

# Universidad rima con gratuidad (y también puede rimar con mediocridad)

La Constitución de 1998 permitía en las universidades públicas el cobro de aranceles, matrículas, tasas y otros derechos. Esta aparentemente inocente facultad de autogeneración de recursos encubría un proceso injusto y socialmente inequitativo.

La Constitución de 2008 declaró que la educación de tercer nivel prestada por el Estado es gratuita, retirando totalmente la capacidad de esas entidades para autogenerar recursos a partir de aranceles y otros cobros a sus alumnos.

El cumplimiento de esta disposición constitucional implica gastos fiscales adicionales, casi inmediatos, que han sido reclamados por ciertos rectores universitarios y por el brazo estudiantil del Movimiento Popular Democrático (MPD) sin ningún compromiso de contraparte. O sea, una nueva renta con dinero público, mientras no se apruebe la nueva ley de educación superior que concrete los derechos —y también las responsabilidades— constitucionales.

Para el resto de 2008, la compensación sería de \$ 20 millones y para 2009 los interesados regatean con el Gobierno entre \$ 100 y \$ 200 millones. Visto así, el buen vivir no será más que otra forma de canalizar rentas públicas, en esta ocasión para universitarios, docentes y administradores que quieren esquivar el pesado bulto de su responsabilidad académica, no hacer nada con

< POR LUIS TAPIA >

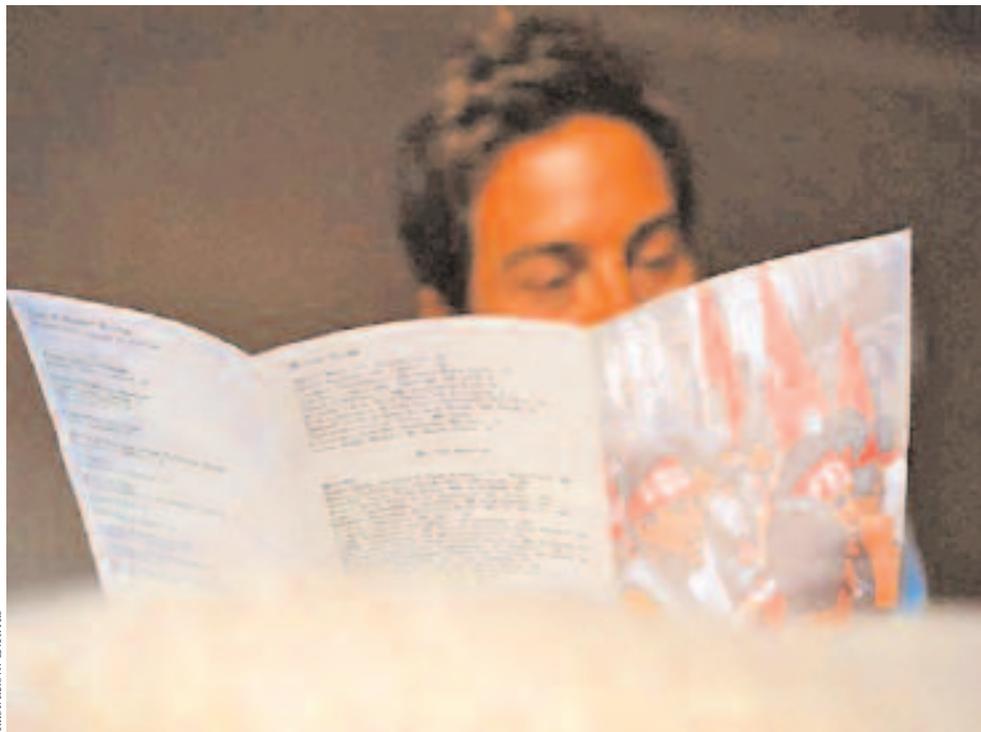
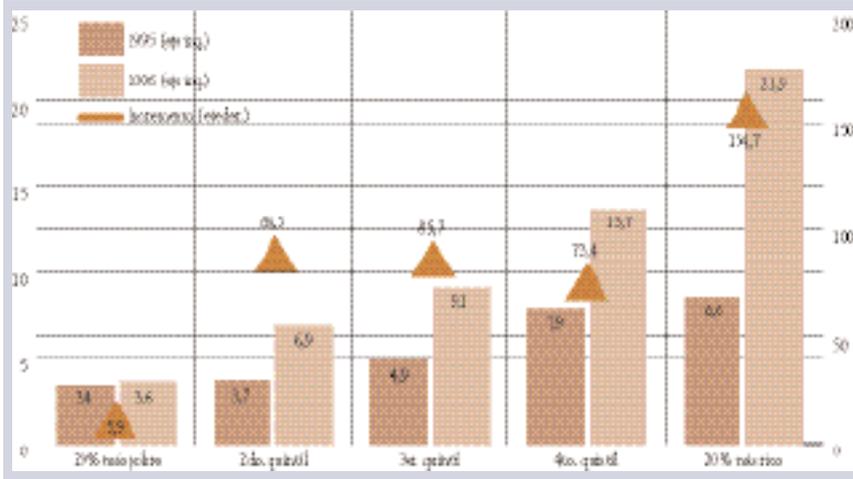


Ilustración: E. Rivas

El primer sobresalto de la Constitución de Montecristi lo causó la gratuidad de la educación superior. El MPD y los rectores universitarios pusieron en jaque al Gobierno. Y éste se apresuró a ofrecer dinero, pese a que no existe la ley que debe establecer las contraprestaciones —entiéndase responsabilidad académica— relacionadas con la gratuidad.

GRÁFICO 1  
TASAS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA POR QUINTIL DE INGRESO,  
1995-2006



FUENTE: SENPLADES.

respecto a la desorganización del sector y abstenerse de cualquier compromiso con el desarrollo del país.

**¿Estado o mercado?**

Según la Senplades, con datos de las Encuestas de Condiciones de Vida del Inec, la privatización de la enseñanza de tercer nivel solapada en la Constitución de 1998 favoreció a las personas de más ingresos: entre 1995 y 2006 la población más rica prácticamente triplicó su acceso a la universidad, mientras que el 20% más pobre prácticamente no cambió su tasa de participación (Gráfico 1). Dicho en otras palabras, antes del 28 de septiembre de 2008 las opciones para ingresar a una universidad de la gente con más ingresos eran mucho mayores que las del resto de la población.

El Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup) informa en su website (www.concesup.net) que el Sistema Nacional de Educación Superior está conformado por 438 entidades, de las cuales 366 (84%) son institutos superiores y 72 (16%) son universidades y escuelas politécnicas. De estas últimas, 34 son autofinanciadas, 29 son públicas y 9 cofinanciadas. De las universidades públicas, 26 ofrecen carreras de pre y posgrado y tres (Flasco, Andina Simón Bolívar e Instituto de Altos

Estudios Nacionales) solo programas de posgrado.

La idea de que la educación —en especial la de nivel superior— es un bien de mercado y que las universidades son agentes competitivos, implícita en la Constitución de 1998, alentó la creación de universidades privadas, al punto que en 2004 su número ya fue mayor que el de las públicas. Brasil y Chile han sido los países de la región latinoamericana que más han recurrido a universidades privadas para satisfacer esta necesidad. En ellos, la participación de la matrícula privada en el total de la matrícula de educación superior es de 72% y 74%, respectivamente.

En el Ecuador este porcentaje ya llega a 55%, pues el país ya cuenta con 43 universidades particulares, de las cuales 21 fueron creadas entre 1998 y 2008. En países con mejores indicadores de calidad de vida, como Argentina, España o Uruguay, la tasa de participación de la matrícula privada en la matrícula total de educación superior es bastante menor (21%, 11% y 10%, respectivamente).

**Poco y demasiado**

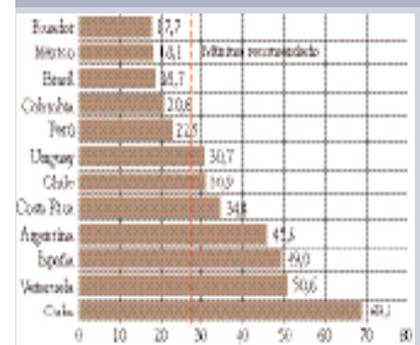
En 2006 la cobertura de la universidad ecuatoriana era de 2,33% de la población total del país, una de las menores de la región, por debajo de Cuba (6,87%), Argentina (5,2%), Vene-

zuela (3,98%), Costa Rica (4,38%), Chile (3,54%), Perú (2,97%) y Colombia (2,42%), y se encuentra muy lejos del parámetro recomendado por la Unesco (5%).

La tasa bruta de matrícula superior (el total de alumnos matriculados en universidades, expresado como porcentaje de toda la población que podría matricularse en el nivel universitario) ha descendido de 19% en 2001 a 17,68% en 2006 y ya es una de las más bajas de la región (Gráfico 2).

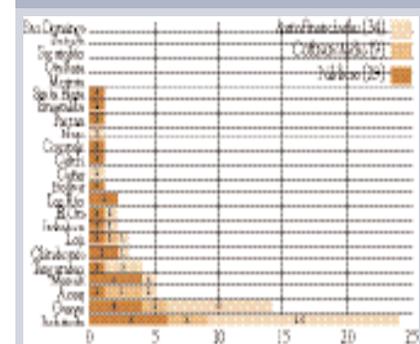
De las 23 provincias del país, 16 tienen universidades y escuelas politécnicas públicas, y el resto no (Cañar, Santo Domingo de los Tsáchilas, Napo, Orellana, Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Galápagos). 67,6% de todas las universidades privadas (autofinanciadas) se encuentra en las provincias de

GRÁFICO 2  
POBLACIÓN UNIVERSITARIA  
COMO % DE LA POBLACIÓN EN EDAD  
UNIVERSITARIA (18-24 AÑOS), 2006



FUENTE: CINDA, EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA, INFORME 2007; INEC-SENPLADES.

GRÁFICO 3  
ENTIDADES DE EDUCACIÓN SUPERIOR,  
POR TIPO DE ENTIDAD, POR PROVINCIA,  
2008



FUENTE: CONESUP.

Pichincha y Guayas. Solo cuatro de las 23 provincias tienen universidades cofinanciadas (Gráfico 3).

Estas estadísticas indican que en las últimas décadas la creación de universidades y escuelas politécnicas no tuvo en cuenta criterios de cobertura geográfica y menos las necesidades reales de las provincias y sus poblaciones. Es lógico para el mercado optimizar sus costos situando la oferta donde está la demanda (Quito y Guayaquil). Pero esto solo agudiza los desequilibrios territoriales: hoy por hoy, una ecuatoriana nacida en Cañar o en Orellana tendrá muchísimas menos opciones de terminar una carrera universitaria que si hubiera nacido en Quito Norte o en Los Ceibos.

Pero paradójicamente, el Ecuador tiene una amplia cobertura medida por el número de habitantes por cantidad

16 de las 23 provincias tienen universidades o escuelas politécnicas públicas. Y donde las hay, las coberturas son deficientes y casi tan inequitativas —desde el punto de vista geográfico— como las generadas por los negocios privados (Gráfico 4).

### El financiamiento y el gasto

Las universidades ecuatorianas se financian mediante recursos del Estado y con ingresos propios (cobrados a los alumnos o conseguidos por autogestión). En 1996 se creó el Fondo de Desarrollo Universitario y Politécnico, Fopedeupo (R. O. 940 de 7 de mayo), para financiar entidades públicas y privadas cofinanciadas. El Fopedeupo se alimenta de asignaciones establecidas por el Ministerio de Finanzas (aportes para funcionamiento, compensación de venta de cemento y compensación de cigarrillos), 11% del impuesto a la renta, 10% del rendimiento total del IVA, 5% del impuesto a la explotación de recursos minerales excepto petróleo, y 1% del ingreso corriente neto del Presupuesto del Gobierno Central (para investigación científica y tecnológica).

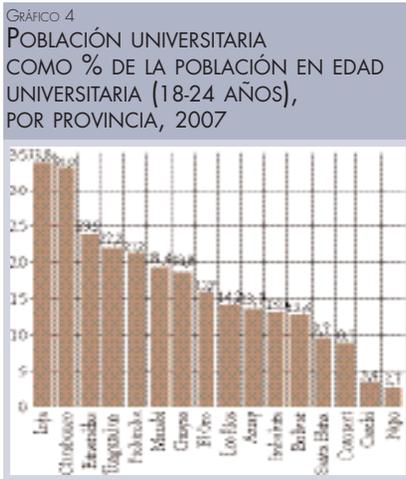
El Conesup y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (Conea) reciben 1% de estos recursos; las universidades y politécnicas públicas por un lado,

y las cofinanciadas por otro, reciben ingresos en una proporción de 9 a 1.

Los criterios del Conesup para distribuir estos recursos tienen más que ver con indicadores cuantitativos (número de alumnos, carreras, docentes e infraestructura), y menos con los esfuerzos de las entidades por el mejoramiento académico y de la investigación científica, la vinculación con la sociedad o la cooperación interinstitucional, indicadores de calidad y pertinencia.

En 2007, sin gratuidad, las universidades y escuelas politécnicas públicas registraron ingresos totales por más de \$ 623 millones. De éstos, 62% se originó en transferencias del Gobierno central (Gráfico 5). Sin embargo, ese año las universidades y escuelas politécnicas tuvieron serios problemas para gestionar sus recursos, pues no pudieron gastar más de \$ 160 millones de asignaciones públicas, esto es 25,7% de sus ingresos totales. Por lo demás, esta ineficiencia en la gestión ha sido una constante al menos desde 2000.

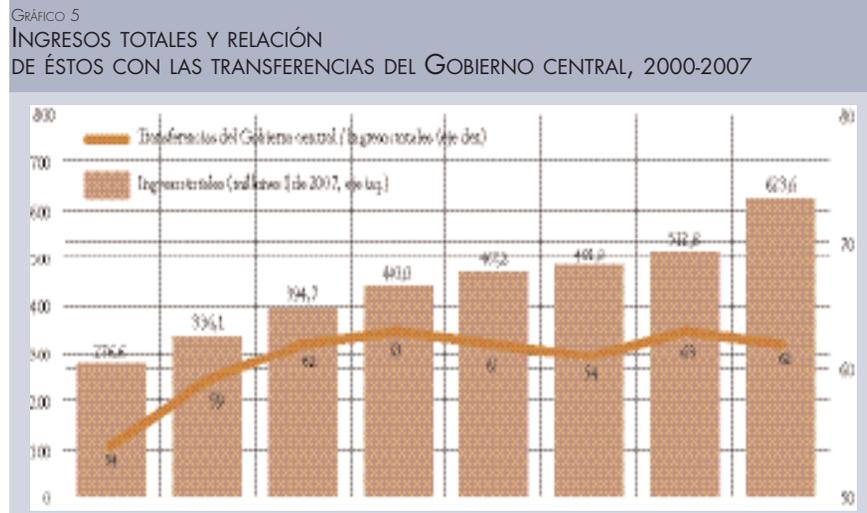
Según un estudio de Senplades, en 2005, cada estudiante universitario de entidades financiadas por el Estado costó \$ 1.003. Pero las transferencias por alumno son mayores cuando la entidad educativa es más pequeña. En 2007, mientras en la Universidad Estatal de Guayaquil y en la Universidad Central del Ecuador las transferencias por



FUENTE: INEC-SENPLADES.

de universidades. Según la Unesco, en el Ecuador existe una universidad por cada 187 mil habitantes, mientras que en Brasil hay una universidad por cada millón de habitantes (en el mundo, esta relación es de 403 mil habitantes por universidad). En el Ecuador se han creado muchas universidades y escuelas politécnicas, pero su cobertura es deficiente. Dicho de otra manera, las universidades ecuatorianas son muchas, pero muy pequeñas.

Las políticas públicas no han sido menos deficientes. Como se dijo, solo



FUENTE: SENPLADES.

## LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

**Art. 26.-** La educación es un derecho de las personas... y un deber ineludible e inexcusable del Estado.

**Art. 28.-** La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive. (Inciso tercero)

**Art. 262.-** El Estado central tendrá competencia exclusiva sobre: ... 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.

**Art. 348.-** La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros.

**Art. 350.-** El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica, la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas, la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.

**Art. 351.-** El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integridad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

**Art. 352.-** El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados.

Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro.

**Art. 355.-** El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable.

Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad.

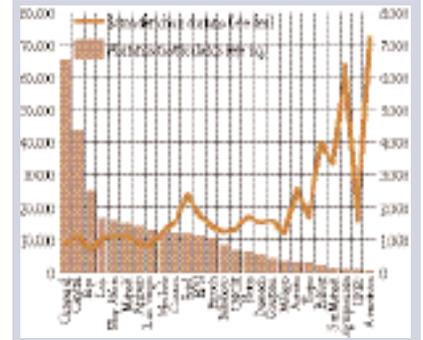
**Art. 356.-** La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel.

**DECIMOCTAVA (Disposición transitoria).-** ... Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente a la entrada en vigencia de esta Constitución, el Estado compensará a las universidades y escuelas politécnicas públicas por el monto que dejarán de percibir por concepto del cobro de aranceles, matrículas y derechos que hagan referencia a la escolaridad de las estudiantes y los estudiantes. A partir de ese momento, este financiamiento constará en el Presupuesto General del Estado.

Solamente, previa evaluación, las universidades particulares que a la entrada en vigencia de esta Constitución reciban asignaciones y rentas del Estado, de acuerdo con la ley, podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Estas entidades deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera.

GRÁFICO 6

ALUMNOS MATRICULADOS POR UNIVERSIDAD Y TRANSFERENCIAS PER CÁPITA, 2007



FUENTE: SENPLADES.

alumno fueron de \$ 903 y de \$ 1.122, respectivamente, en la Universidad Estatal Amazónica o en la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix Torres las transferencias por alumno fueron de \$ 7.244 y \$ 6.399, respectivamente (Gráfico 6).

La inversión ecuatoriana en educación universitaria pública respecto al PIB no es de las más bajas de la región (0,72% del PIB en 2006), pero países con tasas más bajas como Argentina (0,5%), Perú (0,67%), Uruguay (0,67%) y México (0,58) presentan resultados mejores, si se considera el número de investigadores por millón de habitantes (50 en el Ecuador, 720 en Argentina, 226 en Perú, 366 en Uruguay y 268 en México).

Los gastos corrientes crecieron de 53,7% del total devengado en 2000 a 85,1% del total devengado en 2007, mientras que los gastos de capital (infraestructura, laboratorios, etc.) se redujeron de 35% a 4,9% en los mismos años. En 2007 las remuneraciones alcanzaron 72% del gasto devengado, pero no se conoce cuánto de este gasto va a pagar sueldos del personal administrativo y cuánto a pagar docentes.

### Los pagos de los alumnos

Una parte de los recursos —llamados “propios”— de las universidades y escuelas politécnicas que reciben dinero del Estado proviene de sus alumnos, por concepto de matrículas, tasas,

derechos, aranceles, servicios, etc. Este tipo de ingresos se ha triplicado en términos reales entre 2000 y 2007, al pasar de \$ 31,9 millones a \$ 98,8 millones (dólares de 2007).

Pero al mismo tiempo los ingresos de autogestión solo crecieron de \$ 98,1 millones en 2000 a \$ 139,1 millones en 2007, es decir, menos de 6% por año, con lo que en 2007 el pago de los alumnos representó 42% de los ingresos propios, mientras que hace ocho años representó solo 25% de éstos (Gráfico 7). Esto quiere decir que en las universidades y escuelas politécnicas públicas era cada vez más importante el financiamiento proveniente de estudiantes.

La mayor importancia de los ingresos provenientes de los estudiantes en los ingresos totales de las universidades y escuelas politécnicas puede deberse al incremento de su número (pasaron de 183.558 en 2000 a 316.450 en 2007) tanto como al incremento de los montos de los aranceles cobrados.

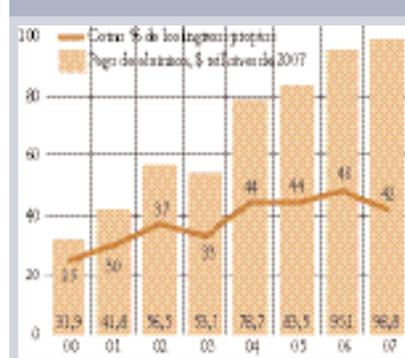
### La gratuidad, la punta del ovillo

La disposición transitoria 18ª de la nueva Constitución obliga al Estado a compensar inmediatamente a las universidades y escuelas politécnicas públicas por los ingresos que dejen de percibir, de acuerdo a la disposición contenida en el Art. 356 (Recuadro).

También obliga a las universidades particulares que reciben rentas del Estado a someterse a una evaluación, a rendir cuentas y, en el futuro, a destinar los recursos recibidos del Estado a becas para estudiantes de escasos recursos.

Por el momento, el problema radica en la forma de definir “aranceles, matrículas y derechos que hagan referencia a la escolaridad de las estudiantes y los estudiantes”, establecido en la 18ª disposición transitoria. Como de por medio están recursos públicos, que deberán erogarse desde el Ministerio de Finanzas, mientras la nueva ley de educación superior no sea aprobada, hasta 2009 el Ejecutivo —o la entidad de

GRÁFICO 7  
PAGOS DE LOS ALUMNOS,  
2000-2007



FUENTE: SENPLADES.

esa función del Estado que sea designada por el presidente de la República— es el único competente para definir el alcance de esa disposición transitoria.

Para satisfacer este mandato constitucional, el brazo universitario del MPD ejerció las presiones que siempre ha ejercido, sirviendo de carne de cañón a otros intereses, enquistados en la docencia, que convirtieron este tema en un regateo infame, sin transparentar cifra alguna. De otra manera, no se entiende cómo puede darse una discrepancia de 100% entre las pretensiones compensatorias de ciertos voceros del Conesup y las cifras del Ministerio de Finanzas.

Pero el pleno cumplimiento del papel que le asigna la nueva Constitución política a la educación superior en el régimen de desarrollo requiere mucho más que de amenazas que se acallan cuando el MPD satisface su apetito de troncha con nominaciones en las nuevas instituciones electorales.

Se requiere una nueva ley de educación superior que defina con la autoridad del Legislativo el alcance de la gratuidad; que constituya la estructura del “sistema de educación superior”; los criterios de equidad social, poblacional y territorial que deben primar en la asignación de recursos para la educación superior; la visión científica y humanista, la investigación, la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas de ese sistema; los

mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la función Ejecutiva y con el Plan Nacional de Desarrollo; el contenido de los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación; la forma en que se deba proceder con universidades cofinanciadas que son, básicamente, fuente de ganancias para sus promotores, cuyo funcionamiento ahora sería imposible, según el inciso final del Art. 352 (Recuadro, pág. ant).



SE REQUIERE UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE DEFINA CON LA AUTORIDAD DEL LEGISLATIVO EL ALCANCE DE LA GRATUIDAD; LAS EXIGENCIAS DE CALIDAD Y EN LA QUE LAS AMENAZAS DEL MPD NO SIRVAN PARA UN REGATEO INFAME.



En fin, será necesario definir en el nivel legal lo que deba entenderse por “derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable” (Art. 355), renovar el Conesup y también el Conea, para que sintonicen a las universidades con los requerimientos de desarrollo humano del país y también para evitar que en la acreditación participen como jueces quienes tienen intereses en las entidades universitarias. Será la nueva ley de educación superior la que finalmente defina la contraprestación a la gratuidad constitucional: la responsabilidad y calidad académicas, es decir, el compromiso de los estudiantes y los docentes. ■