Secundaria	12,1	21,0
Superior	0,6	3,8
TOTAL	100,0	100,0

Fuente: Elaborado por la Sección investigaciones sociales, JUNAPLA, con datos del II Censo de población de 1962 y III Censo de población de 1974.

Cuadro 6. Ecuador. Nivel de instrucción de la población de seis años y más por área, 1974

(Números relativos)

Nivel de instrucción	País	Capital	Guayaquil	Resto urbano	Area rural
Sin instrucción	28,3	12,2	10,4	15,9	39,5
Primaria inferior	27,1	18,0	21,5	24,5	30,8
Primaria superior	29,9	32,5	35,1	36,6	25,9
Secundaria	12,6	29,5	28,1	20,2	3,6
Superior	2,1	7,8	4,9	2,8	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado por la Sección investigaciones sociales, JUNAPLA, con datos del III Censo de población de 1974.

Cuadro 7. Ecuador. Nivel de instrucción de la población de seis años y más, por área y sexo, 1974

(Números relativos)

Nivel de instrucción	País		Capital		Guayaquil		Área urbana		Área rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Sin instrucción	25,9	30,8	9,8	14,3	9,2	11,5	11,6	15,0	35,7	43,5
Primaria inferior	27,5	26,7	17,3	18,7	21,2	21,8	21,6	22,5	31,7	30,1
Primaria superior	31,8	28,0	33,7	31,4	34,9	35,1	36,1	34,4	28,7	22,9
Secundaria	11,9	13,2	27,6	31,2	27,9	28,3	24,0	25,3	3,7	3,4
Superior	2,9	1,3	11,6	4,4	6,8	3,3	6,7	2,8	0,2	0,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado por la Sección investigaciones sociales, JUNAPLA, con datos del III Censo de población de 1974.

Cuadro 8. Ecuador. Nivel de instrucción, edad 20-29 años, 1962 y 1974

Nivel de instrucción	1962		1974	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total Ecuador	510 565	100,0	847 464	100,0
Primaria inferior	204 915	40,1	198 003	23,4
Primaria superior	209 802	41,1	364 578	43,0
Secundaria	82 602	16,2	207 979	24,6
Superior	12 767	2,5	59 538	7,0
No declarado	479	0,1	17 366	2,0

Fuente: Elaborado por la Sección investigaciones sociales, JUNAPLA, con datos del II Censo de población de 1962 y III Censo de población de 1974.

Cuadro 9. Ecuador. Nivel de instrucción, edad 20-29 años, por área, 1974

(Números relativos)

Nivel de instrucción	País a/	Capital	Guayaquil	Resto urbano	Área rural
Sin instrucción	19,0	6,3	5,8	8,4	29,1
Primaria inferior	19,3	7,9	8,9	12,2	27,2
Primaria superior	35,6	29,0	34,0	39,2	36,1
Secundaria	20,3	40,1	39,0	32,1	6,7
Superior	5,8	16,7	12,3	8,1	0,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado por la Sección investigaciones sociales, JUNAPLA, con datos del III Censo de población de 1974.

a/ La discrepancia de estos datos con los correspondientes del cuadro 8, se debe a que en éste se excluye a la población sin instrucción para poder comparar con el censo de 1962 que no registra a esta población.

Cuadro 10. Ecuador. Evolución de la matrícula, 1963-1964 a 1975-1976 (En miles)

Años	Total		Primaria		Secundaria		Superior	
	Número	Índice	Número	Índice	Número	Índice	Número	Índice
1963-1964	805,5	100	697,5	100	96,0	100	12,0	100
1964-1965	883,4	110	766,7	110	104,2	109	12,5	104
1965-1966	953,2	116	800,5	115	117,3	122	15,4	128
1966-1967	991,9	123	841,6	121	134,3	140	16,0	133
1967-1968	1 068,3	133	897,5	129	151,2	157	19,6	163
1968-1969	1 124,8	140	928,6	133	173,6	181	22,6	188
1969-1970	1 202,4	149	976,3	140	194,2	202	31,9	266
1970-1971	1 272,1	158	1 016,5	146	216,7	226	38,9	324
1971-1972	1 343,4	167	1 052,5	151	239,6	250	51,3	427
1972-1973	1 436,7	178	1 100,3	158	267,9	279	68,5	571
1973-1974	1 565,1	194	1 167,0	167	299,9	312	98,2	818
1974-1975	1 644,8	204	1 202,3	172	336,7	350	105,8	881
1975-1976	1 774,2	220	1 254,8	180	382,7	398	136,7	1 139

Fuente: 1963-1964 a 1973-1974 PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. IV. 1974-1975 a 1975-1976 Estadísticas del Ministerio de educación y del Consejo nacional de educación superior.

Cuadro 11. Ecuador. Evolución de la matrícula primaria por áreas (En miles)

Años	Total		Urbana		Porcentaje	Rural		Porcentaje
	Número	Índice	Número	Índice		Número	Índice	
1963-1964	697,5	100	346,4	100	49,7	351,1	100	50,3
1964-1965	766,7	110	376,2	109	49,1	390,5	111	50,9
1965-1966	800,5	115	388,4	112	48,5	412,1	117	51,5
1966-1967	841,6	121	412,3	119	49,0	429,3	122	51,0
1967-1968	897,5	129	440,7	127	49,1	456,8	130	50,9
1968-1969	928,6	133	464,8	134	50,0	463,8	132	50,0
1969-1970	976,3	140	491,0	142	50,3	485,3	138	49,7
1970-1971	1 016,5	146	509,7	147	50,1	506,8	144	49,9
1971-1972	1 052,5	151	522,2	153	50,3	523,3	149	49,7
1972-1973	1 100,3	158	550,3	159	50,0	550,0	157	50,0
1973-1974	1 167,0	167	576,7	166	49,4	590,3	168	50,6
1974-1975	1 202,3	172	584,4	168	48,6	617,9	176	51,4
1975-1976	1 254,8	179	607,5	175	48,4	647,3	184	51,6

Fuente: 1963-1964 a 1973-1974: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976. 1974-1975 a 1975-1976: Estadísticas del ministerio de educación.

Cuadro 12. Ecuador. Evolución de la escolarización primaria, años escolares 1965-1966 y 1973-1974

Grupo de edad, área y sexo	Años escolares					
	1965-1966			1973-1974		
	Población	Matrícula	% Escolar	Población	Matrícula	% Escolar
6 a 11 años						
Area urbana	310 777	304 521	97,9	435 367	447 624	102,8
Hombres	154 601	150 559	97,3	216 163	222 452	102,9
Mujeres	156 175	153 162	98,5	219 203	225 172	102,7
Area rural	555 631	335 466	60,3	682 424	459 063	67,2
Hombres	287 112	178 084	62,0	350 976	240 036	68,3
Mujeres	268 519	157 382	58,6	331 448	219 027	66,0

Fuente: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. VI.

Cuadro 13. Ecuador. Evolución de las tasas de deserción del nivel primario, por grado y áreas, 1964-1965, 1972-1973

Años Escolares	Grados y áreas									
	1°		2°		3°		4°		5°	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1964-1965	15,9	27,9	3,3	15,4	8,4	20,9	8,8	26,5	5,5	16,4
1965-1966	13,9	29,9	2,0	14,6	6,6	21,5	4,3	26,1	1,4	17,8
1966-1967	12,1	28,0	0,9	12,6	4,8	18,7	2,2	25,1	-0,4	16,5
1967-1968	12,8	29,0	1,6	17,2	5,4	21,3	3,8	24,8	0,5	18,3
1968-1969	11,7	26,4	1,3	14,7	2,7	17,6	2,9	22,6	1,1	15,9
1969-1970	12,2	25,7	3,5	14,3	3,5	16,2	6,3	20,7	1,2	14,3
1970-1971	13,3	24,8	2,7	13,7	3,4	15,8	4,6	19,7	2,0	14,6
1971-1972	13,5	25,4	3,1	11,6	2,4	14,2	4,5	17,9	1,5	12,9
1972-1973	10,4	22,0	2,0	10,0	1,3	12,4	3,0	16,7	-1,3	10,2

Fuente: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. V.

Cuadro 14. Ecuador. Tasas de repetición del nivel primario por grados y áreas, 1964-1965, 1972-1973

Años escolares	Grado y áreas											
	1°		2°		3°		4°		5°		6°	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1964-1965	18,6	27,0	15,3	17,5	12,3	16,8	12,2	14,7	11,4	12,7	11,1	14,3
1965-1966	14,1	22,0	11,7	16,3	10,4	13,4	12,8	11,9	11,2	10,4	10,6	12,5
1966-1967	14,3	19,9	12,5	14,8	10,7	11,3	13,3	9,6	10,0	8,3	8,7	9,1
1967-1968	12,8	20,2	10,6	13,5	8,8	10,4	10,5	9,5	8,5	6,3	7,0	7,3
1968-1969	13,2	20,5	10,7	13,9	9,3	11,1	9,7	10,2	6,6	6,8	5,2	7,4
1969-1970	14,7	21,6	10,7	14,7	10,2	12,6	9,5	11,3	7,9	8,7	5,5	8,2
1970-1971	15,3	22,2	14,1	14,8	13,4	11,8	13,5	10,5	12,2	7,8	11,4	7,6
1971-1972	11,1	19,7	10,2	16,1	10,1	12,8	9,5	11,4	8,1	8,9	7,7	8,9
1972-1973	14,2	20,5	12,7	17,0	11,1	12,3	11,4	13,0	9,8	11,2	8,6	12,2

Fuente: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. V.

Cuadro 15. Ecuador. Retardo escolar ^{a/} en el nivel primario, según grado, 1965-1966 y 1973-1974

Grados	Años escolares	
	1965-1966	1973-1974
Total Ecuador	44,35	41,23
1°	38,64	33,08
2°	44,57	41,73
3°	47,48	44,57
4°	46,02	46,62
5°	53,34	43,31
6°	47,30	46,58

Fuente: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. V.

^{a/} Considerado a partir de dos años de sobreedad inclusive.

Cuadro 16. Ecuador. Retardo escolar ^{a/} en el nivel primario por áreas, según grados, 1973-1974

Grados	Areas	
	Urbana	Rural
Total Ecuador	34,28	48,01
1°	25,09	38,28
2°	31,66	50,18
3°	36,51	52,71
4°	38,06	56,85
5°	37,04	52,55
6°	42,76	53,09

Fuente: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. V

^{a/} Considerado a partir de dos años de sobreedad inclusive.

Cuadro 17. Ecuador. Asistencia a establecimientos educacionales, y nivel de instrucción, según áreas y grupos de edad, 1974

Áreas y grupos de edad	No asiste Porcentaje	Si asiste					
		Porcentaje	Ninguno	Primaria 1-3	Secundaria 4-6	Otros a/ 1-3	
País							
6 a 9 años	33,8	66,2	27,0	68,6	2,2	1,1	1,1
10 a 14 años	25,8	74,2	5,0	57,6	35,1	1,2	1,1
Capital							
6 a 9 años	21,7	78,3	35,7	60,2	1,1	-	3,0
10 a 14 años	13,4	86,6	3,1	26,7	55,4	13,2	1,6
Guayaquil							
6 a 9 años	13,4	86,6	24,9	68,7	3,7	-	2,7
10 a 14 años	9,0	91,0	2,9	28,0	51,3	16,3	1,5
Área urbana							
6 a 9 años	19,6	80,4	21,2	74,8	3,0	-	1,0
10 a 14 años	21,9	78,1	1,1	28,8	54,0	15,1	1,0
Área rural							
6 a 9 años	43,0	57,0	32,3	65,0	1,4	-	1,3
10 a 14 años	35,7	64,3	5,1	50,9	39,4	3,2	1,4

Fuente: Elaborado por la Sección investigaciones sociales, JUNAPLA, con datos del III Censo de población de 1974.

a/ Centros de alfabetización y no declarado.

Cuadro 18. Ecuador. Evolución de la matrícula primaria pública y particular

(En miles)

Años	Total		Pública		Particular		Relativos	
	Número	Índice	Número	Índice	Número	Índice	Pública %	Particular %
1963-1964	697,5	100	564,8	100	132,7	100	81,0	19,0
1964-1965	766,7	110	623,9	110	142,8	108	81,4	18,6
1965-1966	800,5	115	659,3	116	142,2	107	82,2	17,8
1966-1967	841,6	121	699,4	123	143,2	108	83,0	17,0
1967-1968	897,5	129	735,8	130	161,7	122	82,0	18,0
1968-1969	928,6	133	766,0	135	162,6	123	82,5	17,5
1969-1970	976,3	140	804,6	142	171,7	129	82,4	17,6
1970-1971	1 016,5	146	849,0	148	176,5	133	82,6	17,4
1971-1972	1 052,2	151	871,7	144	180,8	136	82,8	17,2
1972-1973	1 100,3	158	907,2	154	193,1	146	82,4	17,6
1973-1974	1 167,0	167	970,7	171	196,3	148	83,2	16,8
1974-1975	1 254,8	178	1 045,2	185	209,6	157	83,3	16,7

Fuente: 1963-1964 a 1973-1974: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. IV.
1974-1975: Estadísticas del ministerio de educación. Elaborado por la sección investigaciones sociales, JUNAPLA.

Cuadro 19. Ecuador. Evolución de la matrícula secundaria pública y particular
(En miles)

Años	Total		Fiscal			Municipal y particular		
	Número	Indice	Número	Indice	Porcentajes	Número	Indice	Porcentajes
1963-1964	96,0	100	49,2	100	51,2	46,8	100	48,8
1964-1965	104,2	109	54,1	110	51,9	50,1	107	48,1
1965-1966	117,3	122	61,2	124	52,1	56,1	120	47,9
1966-1967	134,3	140	72,1	147	53,7	62,2	133	46,3
1967-1968	151,2	157	83,1	169	55,0	68,1	145	45,0
1968-1969	173,6	181	99,9	203	57,5	73,7	157	42,5
1969-1970	194,2	202	115,6	235	59,5	78,6	168	40,5
1970-1971	216,7	226	128,5	261	59,3	88,2	188	40,7
1971-1972	239,6	250	143,3	291	59,8	96,3	206	40,2
1972-1973	267,9	278	168,3	342	62,8	99,6	213	37,2
1973-1974	299,9	312	195,4	397	65,2	104,5	225	34,8
1974-1975	236,7	350,7	222,3	451,8	66,0	114,4	244	34,0
1975-1976	382,7	398,6	257,2	522,7	67,2	125,5	267	32,8

Fuente: 1963-1964 a 1973-1974: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. IV. 1974-1975 a 1975-1976: Estadísticas del ministerio de educación.

Cuadro 20. Ecuador. Evolución de la matrícula secundaria por especialidades
(En miles)

Años	Total			Humanidades modernas			Educación técnica			Ciencias de la educación		
	Número	Porcentaje	Indice	Número	Porcentaje	Indice	Número	Porcentaje	Indice	Número	Porcentaje	Indice
1963-1964	27,1	100	100	16,1	59,4	100	7,1	26,2	100	3,9	14,4	100
1964-1965	29,8	100	110	16,9	56,7	105	8,2	27,5	115	4,7	15,8	121
1965-1966	33,5	100	124	18,5	55,2	115	9,6	28,7	135	5,4	16,1	138
1966-1967	39,5	100	146	21,5	54,4	134	11,5	29,1	162	6,5	16,5	167
1967-1968	44,4	100	264	23,8	53,6	148	13,6	30,6	192	7,0	15,8	179
1968-1969	50,7	100	187	26,9	53,0	167	16,1	31,8	227	7,7	15,2	197
1969-1970	57,7	100	213	29,8	51,7	185	19,4	33,6	273	8,5	14,7	218
1970-1971	67,4	100	249	33,2	49,3	206	24,0	35,6	338	10,2	15,1	262
1971-1972	78,2	100	288	38,8	49,7	241	28,5	36,4	401	10,9	13,9	279
1972-1973	89,5	100	330	46,8	52,3	291	32,0	35,8	450	10,7	11,9	274
1973-1974	101,3	100	373	58,4	57,7	363	36,1	35,6	508	6,8	6,7	174
1974-1975	113,5	100	418	70,8	62,4	438	39,4	34,7	554	3,3	2,9	85
1975-1976	127,4	100	470	83,5	65,6	519	42,9	33,7	604	0,9	0,7	23

Fuente: 1963-1964 a 1973-1974: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. IV. 1974-1975 a 1975-1976: Estadísticas del ministerio de educación.

Cuadro 21. Ecuador. Matrícula superior por tipos de carreras, según establecimientos de educación superior, 1977

(Números relativos)

Establecimientos	Total	Admi- nis- tra- ción y Econo- mía	Agri- cul- tura	Bellas Artes	Exac- tas y natu- rales	Ciencias de la salud	Cien- cias socia- les	Dere- cho	Cien- cias de la educa- ción	Inge- nie- ría Civil	Otras Inge- niería	Otras
Total país	100	17,0	3,4	4,7	2,0	11,7	0,9	8,0	24,8	10,3	6,8	10,4
Total establecimientos públicos	100	16,5	3,8	4,9	2,4	13,0	0,7	7,5	22,1	11,0	7,9	10,1
Universidad central del Ecuador	100	16,2	1,7	8,8	2,6	17,3	1,0	10,3	20,8	14,1	-	7,2
Universidad estatal de Guayaquil	100	25,4	3,1	5,4	3,9	17,1	0,5	11,0	21,7	8,8	3,1	-
Universidad estatal de Cuenca	100	14,5	-	4,9	1,7	25,4	-	4,3	15,3	8,3	-	25,6
Universidad nacional de Loja	100	-	11,7	-	-	9,4	-	23,6	38,4	-	-	15,9
Universidad técnica de Manabí	100	-	20,7	-	-	10,5	-	-	40,7	28,1	-	-
Universidad técnica de Machala	100	44,5	10,9	-	10,3	-	11,4	-	-	12,7	-	10,2
Universidad técnica de Esmeraldas	100	29,6	14,0	-	-	-	-	-	51,2	-	-	5,2
Universidad técnica de Ambato	100	21,6	-	-	-	-	-	-	31,0	24,1	-	23,3
Universidad técnica de Babahoyo	100	-	11,4	-	-	-	-	-	72,6	-	-	16,0
Escuela politécnica nacional	100	-	-	-	-	-	-	-	-	14,5	85,5	-
Escuela politécnica del Litoral	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15,6	84,2
Escuela politécnica de Chimborazo	100	-	20,2	-	-	-	-	-	38,3	-	16,2	25,3
Total establecimientos particulares	100	19,6	0,9	3,6	-	3,7	2,0	10,2	41,3	5,6	0,3	12,8
Universidad católica de Quito	100	18,7	-	-	-	4,1	2,9	6,8	55,4	4,3	-	4,8
Universidad católica de Guayaquil	100	7,9	-	12,8	-	12,0	4,4	9,9	11,2	6,1	-	35,7
Universidad católica de Cuenca	100	22,2	6,0	-	-	-	-	11,7	23,4	-	3,5	33,2
Universidad laica Vicente Rocafuerte	100	35,7	-	9,3	-	-	-	25,0	15,6	7,7	-	6,7
Universidad técnica particular de Loja	100	10,7	3,6	0,8	-	-	-	-	61,8	11,2	-	11,9

Fuente: Elaborado por la Sección Investigaciones Sociales, JUNAPLA. Estadísticas del Consejo nacional de educación superior.

Cuadro 22. Ecuador. Evolución de la composición de los gastos del presupuesto total del estado destinados a servicios sociales (a precios 1972)

(Millones de sucres)

	Cifras absolutas presupuestadas			Cifras relativas			Índice 1964 = 100		
	1964	1969	1974	1964	1969	1974	1964	1969	1974
Educación	656,7	1 398,1	2 115,1	83,9	87,8	78,2	100	213	322
Salud	89,2	141,7	519,3	11,4	8,9	19,2	100	159	582
Trabajo	36,8	52,8	70,3	4,7	3,3	2,6	100	143	191
Total	782,7	1 592,4	2 704,7	100,0	100,0	100,0	100	203	346

Fuente: PNUD-UNESCO-JUNAPLA, Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. VIII.

Cuadro 23. Ecuador. Evolución de la composición porcentual de los gastos en educación por niveles educativos. 1964, 1969 y 1974.

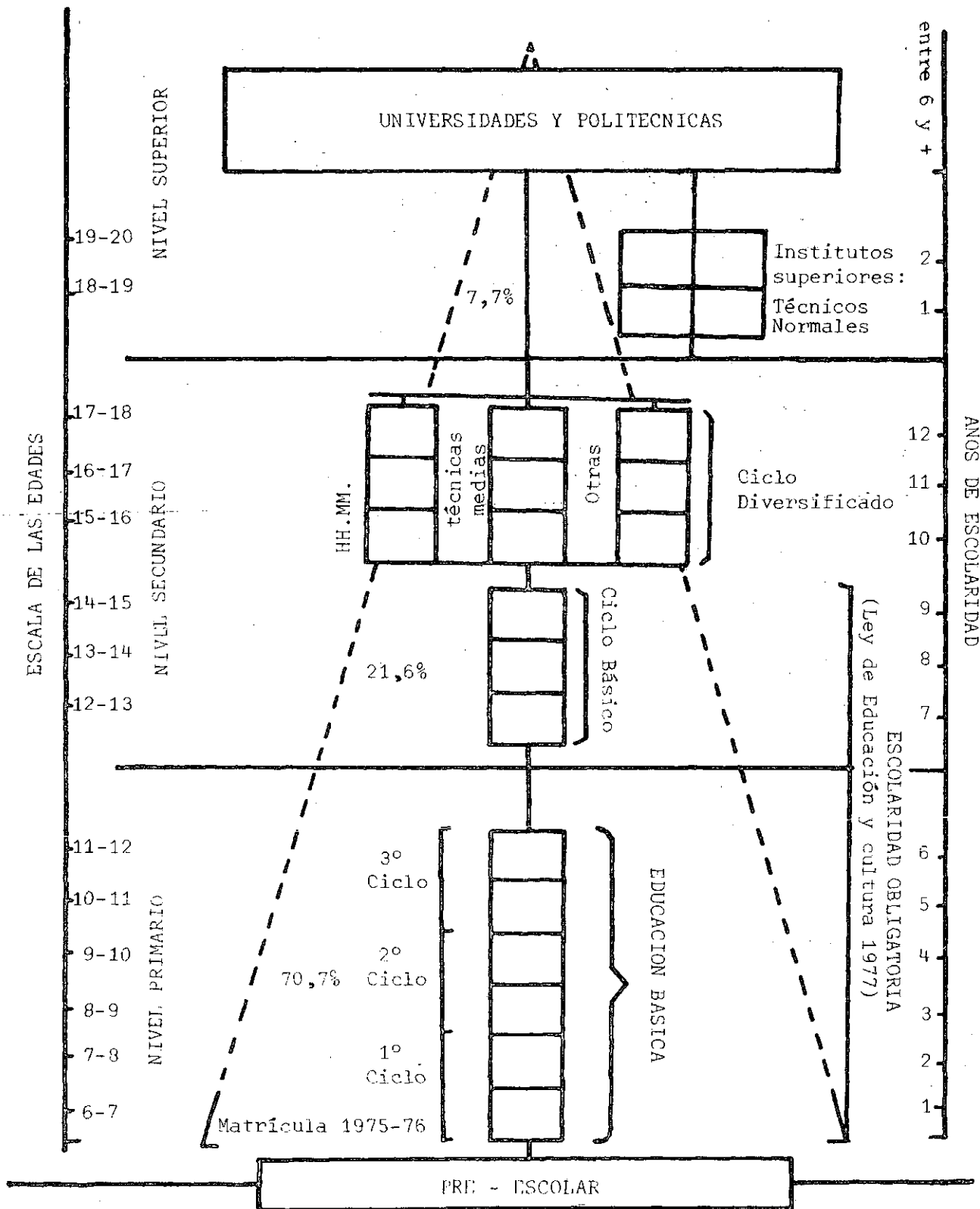
Niveles educativos	1964 <u>a/</u>	1969 <u>b/</u>	1974 <u>b/</u>
Primaria	52,55	46,04	43,81
Secundaria	27,72	32,75	36,57
Superior	17,42	19,51	15,33
Educación extraescolar	0,97	0,80	0,33
Administración	1,34	0,90	3,91
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: PNUD-UNESCO-JUNAPLA. Diagnóstico del sistema educativo, Quito, 1976, Cap. VIII.

a/ En función de gastos efectivos.

b/ En función de cifras presupuestadas.

Gráfico 9. Estructura del sistema educativo formal ecuatoriano
(Diagrama simplificado)



Proyecto "Desarrollo y Educación
en América Latina y el Caribe"

Publicaciones

- Educación e industrialización en la Argentina. DEALC/1.
- Educación y desarrollo en Costa Rica. DEALC/2.
- Financiamiento de la educación en América Latina. DEALC/3.
- Expansión educacional y estratificación social en América Latina. DEALC/4.
- Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina. DEALC/5.
- Educación, imágenes y estilos de desarrollo. DEALC/6.
- Educación y desarrollo en el Paraguay. DEALC/7.
- Seminario "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe". Informe final. DEALC/8.
- Industria y educación en El Salvador. DEALC/9.
- Educación, lengua y marginalidad rural en el Perú. DEALC/10.
- Educación para el desarrollo rural en América Latina. DEALC/11.
- La escuela en áreas rurales modernas. DEALC/12.
- Bibliografía sobre educación y desarrollo en América Latina y el Caribe. DEALC/13.
- Bibliografía. Universidad y desarrollo en América Latina y el Caribe. DEALC/14.
- La educación rural en la zona cafetera colombiana. DEALC/15.
- Education and development in the English-speaking Caribbean. A contemporary survey. DEALC/16.
- La educación no-formal en la reforma peruana. DEALC/17.
- Heterogeneidad técnica, diferenciales de salario y educación. DEALC/18.
- Disyuntivas de la educación media en América Latina. DEALC/19.
- Educación y desarrollo en el Ecuador. DEALC/20.
- Segundo Seminario "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe". Informe final. DEALC/21.

Para evitar extravíos se ruega a los receptores acusar recibo de cada publicación y dar a conocer cualquier cambio o error en las direcciones utilizadas.

Precio de cada publicación: US\$ 2.- (incluido franqueo de superficie)

Envíos contra cheque a la orden de Naciones Unidas por el monto correspondiente.

SEDE DEL PROYECTO

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
OFICINA BUENOS AIRES**

CALLAO 67 4º PISO
CASILLA DE CORREO 4191
TELEFONOS 40-0429 0431
DIRECCION CABLEGRAFICA UNATIONS
BUENOS AIRES REPUBLICA ARGENTINA