



# REVISTA DE FILOSOFÍA

---ÍTALO VINICIO JIMÉNEZ-IDROVO: **Del enfoque reformista de las capacidades humanas a la filosofía crítica latinoamericana y el sumak kawsay: diálogos y desencuentros** --- OSVALDO ÁNGEL HERNÁNDEZ MONTERO: **El Sujeto Político como superación del Edipo Occidental a favor de la expresión de los derechos humanos** --- YENIFETH O. BLANCO TORRES, MALDIS L. IGUARÁN MAGDANIEL Y YATSIRA E. JARAMILLO PEÑALOZA: **Romero: política y utopía.** --- TEÓFILA G. ADELAIDO, LORELEY MEJÍA GONZÁLEZ Y SILENY E. CUJIA BERRIO: **Utopía en el pensamiento “decolonial” de Pablo Freire** --- LILIANA P. PÉREZ RODELO, LUIS Á. RUEDA TONCEL Y YULY I. LIÑAN CUELLO: **Paulo Freire: Anotaciones decoloniales** --- ANA ISABEL HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: **Genealogía y memoria: Una aproximación filosófica con perspectiva de género** --- FÉLIX VALDÉS, ANA R. VILLA NAVAS Y YULY I. LIÑAN CUELLO: **La diáspora en un Caribe que se difracta. En busca de su precisión conceptual** --- JOSÉ ALVARADO: **COVID-19: Desafíos filosóficos de un mundo en pandemia** --- BRENDA M. PORTILLO-VÁSQUEZ, DIVINIA M. RAMÍREZ-RODRIGUEZ, SILENY E. CUJIA-BERRIO Y LORELEY MEJIA-GONZÁLEZ: **Interacciones entre la reflexión filosófica y las posibilidades educativas permitidas por las nuevas tecnologías de la comunicación social** --- HUMBERTO ANDRÉS ÁLVAREZ SEPÚLVEDA: **Representaciones eurocéntricas de los conquistadores y colonizados en la historia escolar. Análisis de los manuales chilenos** --- INDIRA L. MOSQUERA VÁSQUEZ, MARLON P. BRITO PAREDES, ÁNGEL G. CASTELO SALAZAR Y DIEGO F. ARBELÁEZ-CAMPILLO: **Reflexiones en torno a las políticas públicas que estructuran la educación superior en Ecuador: de los principios a las realidades financieras** ---

Universidad del Zulia  
Facultad de Humanidades y Educación  
Centro de Estudios Filosóficos  
“Adolfo García Díaz”  
Maracaibo - Venezuela

Nº 96  
2020 - 3  
Septiembre - Diciembre

Revista de Filosofía, N° 96, 2020-3, pp. 169-186

## **Reflexiones en torno a las políticas públicas que estructuran la educación superior en Ecuador: de los principios a las realidades financieras**

*Reflections on The Public Policies that Structure Higher Education in Ecuador: from Principles to Financial Realities*

**Indira Lisseth Mosquera Vásquez**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7976-5916>

Universidad Técnica de Machala - Machala-Ecuador

[imosquera@utmachala.edu.ec](mailto:imosquera@utmachala.edu.ec)

**Marlon Patricio Brito Paredes**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7042-5547>

Universidad Técnica de Machala - Machala-Ecuador.

[mbrito@utmachala.edu.ec](mailto:mbrito@utmachala.edu.ec)

**Ángel Gerardo Castelo Salazar**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3859-6105>

Escuela Superior Politécnica de Chimborazo del Ecuador

[angel.castelo@esPOCH.edu.ec](mailto:angel.castelo@esPOCH.edu.ec)

**Diego Felipe Arbeláez-Campillo**

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9041-9563>

Universidad de la Amazonia, sede Florencia-Colombia.

[dfaca@hotmail.com](mailto:dfaca@hotmail.com)

Este trabajo está depositado en Zenodo:

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4603403>

## Resumen

En el presente trabajo se analiza la política pública en materia de financiamiento de las universidades públicas ecuatorianas, con énfasis en las universidades de la zona 7. La investigación es descriptiva y documental. Se concluye que la gratuidad en la educación superior afecta negativamente las finanzas de las universidades públicas de Ecuador, debido a las limitaciones económicas del Estado a la hora de cubrir las exigencias presupuestarias de las universidades. Al respecto, se presenta la propuesta de desarrollar iniciativas de autogestión que conduzcan a las universidades públicas a generar recursos propios en el marco de lo establecido en las leyes.

**Palabras clave:** financiamiento de las universidades públicas de Ecuador; gratuidad de la educación superior; Ley Orgánica de Educación Superior; reflexiones sobre políticas públicas.

## Abstract

In this paper, public policy regarding financing of Ecuadorian public universities is analyzed, with emphasis on universities in zone 7. The research is descriptive and documentary. It is concluded that free higher education negatively affects the finances of public universities in Ecuador, due to the economic limitations of the State when meeting the budgetary demands of the universities. In this regard, the proposal is presented to develop self-management initiatives that lead public universities to generate their own resources within the framework of what is established in the laws.

**Keywords:** financing of public universities in Ecuador; free higher education; Organic Law of Higher Education; reflections on public policies.

## Introducción

A escala mundial se reconoce como un axioma la importancia de las instituciones de Educación Superior para el desarrollo integral de los pueblos. Tal reconocimiento también incluye los organismos internacionales, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en adelante solo UNESCO, donde en forma reiterada –mediante las Conferencias Mundiales sobre la Educación Superior, 1998 y 2009<sup>1</sup>–, se insiste en la necesidad de alcanzar niveles

1 Tomado de: TÜNNERMANN BERNHEIM, Carlos, “Las conferencias regionales y mundiales sobre educación superior de la UNESCO y su impacto en la educación superior de América Latina”,

óptimos de calidad en las labores de educación, investigación y extensión de las universidades, así como la inclusión de quienes aspiren formarse en alguna carrera universitaria.

Sin embargo, la tarea de incluir y alcanzar niveles de excelencia supone dar respuesta a una serie de retos asociados a la evaluación institucional, la inserción de las universidades al contexto social donde éstas se desenvuelven, el fomento de la investigación científica y la formación permanente de los docentes, entre otros aspectos de interés. En todos estos casos, que en conjunto forman parte de una realidad compartida por todas las universidades –tanto públicas como privadas– existe un mismo problema de fondo, que puede resumirse con la siguiente pregunta: ¿Cómo lograr el pleno financiamiento de las actividades de gestión administrativa, docencia, investigación y vinculación con las comunidades, en particular en el ámbito latinoamericano?

La respuesta a esta interrogante es de gran pertinencia, sobre todo si tomamos en cuenta que la labor ejercida en las universidades demanda una inversión significativa de recursos económicos, a tal punto que sin ésta muy poco se podría lograr en el ámbito de su quehacer. En la medida en que una sociedad es consciente del valor de las universidades, y lo que éstas le aportan en todos los planos de su realidad, en esa misma medida se definen mecanismos para asignarle el financiamiento necesario para su funcionamiento.

A juicio de Larrea y Granados<sup>2</sup> la Educación superior en Ecuador enfrenta graves y complejos problemas en el campo de la investigación, debido a la tendencia de reproducir y no generar nuevos conocimientos, a diferencia de las instituciones universitarias de los países más desarrollados ubicados en el norte global, donde existe un interés marcado en vincular a las universidades con el impulso sostenido de la ciencia y la tecnología.

En efecto, el siglo XXI demanda la superación de los esquemas tradicionales de universidad para dar paso a una experiencia distinta, de transformación, que debe conducir a la producción de conocimientos que sirvan de motor a un nuevo modelo de sociedad, cualitativamente superior al existente.

En los últimos años el Estado ecuatoriano ha ido esbozando una política pública en materia de educación superior que, sin estar libre de tensiones y contradicciones,

.....

*Universidades*, No. 47, septiembre-diciembre, 2010, pp. 31-46.

- 2 Citado por: TOSCANINI, Mauro; AGUILAR, Antonio; GARCÍA, Roberto, “Diagnóstico de las políticas públicas de la educación superior en el Ecuador”, *Revista Cubana de Educación Superior*, Vol. 35, Número 3, 2016, pp. 161-178.

toma en cuenta la necesidad de avanzar hacia un sistema educativo universitario público de calidad y pertinente desde el punto de vista de la ciencia y la tecnología. De esta manera, el Ministerio de Educación del Ecuador en el artículo 2 de los objetivos del régimen académico, precisa tres objetivos importantes en materia de investigación, a saber:

Articular la formación académica y profesional, la investigación científica, tecnológica y social, y la vinculación con la colectividad, en un marco de calidad, innovación y pertinencia.

Favorecer la movilidad nacional e internacional de profesores, investigadores, profesionales y estudiantes con miras a la integración de la comunidad académica ecuatoriana en la dinámica del conocimiento a nivel regional y mundial.

Impulsar el conocimiento de carácter multi-, inter- y transdisciplinario en la formación de grado y posgrado, la investigación y la vinculación con la colectividad<sup>3</sup>.

A la par de procurar el logro de un sistema universitario capaz de aportar avances importantes en materia de conocimiento científico, también Ecuador necesita expandir su política de inclusión educativa en el nivel superior. De ahí la pertinencia del principio universalista que sobre la materia puede identificarse en la Constitución Política de 2008<sup>4</sup>, donde no sólo se reconoce el derecho a una educación gratuita y de calidad en las etapas iniciales y media del sistema escolar, sino que también se reconoce este derecho para el tercer nivel o pregrado.

A partir de entonces se constatan signos positivos en materia de inclusión y universalización del derecho a la educación de tercer nivel en Ecuador, vinculados con mayores opciones para los bachilleres a la hora de plantearse su inscripción en alguna universidad pública. No obstante, persisten serios problemas asociados con la inequidad en cuanto a la procedencia de los estudiantes en el plano de los estratos o deciles de ingreso. Hasta el 2008 la tasa de matrícula estudiantil en el sector universitario apenas alcanzaba el 20%, donde además el 35% de los estudiantes pertenecían al decil más rico; más del 50% de los matriculados en universidades públicas provenían del 20% más rico de la población<sup>5</sup>. Posteriormente en el 2015, del

3 MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR, *Reglamento de régimen académico*, Imprenta Nacional, Quito, 2013.

4 ASAMBLEA CONSTITUYENTE, *Constitución de la República del Ecuador*, Imprenta Nacional, Quito, 2008.

5 PONCE, Juan; ONOFA, Mercedes, "Gratuidad de la Educación Superior en Ecuador: notas para el debate", *Boletín del Programa de Políticas Públicas-FLACSO Sede Ecuador*, No. 2, diciembre, 2008, pp. 1-15.

total de estudiantes matriculados en las Instituciones de Educación Superior públicas, el 34.3% lo abarcaban quienes pertenecían a los 5 primeros deciles de ingreso<sup>6</sup>.

De lo expuesto se deduce la necesaria articulación de los distintos niveles del sistema escolar nacional, y el desarrollo de una calidad educativa en las etapas iniciales a fin de coadyuvar al logro de una formación de calidad para todos los ecuatorianos, de tal manera que la exclusión de los sectores más empobrecidos del sistema universitario disminuya como consecuencia de la introducción de mejoras significativas en los procesos de formación evidenciados en las escuelas públicas. En efecto, la admisión en las universidades de los bachilleres de instituciones educativas privadas, responde –entre otros factores– a una preparación mucho más eficiente e integral a la que se ofrece en las instituciones públicas, entre otros factores.

Al respecto, la Secretaría Nacional para la Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) implementa en la actualidad una política pública en el sector universitario destinada a fomentar la inclusión, mediante la promoción del talento humano, lo que se ha traducido en la inversión de recursos en función de las prioridades de desarrollo de Ecuador, destinando recursos a iniciativas concretas de financiamiento: becas, créditos educativos, ayudas económicas, fondos de garantía y redes de becarios<sup>7</sup>.

Sobre el particular, Ramírez afirma que esta política pública ha perseguido metas concretas, entre ellas:

La disolución de barreras económicas ha tenido el fin de incrementar la matrícula y democratizar el acceso, tránsito y egreso a la educación superior. También, con el propósito de consolidar la democratización, se ha establecido un sistema que busca nivelar el campo de acción de los bachilleres del país y dar igual oportunidad a todo ecuatoriano/a para acceder a la educación superior: el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), el cual está basado fundamentalmente en igualar las competencias/destrezas (no conocimientos) y se lo plantea en forma transitoria, mientras se produce la reforma estructural en el bachillerato<sup>8</sup>.

---

6 GUERRERO, Alicia, “La gratuidad de la Educación Superior: ¿Una política educativa socioeconómicamente inclusiva?”, *Revista de Opinión*, Vol.91, 2017, pp. 21-23.

7 TOSCANINI, Mauro; AGUILAR, Antonio; GARCÍA, Roberto, “Diagnóstico de las políticas públicas de la educación superior en el Ecuador”, *Revista Cubana de Educación Superior*, Vol. 35, Número 3, 2016, pp. 161-178.

8 RAMÍREZ, René, “Tercera ola de transformación de la Educación Superior en Ecuador. Hacia la constitucionalización de la sociedad del buen vivir”, *Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*, Vol. 79, No. 1, 2013, pp. 197-226.

Cabe resaltar que tales iniciativas en el marco de la política pública para el sector universitario, responden a una concepción macro institucional plasmada en la Constitución Política de 2008<sup>9</sup>, donde se establece la orientación ideológica del Estado social y democrático ecuatoriano, cuyas directrices en el ámbito educativo superior se reflejaron en la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010<sup>10</sup>. Así, pues, el artículo 28 de la Constitución señala que la educación en Ecuador se fundamenta en un conjunto de principios, entre éstos el de la educación como un bien público. En concordancia con este principio, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Educación Superior al referirse al derecho a la educación superior indica que éste consiste en: “El ejercicio efectivo de la igualdad de oportunidades, en función de los méritos respectivos, a fin de acceder a una formación académica y profesional con producción de conocimiento pertinente y de excelencia”.

### **La educación superior como bien público social y gratuito**

La Ley Orgánica de Educación Superior califica el hecho educativo universitario como: “Un derecho de las personas y un bien público” (Art. 3), lo cual sitúa lo social por encima de intereses particulares. De esta manera, en Ecuador prevalece una visión –al menos en el plano legal– de la educación superior que se contrapone a otra de orientación competitiva o de mercado.

Al respecto, López sostiene que a escala mundial existen dos tendencias en lo referente al financiamiento y orientación de la educación superior: la representada por el Banco Mundial y la respaldada por la UNESCO.

Las posiciones del Banco Mundial se orientaron hacia la defensa de la orientación competitiva y de mercado de la educación superior, mientras que UNESCO reafirmó el estatuto de servicio público de ella y abogó por mantener un importante financiamiento estatal, con el objetivo de desarrollar una educación superior igualmente accesible a todos sobre la base del mérito<sup>11</sup>.

De esta manera, con la Constitución de 2008 y luego con la LOES en 2010, Ecuador asumió un principio universalista en materia de financiamiento de la

9 Ídem.

10 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, *Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)*, Registro Oficial Suplemento 297, Imprenta Nacional, Quito, 2010.

11 LÓPEZ, Francisco, “Reflexiones en torno a la financiación actual y futura de las universidades a nivel mundial”, *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, Vol. 14, No. 3, 2009, p. 524.

educación superior, lo cual supuso un cambio con respecto a la política pública que sobre la materia se venía aplicando desde la década de los años 90 del siglo XX, a tenor de la visión del Banco Mundial sobre la educación de tercer nivel. De ahí que, según la autora en cuestión:

Nos habíamos habituado a la idea que nada podía ser gratuito, que era necesario (en sentido financiero y moral) participar en el financiamiento de escuelas o servicios públicos de salud, y que esos pagos debían ser diferenciados, es decir que el Estado debía utilizar mecanismos de focalización del gasto público para mejorar la eficiencia. Este enfoque, centrado en el objetivo de mejorar la eficiencia, que concebía los derechos como instrumentos de bienestar, que generaba individualización y que orientaba la modernización de la gestión pública hacia la maximización de utilidades, ha sido modificado en la nueva Constitución<sup>12</sup>.

Antes del cambio constitucional del 2008, el financiamiento parcial que el Estado ecuatoriano reservaba para las universidades públicas, llevó a éstas a implementar un sistema mixto, que daba lugar a carreras autofinanciadas por medio del cobro de matrícula.

Las universidades privadas y las cofinanciadas por el Estado desarrollaron una estrategia de mercado de su oferta académica, promocionando una variedad de carreras universitarias a la carta en horarios convenientes para las personas trabajadoras, al tiempo que ofreciendo facilidades variadas de financiamiento y crédito. Esta situación, condujo a que las universidades públicas se adhiresen a la misma práctica, en una lógica similar, utilizando para ello buena parte de sus recursos en la captación de estudiantes de grado y postgrado<sup>13</sup>.

Como consecuencia de esta iniciativa, se hizo notoria la inequidad en el acceso a las universidades según la procedencia social. Tacle sostiene que: “La tasa de matrícula en alumnos del quintil más pobre no varió de 1995 al 2006, pues siguió siendo el 3,4 %; en cambio, para el grupo de estudiantes más ricos pasó del 8,6% al 21,6%”<sup>14</sup>.

En la actualidad, al igual que en el conjunto de países de América Latina, el Estado ecuatoriano representa la principal fuente de financiamiento de la educación superior y las actividades de investigación y desarrollo, función que justifica en razón

---

12 ESPINOSA, Betty, “Actuar en mundo plurales”, *Boletín del Programa de Políticas Públicas - FLACSO Sede Ecuador*, diciembre, 2008, p. 1.

13 BENITO, Vicente José, “Las políticas públicas de educación en Ecuador, como una de las manifestaciones e instrumentos del Plan Nacional para el Buen Vivir”, *Universidad de Alicante, Tesis doctoral*, Alicante, 2018.

14 TACLE GALÁRRAGA, Moisés, “Las políticas públicas en educación superior”, *CINDA*, Ponencia, 29 de septiembre, Quito, 2009.



del carácter de bien público de ésta y sus beneficios sociales, sobre todo en lo que respecta al desarrollo del capital humano<sup>15</sup>.

Según Ponce y Onofa<sup>16</sup>, el acceso universal y gratuito al sistema educativo en todos sus niveles y modalidades es necesario para la expansión de las capacidades de toda persona. Por su parte, Guerrero<sup>17</sup> resalta además que el mayor acceso a la educación universitaria genera beneficios, tanto personales como sociales, pues una profesión ofrece oportunidades laborales y, simultáneamente, mejores condiciones para la movilidad social al tiempo que inserta un recurso humano valioso en el aparato productivo nacional.

### **La gratuidad de la educación superior en el marco de la política pública**

La política pública puede entenderse como la práctica disciplinaria que desde su aparición a mediados del siglo XX ha perseguido: “Aportar información, conocimiento y técnicas para mejorar la calidad analítica de la decisión y/o para mejorar la gestión de las decisiones por parte de los gobiernos”<sup>18</sup>. En este sentido, la política pública orienta y ejecuta decisiones, previamente ponderadas a nivel gubernamental, con la intención de incidir sobre determinados ámbitos de la sociedad, que se consideran relevantes por su valor para el desarrollo armónico de ésta.

De acuerdo con el artículo 15 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>19</sup>, se especifica que:

La definición de la política pública nacional le corresponde a la función ejecutiva, dentro del ámbito de sus competencias. Los ministerios, secretarías y consejos sectoriales de política, formularán y ejecutarán políticas y planes sectoriales con enfoque territorial, sujetos estrictamente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Toda política pública nace de una visión política de la realidad, de una ideología que direcciona el curso de la sociedad a partir de diversos postulados. El concepto de

15 BRUNNER, José Joaquín, “Financiamiento de la educación superior en América Latina: viejas y nuevas prácticas”, *Lasaforum debates*, Vol. XLIV, 2013, pp. 15-17.

16 Ídem.

17 Ídem.

18 AGUILAR, Luis, “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39, 2007, pp. 5-32.

19 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, COPFP, Registro Oficial Suplemento, Quito, 2010.

“Buen Vivir”, plasmado en los últimos planes de la nación, promueve el desarrollo humano y su concreción en la igualdad de oportunidades, así como la calidad de vida. Todo ello en el marco de una identidad propia, andina e indígena, que converge en la “vida plena” o “*Sumak Kawsay*” donde, según Benito<sup>20</sup>, se plantea un equilibrio entre lo individual y lo colectivo: “Lo individual se somete al bien común. El todo, no es la suma de las partes, sino que la totalidad se expresa en cada ser y éste en la totalidad”. Al respecto, Isch apunta además que: “El *Sumak Kawsay* o Buen Vivir (...) habla de la equidad y de la adecuada convivencia entre los seres humanos y entre la sociedad y la naturaleza, impulsando criterios de solidaridad colectiva por encima de los señalamientos neoliberales”<sup>21</sup>.

Estos principios, muy en sintonía con la Constitución de 2008, trazan un rumbo para las políticas públicas, incluyendo las de la educación superior, que a criterio de Milia permite hablar de: “Un nuevo marco de políticas públicas y un nuevo escenario en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo”<sup>22</sup> fijados por el Estado.

En este orden de ideas, la política pública de Ecuador en materia universitaria se plantea como principal objetivo según Ramírez<sup>23</sup>: “Edificar un sistema de educación superior cuyo carácter público esté asegurado para el bien común de las y los ecuatorianos”. Para ello, se han definido siete medidas primordiales que deben ser atendidas a objeto de avanzar hacia este objetivo. Estas son, para Ramírez<sup>24</sup> :

1. Descorporativizar el sistema de educación superior para el bien común: se refiere a lograr una verdadera autonomía universitaria, sin desmedro de las instancias de control externas a las propias universidades, a saber: Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)<sup>25</sup>, encargada de elaborar y coordinar políticas públicas para el sistema y articularlo con el sector científico y tecnológico; el Consejo

20 *Ibidem*, p. 114.

21 ISCH LÓPEZ, Edgar, “Las actuales propuestas y desafíos en educación: el caso ecuatoriano”, *Educ. Soc., Campinas*, Vol. 32, No. 115, p. 379.

22 MILIA, Matías, “Marco de políticas públicas de Ciencia, Tecnología y Educación Superior en el Ecuador, Nuevos horizontes: dinámicas y condicionamientos para una investigación universitaria de cara a la sociedad”, *Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación (memorias)*, Buenos Aires, 2014, p. 3.

23 *Ibidem*, p. 197.

24 *Ídem*.

25 Dependencia del Poder Ejecutivo en Ecuador, encargada de orientar la política pública en materia de desarrollo de la educación universitaria, la investigación científica y tecnológica.

de Educación Superior (CES)<sup>26</sup> y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES)<sup>27</sup>.

2. Democratizar la educación superior y el conocimiento: Incluir a los más desposeídos en el sistema de educación superior, buscando una transformación en la estructura social mediante la movilidad que se desprende del conocimiento. Por tanto, no deben existir barreras económicas (cobro de matrícula) que obstaculicen el acceso, tránsito y egreso en las universidades públicas.
3. Generar nuevo conocimiento en el marco de una autonomía universitaria responsable con la sociedad: consiste en desligar las funciones de las universidades de toda lógica mercantilista, con la intención de avanzar hacia la creación de conocimiento pertinente para la atención de los problemas nacionales y no de entes privados que persigan la maximización de utilidades.
4. Revalorizar el trabajo docente y de investigación en el sistema de educación superior: se trata de impulsar las labores de docencia e investigación de los profesores universitarios, garantizándole a éstos una remuneración digna en función de los méritos alcanzados y el rendimiento profesional.
5. *Endogeneidad* regional para la integración latinoamericana y la inserción inteligente a nivel mundial: En concordancia con el Plan Nacional para el Buen Vivir, se plantea la interrelación científica y académica con América Latina, sin renunciar a la cooperación y búsqueda de transferencia tecnológica de parte de los grandes centros científicos del mundo.
6. Convergencia hacia “arriba”, eliminando circuitos diferenciados de calidad: promueve un nivel sobresaliente para el conjunto de las universidades, aplicando para ello mecanismos de evaluación y control de las instituciones de educación superior.
7. Construir una episteme emancipadora de la sociedad: hace referencia al régimen académico, es decir, a un cambio en la forma tradicional de concebir la docencia y la investigación, para dar paso al pensamiento crítico, al reconocimiento de la incertidumbre y la valoración del papel de los estudiantes en la vida universitaria.

26 El CES reúne en una misma instancia a representantes del Ejecutivo y de las instituciones de Educación Superior de Ecuador, con el propósito de impulsar y evaluar iniciativas académicas, científicas y tecnológicas.

27 Órgano encargado de evaluar el funcionamiento, rendimiento, fortalezas y limitaciones de las instituciones de Educación Superior de Ecuador, a objeto de avanzar hacia niveles de excelencia en las funciones propias de las universidades.

## El financiamiento de la educación superior en Ecuador

La política pública de Ecuador en materia educativa contiene una visión de la educación superior como bien público y gratuito, que viene a determinar los mecanismos para la inversión o la forma en la que se asume el financiamiento de este sector. El caso ecuatoriano puede interpretarse desde un modelo de financiamiento de la oferta, cuyos rasgos definitorios son los siguientes:

El financiamiento de las instituciones (financiamiento de la oferta) puede mirarse desde una perspectiva que conserva la idea de la educación superior como bien de consumo, pero que contempla no sólo los beneficios económicos privados asociados al paso por instituciones de educación superior, sino también los efectos beneficiosos que redita a la sociedad en su conjunto aumentar la formación de capital humano. Al mismo tiempo, se sustenta en el principio que el mercado no es perfecto y que existen fallas de información asociadas en la provisión del bien, justificando así una mayor participación (acción correctiva) por parte de las fuerzas gubernamentales. Desde este punto de vista, corresponde al Estado intervenir mediante subsidios públicos (...)

Sin embargo, el financiamiento a la oferta es también el mecanismo que permite dar cuenta de una concepción de la educación superior como un derecho público; en efecto, en este caso, es responsabilidad del Estado asegurar una provisión adecuada del servicio educativo, disponible para cualquier ciudadano que tenga la capacidad suficiente para seguir estudios superiores, independientemente de los recursos de que disponga o de otras características personales o sociales. Así, el acceso a la educación superior no está mediado por la capacidad de pago de los estudiantes, por su capacidad o propensión al endeudamiento, o por su capacidad para obtener becas del Estado<sup>28</sup>.

En consecuencia, la principal fuente de financiamiento de la educación superior de carácter público en Ecuador es el Estado, el cual asigna los recursos a partir de varios criterios que pueden ser identificados y caracterizados siguiendo las reflexiones de González<sup>29</sup> :

1. Financiamiento por resultados: los recursos son asignados tomando en cuenta el desempeño de la institución universitaria, en aspectos sensibles como número de egresados, productividad científica y nivel de formación del personal docente.

28 LEMAITRE, María José; ZENTENO, María Elisa; TORRE, Daniela; CASSORLA, Ignacio; ALVARADO, Andrea, "Sistemas de educación superior y mecanismos de financiamiento. Elementos para una discusión sobre gratuidad en la educación superior", *Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)*, Santiago de Chile, 2015, p. 13.

29 GONZÁLEZ, Maximiliano, "Financiamiento de la educación superior: una introducción", *Estudios Gerenciales*, Vol. 16, No. 74, pp. 69-78.

2. Financiamiento basado en el input: se basa en fórmulas donde entre otras cosas se estima el costo de la preparación de cada estudiante, de modo que a las instituciones con mayor nivel de masificación se les asigna mayores recursos.
3. Financiamiento según el desempeño de la economía: también se conoce como asignación negociada, y en ella la dirigencia política y la gerencia universitaria acuerdan ajustar las asignaciones aprobadas en años anteriores, a partir de la marcha de los ingresos del Estado. De manera que, a mayor crecimiento económico de la nación, mayor será el financiamiento de las universidades públicas.

De manera concreta, estos criterios convergen en lo dispuesto en el artículo 24 de la LOES, donde se especifican los parámetros mediante los cuales el Estado asigna los recursos a cada universidad, con base a procesos permanentes de evaluación. El financiamiento, entonces, se entrega siguiendo cinco parámetros: calidad e incremento de calidad (60%), excelencia y producción investigativa (6%); eficiencia administrativa (3,4%); eficiencia académica y terminal (3,6%) y número de alumnos (27%).

El significado de estos parámetros se explica en el artículo 6 del *Reglamento de aplicación de la fórmula de distribución de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior*<sup>30</sup>, que conviene citar de forma extensa para mostrar de forma directa el significado reglamentado de las nociones transversales: calidad, excelencia académica y eficiencia:

1. Calidad. Es la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia, producción óptima, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente (...) Para efectos de la distribución de los recursos, al parámetro de calidad se le asignará un porcentaje comprendido entre el 55% y el 77% del valor de los recursos indicados en el artículo 5 de este Reglamento, sobre los cuales la institución tenga participación. Para efectos de la distribución de recursos se considerará, además de los niveles de calidad de cada institución de educación superior pública o particular que reciben rentas y asignaciones del Estado, la variación anual de la evaluación de este criterio (...) Este criterio será ajustado por el número de estudiantes de cada institución de educación superior, dicho ajuste deberá considerar

30 CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, *Reglamento de aplicación de la fórmula de distribución de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior*, 29 de abril de 2013, Presidencia del Consejo de Educación Superior, Quito, 2013.

la modalidad y nivel de formación conforme al Reglamento de Régimen Académico; así como la existencia de economías de escala para asegurar equidad en la distribución.

2. **Excelencia Académica.** Es el desempeño superior alcanzado por la institución de educación superior a través de la obtención de las máximas calificaciones en la evaluación que realice el CEAACES, el cual incluye el parámetro de evaluación contemplado en el literal d) del artículo 24 de la Ley Orgánica de Educación Superior. Para efectos de la aplicación de la fórmula de la distribución de los recursos, a este parámetro se le asignará un porcentaje comprendido entre el 3% y el 10% del valor de los recursos indicados en el artículo 5 de este Reglamento, sobre los cuales la institución tenga participación (...).
3. **Eficiencia.** Es el uso adecuado de los recursos orientado al cumplimiento de los objetivos de política pública, así como al mejoramiento de la gestión. Se establece considerando la eficiencia en la ejecución presupuestaria, la eficiencia administrativa, la eficiencia terminal y el costo óptimo por carrera por estudiante, determinado por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, costo que es ponderado por el grado de vinculación de la oferta académica al desarrollo nacional o regional. En la fórmula de distribución, a este parámetro se le asignará un porcentaje comprendido entre el 20% y el 40% del valor de los recursos establecidos en el artículo 5 de este Reglamento, sobre los cuales la institución tenga participación (...)."

En términos numéricos, el financiamiento de la educación superior en Ecuador ha evolucionado entre el 2010 y el 2016, de 1,6% del PIB a un 2%, siendo 1% el promedio de América Latina<sup>31</sup>. Lógicamente, los montos de los presupuestos, los cuales se indican en el siguiente cuadro, dan cuenta de un crecimiento sostenido en las asignaciones presupuestarias de las instituciones universitarias. No obstante, 13 instituciones universitarias en el año 2016 recibieron menos recursos en relación con el 2015, fundamentalmente por no presentar óptimos resultados en el proceso de evaluación y, a su vez, porque los recursos que maneja el Estado son limitados. En consecuencia, la Universidad de Guayaquil percibió USD 30 millones menos que el año 2015 y la Universidad Nacional de Loja también mermó su ingreso en USD 2,6 millones (Trece universidades públicas tienen menos recursos para el 2016: febrero 10, 2016).

31 PONCE, Juan, "Informe Nacional: Ecuador", Educación superior en Iberoamérica, Informe 2016, *CINDA-UNIVERSIA*, Santiago de Chile, 2016, pp. 23-48.

**Presupuesto de las universidades públicas de Ecuador entre 2011 y 2016**

| <b>AÑO</b> | <b>%PIB</b> | <b>PRESUPUESTO</b> |
|------------|-------------|--------------------|
| 2011       | 1,6%        | \$977,046,604      |
| 2012       | 1,6%        | \$1,032,506,394    |
| 2013       | 1,6%        | \$1,205,703,335    |
| 2014       | 2,1%        | \$1,043,386,598    |
| 2015       | 2,0%        | \$1,198,442,632    |
| 2016       | 2,0%        | \$1,218,673,228    |

Elaboración propia (2019), con datos de Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo<sup>32</sup>.

Por su parte, instituciones como la Universidad Técnica de Machala, ubicadas en un nivel de calidad B, recibieron alrededor de 2518 \$ por estudiante en 2014, cifra que no abarca el conjunto de necesidades presupuestarias de esta casa de estudios.

El Estado ecuatoriano financia un total de 30 universidades públicas (3 de ellas son de postgrado). Al mismo tiempo asigna recursos a 8 universidades cofinanciadas que, aunque de índole privada, otorgan becas de escolaridad para estudiantes meritorios. La manera como el Estado obtiene estos recursos se soporta en la política fiscal, destinando el 11% de los ingresos vía impuesto a la renta para el financiamiento de las universidades, distribuyéndolo de la siguiente manera: 86% se destina a las universidades públicas, 4% a las universidades de posgrado, 9% a las universidades particulares, y el 1% al Consejo de Evaluación Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES). A su vez, reserva el 10% del total recaudado a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA), para asignarlo de esta forma: 90% a las universidades públicas, 4% a las de posgrado, 5% a las particulares y el 1% al CEAACES<sup>33</sup>.

Todos estos recursos nutren el Fondo Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas (Fopedeupo). Dicho fondo depende del comportamiento de la

32 ECUADORUNIVERSITARIO.COM, Las cifras de la educación superior presentadas por la SENESCYT, En: [http://ecuadoruniversitario.com/noticias\\_destacadas/las-cifras-de-la-educacion-superior-presentadas-por-la-senescyt/](http://ecuadoruniversitario.com/noticias_destacadas/las-cifras-de-la-educacion-superior-presentadas-por-la-senescyt/), 2014, consultado: 01/03/2018.

33 PONCE, Juan, "Informe Nacional: Ecuador", Educación superior en Iberoamérica, Informe 2016, *Op. Cit.*

economía, lo que lo hace inestable. Así por ejemplo en el año 2017 se presentaron serios problemas presupuestarios en el conjunto de las universidades públicas, como consecuencia de la baja recaudación fiscal obtenida en el 2016, lo cual imposibilitó que estas instituciones lograsen cubrir sus demandas presupuestarias, viéndose en la necesidad de recurrir, una parte de éstas, a la captación de líneas de crédito del Banco de Desarrollo de Ecuador<sup>34</sup>.

### **Indicadores macroeconómicos de Ecuador y su relación con el financiamiento de las universidades públicas**

Las finanzas y, por ende, el financiamiento de las universidades públicas de Ecuador se encuentra determinado por el desempeño económico del país. Así, en la medida en que se logre un ritmo de crecimiento económico sostenido, en esa misma medida el Estado podrá cumplir con mayor eficiencia su papel de principal financiador de la educación superior. En caso contrario, las limitaciones presupuestarias llegan de manera segura.

La realidad indica que, a partir de 2014, la poca diversificación productiva del Ecuador, aunado a la caída persistente de los precios internacionales del petróleo, han generado un deterioro en los indicadores macroeconómicos, cuya manifestación principal se observa en la reducción significativa del gasto público, rubro en el cual están incluidas las instituciones universitarias. De hecho, “En 2015, el PIB del Ecuador creció apenas en un 0,3%, lo que representa una desaceleración muy importante en comparación al dinámico desempeño del periodo 2010-2014”<sup>35</sup>.

De lo señalado se desprende que, los procesos de contracción económica ineludiblemente repercuten en la capacidad del Estado ecuatoriano para soportar el gasto público; el ingreso fiscal constituye la fuente primordial del financiamiento de las universidades públicas, pues el Estado transfiere recursos a éstas de lo recaudado vía impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado. Al no existir dinamismo en la economía, merma la recaudación tributaria y esto afecta los presupuestos de las universidades.

34 ECUADOR WILLANA, *Senescyt busca resolver financiamiento de Universidades*, En: <https://ecuadorwillana.com/2017/09/08/senescyt-busca-resolver-deficit-financiamiento-universidades/>, 2017, consultado: 01/03/2018.

35 CALDERÓN, Álvaro; DINI, Marco; STUMPO, Giovanni, *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*, Nacionales Unidas, CEPAL, Santiago de Chile, 2015, p. 15.



## **Evolución del financiamiento en las universidades de la zona 7: Universidad Técnica de Machala y Universidad Nacional de Loja**

La Universidad Nacional de Loja, institución evaluada y clasificada en el nivel B, presentó en el 2016 una asignación presupuestaria de 37.979.065 USD, lo cual implicó 2,6 millones menos en relación con el 2015.

Por su parte, la Universidad Técnica de Machala percibió en 2016 un total de 34.393.566,00 USD. Esta institución también se ubica en el nivel B y la asignación presupuestaria en cuestión resulta menor a años anteriores, como es el caso del año 2013, cuando las instituciones ubicadas en este nivel recibieron alrededor de 2518 USD promedio por estudiante según cifras de la SENESCYT <sup>36</sup>.

Sin embargo, estos montos contrastan con las asignaciones presupuestarias aprobadas para las universidades de reciente fundación, como es el caso de la Universidad de Yachay, Universidad Nacional de la Educación (UNAE), Universidad de Ikiam y la Universidad de las Artes. Para el año 2016, la Universidad de Yachay obtuvo 13.705 USD por estudiante, muy por encima del promedio de 2.600 USD asignados a las universidades del nivel B, así lo demuestran<sup>37</sup>.

## **Autogestión y finanzas de las universidades públicas**

La labor del Estado como principal responsable del financiamiento de las instituciones de educación superior, ha traído consigo un inconveniente en materia de autogestión: las universidades, luego de presentar presupuestos en los que el 34% provenía de recursos propios, específicamente en el 2006, bajaron a un 8% en el 2016, según cifras de la Secretaría Nacional de Educación Superior<sup>38</sup> (Diario El Comercio, 2016).

Lo señalado da cuenta de la merma de iniciativas por parte de las universidades públicas a la hora de procurar fuentes alternativas para su financiamiento, distintas a las representadas por el Estado. De esta manera, el mandato constitucional que garantiza la gratuidad de la educación de tercer nivel, se convirtió en un nexo de

36 *Ibidem*.

37 QUISHPE, Andrés; REYES, Gustavo, “La encrucijada económica de la universidad ecuatoriana”, Plan V. Sección Sociedad-Historias, En: <http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-encrucijada-economica-la-universidad-ecuatoriana>, 2017, Consultado: 14/01/2018.

38 DIARIO EL COMERCIO, “Trece universidades públicas tienen menos recursos para el 2016”, En: <http://www.elcomercio.com/actualidad/universidades-recursos-presupuesto-educacionsuperior-estudiantes.html>, 2016, Consultado: 23/04/2018.

dependencia de las instituciones públicas de educación superior en relación con el Estado.

Este escenario exige de las universidades públicas adaptarse a la necesidad permanente de funcionar con recursos limitados. Por tanto, muchas de ellas han optado por concentrar sus ingresos en la atención de prioridades y el logro de metas importantes. Así, por ejemplo, la Universidad Nacional de Loja implementó en 2016 un plan de excelencia para la reapertura de los primeros años de seis carreras de pregrado y el aumento en la calidad de las materias complementarias.

En este sentido, resulta pertinente lograr la concreción de fuentes alternativas o complementarias de financiamiento para las universidades de la zona 7. Este planteamiento va dirigido al desarrollo de las potencialidades de estas universidades en dos planos: 1) la creación de empresas de servicio que se fundamenten en la experiencia académica e investigativa de cada universidad, en áreas concretas como salud, ingeniería, agronomía, etc. 2) Avanzar en la consolidación de la oferta de estudios de postgrado y en la diversificación de dicha oferta, con la intención no sólo de generar ingresos económicos, sino a su vez crear conocimiento científico que luego pueda ser transferido a las comunidades, las empresas y el Estado.

De esta manera, las universidades de la zona 7 se insertarían en un nuevo paradigma del hecho universitario, donde el tema del financiamiento es asumido como una responsabilidad compartida entre el Estado, la sociedad ecuatoriana y las propias instituciones de educación superior. Este planteamiento en nada exime al Estado de su deber constitucional de financiar la educación de tercer nivel: se trata, más bien, de reconocer la importancia del Estado en esta materia, y al mismo tiempo resaltar el valor del respaldo de la sociedad en su conjunto, mediante el apoyo de iniciativas concretas de las universidades, como es el caso de las empresas de servicio de origen universitario.

## **Conclusiones**

Los efectos de la gratuidad en la educación sobre las finanzas de las universidades públicas de Ecuador, en particular las de la zona 7, están dados por la incapacidad del Estado de cumplir en forma eficiente y eficaz con su deber constitucional de financiar a dichas instituciones, con el fin de que éstas puedan garantizar los principios de gratuidad e inclusión en el tercer nivel del sistema de educación superior. El desempeño del Estado en esta materia está determinado por las condiciones económicas del Ecuador, lo cual limita el gasto público en tiempos de recesión o estancamiento de la economía.

La dependencia estructural de la economía ecuatoriana en relación con el desempeño del mercado petrolero, ha limitado la capacidad de financiamiento del Estado en lo que respecta a la educación pública universitaria. Como consecuencia de esta realidad, las universidades de la zona 7 deben avanzar hacia un esquema de financiamiento de sus demandas presupuestarias, menos dependiente del Fondo Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas (Fopedeupo).

Si bien en Ecuador prevalece un contexto político y jurídico proclive a la justicia social y la inclusión, estos principios no podrán materializarse plenamente en el sistema de educación superior, si previamente no se resuelve el financiamiento justo y oportuno de las universidades, pues sin esta condición no será posible dar respuesta a problemas estructurales que afectan negativamente la gratuidad de la educación de tercer nivel, a saber: limitada inversión para ampliar la planta física de las universidades, poca cantidad de docentes calificados para atender mayor número de estudiantes, rigidez de los mecanismos de selección para el ingreso estudiantil a las universidades (pruebas de selección) y los problemas asociados a las deficiencias administrativas a lo interno de las universidades, entre otros.



UNIVERSIDAD  
DEL ZULIA

---

# REVISTA DE FILOSOFÍA

Nº 96-3 \_\_\_\_\_

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en diciembre de 2020, por el Fondo Editorial Serbiluz, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve)  
[www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve)  
[www.produccioncientificaluz.org](http://www.produccioncientificaluz.org)