

# UNIVERSIDAD DE CUENCA

## APORTES DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

10 de junio de 2021

### 1. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, liderado por el Sr. Guillermo Lasso, anunció al inicio de su período, la presentación a la Asamblea Nacional de una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES).

Considerando que, la Constitución de la República consagra el derecho a la participación en los asuntos de interés público, para lo cual las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, formaran parte de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos; la Universidad de Cuenca con la finalidad de realizar una propuesta democrática y consensuada al interior de su comunidad universitaria sobre los principales elementos de reforma a la LOES ha realizado un debate amplio y plural que ha permitido consolidar un conjunto de propuestas para ser presentadas a las instancias que representan a los poderes del Estado con competencia para realizar la reforma.

En ese marco, se han planteado los desafíos de la educación superior pública que tienen que enfrentarse para alcanzar la autonomía, sostenibilidad, flexibilidad institucional y capacidad necesarias para garantizar el derecho de los jóvenes a una educación incluyente y de calidad.

El proceso participativo contó con un total de 160 inscritos y el debate se organizó en cinco mesas de trabajo con las siguientes temáticas:

1. Autonomía académica;
2. Institucionalidad del Sistema de Educación Superior;
3. Financiamiento y sostenibilidad del Sistema de Educación Superior;
4. Acceso a la educación superior;
5. Autogestión.

### 2. BASE LEGAL

La Ley Orgánica de Educación Superior se aprobó el 4 de agosto del año 2010 y fue reformada el 14 de mayo de 2018. En cuanto a la última reforma, los principales cambios a resaltar fueron la ampliación de los fines de la educación superior, el carácter de las universidades y escuelas politécnicas como de docencia e investigación, la eliminación de la facultad de acreditación de las universidades y la incorporación del concepto de "aseguramiento de la calidad". En relación al tema financiero se incorporó la posibilidad de que las universidades puedan manejar sus recursos de autogestión a través de

cuentas recolectoras o cuentas corrientes.

En el caso de las universidades particulares se incorporó la figura del “Consejo de Regentes”, como un espacio que tiene por atribución principal elegir a las autoridades de la universidad, removerlas, entre otras.

Adicionalmente se incorporó como universidad pública de carácter comunitario a la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas “Amautay Wasi” y se amplió el plazo señalado en la ley para las universidades de reciente creación, para su incorporación al financiamiento a través del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico FOPEDEUPO.

Si bien la reforma impulsada en el año 2018 implicó avances en el fortalecimiento del Sistema de Educación Superior, se identifica la necesidad de incorporar elementos en la Ley Orgánica de Educación Superior que permitan profundizar la autonomía universitaria, ampliar el acceso a la educación superior, profundizar el rol de investigación y producción científica, así como la vinculación con la sociedad en función de los desafíos de desarrollo del Ecuador.

### 3. PRINCIPALES APORTES DE LAS MESAS DE TRABAJO

En cada una de las mesas de trabajo se contó con la participación de un moderador/a y un sistematizador/a. A continuación, los principales elementos identificados en cada una de las mesas:

#### 3.1 Mesa 1: Autonomía académica

La mesa de autonomía académica tuvo como eje central discutir los desafíos relacionados con la facultad que tienen las Universidades y Escuelas Politécnicas para dictar sus propias políticas que regulan los aspectos académicos de la universidad, el ejercicio de la libertad de cátedra y sus indicadores de calidad.

Al respecto, lo siguiente:

- El pleno ejercicio de la autonomía académica está directamente relacionado con la autonomía financiera y administrativa, ya que no se pueden ejecutar procesos académicos sin una planificación financiera predecible y con procedimientos plenamente establecidos. El financiamiento sigue siendo variable y sujeto a los vaivenes de la economía, lo cual constituye un riesgo para el correcto desenvolvimiento de las universidades. En relación al tema se propone que el financiamiento sea progresivo garantizando la no reducción del presupuesto en relación al año base que podría ser el año de la reforma.
- Uno de los temas centrales para el fortalecimiento de la autonomía tiene que ver con contar con causales claramente delimitadas y tiempos precisos para los procesos de intervención de universidades y escuelas politécnicas, ya que en los últimos años se han observado procesos de intervención demasiado largos, lo que pone en riesgo la autonomía universitaria.
- En relación a la regulación, es necesario contar con normativa armónica y articulada en función de las competencias de cada órgano del sistema y una regulación dinámica y ágil que promueva la calidad de las instituciones de educación superior, ya que la desregulación total podría implicar una afectación a la calidad de las instituciones y por tanto al tipo de profesionales que se está formando.

- Se requiere fortalecer los mecanismos de becas y ayudas económicas para las y los estudiantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica, ya que, a pesar de la gratuidad para el tercer nivel, existen personas (que por lo general no residen en las provincias en las que obtuvieron cupo) que tienen dificultades para mantenerse o para proveerse de materiales necesarios para sus carreras de estudio.
- Definir la posibilidad autónoma para ofertar carreras técnicas y tecnológicas en las Universidades.
- Se requiere incorporar en la ley los perfiles que tienen que tomarse en cuenta en el escalafón docente y aclarar el rol y el perfil necesario para la figura de técnicos docentes, determinando parámetros que puedan ser aplicados con base en la autonomía de las universidades.
- Es preciso se fortalezca en la ley que la autonomía académica se cristaliza en la definición de mallas y contenidos para sus distintos programas de formación incluyendo aspectos relacionados con su realidad, necesidades territoriales y el tipo de perfil de salida de cada institución.
- Parte de la autonomía académica busca promover una educación superior de calidad, por tanto, corresponde discutir y regular los parámetros de calidad de manera que todas las instituciones de educación superior cuenten con incentivos necesarios para su mejoramiento y para atender las necesidades de sus territorios. Se considera que la evaluación de la calidad debería plantearse también en función de la realidad e identidad.
- En relación a los nuevos cupos y al incremento de la matrícula es necesario discutir nuevas fuentes de financiamiento para el Sistema de Educación Superior ya que en la actualidad existe alta demanda y no suficiente infraestructura, docentes y recursos para realizar un incremento significativo.
- Es preciso definir de forma clara el mecanismo de acceso a la educación superior, que desde la perspectiva académica permita identificar con claridad el perfil de ingreso de las y los bachilleres, los esfuerzos de nivelación que requiere hacer la universidad para aportar en el cierre de brechas estructurales y el acompañamiento a sus estudiantes para garantizar la eficiencia terminal. Para el proceso deben incorporarse fuertes mecanismos de inclusión social, una perspectiva intercultural y el enfoque de género.
- Se propone incluir en la ley que las instituciones de educación superior cuenten con un consejo consultivo en el que participen los sectores productivos a efectos de analizar la pertinencia de la oferta académica.
- Para el sistema de evaluación de las universidades, se considera necesario que la ley de manera expresa señale que cada universidad debe contar con un sistema de evaluación establecido en función de sus necesidades y capacidades.
- Formular un modelo de tipología de universidades para que se puedan autodeterminar como universidades de docencia y universidades de investigación, de tal forma que se puedan planificar y optimizar los recursos para investigación científica.

### 3.2 Mesa 2: Institucionalidad del sistema de educación superior

La mesa de “Institucionalidad” tuvo como objetivo central analizar los roles y funciones de los órganos rectores del Sistema de Educación Superior, de forma tal que aporten de manera ágil a su desarrollo y mejoramiento de la calidad, al respecto lo siguiente:



- Se considera que los órganos del Sistema en su composición deben contar con una participación mayoritaria de instituciones de educación superior, más que de representantes del Ejecutivo, de forma tal que exista mayor autonomía en sus decisiones. De igual manera se debe incorporar la participación de otros miembros de la comunidad académica como representantes de docentes y trabajadores en el seno de los cuerpos colegiados (CACES-CES).
- Es necesario un sistema de evaluación de la calidad basado en parámetros internacionales que permitan una comparación con las mejores universidades de Latinoamérica y el mundo.
- Si bien las entidades consultivas del Sistema de Educación Superior tales como la Asamblea de Rectores participan con voz en los cuerpos colegiados del CES y el CACES se considera necesario incorporar el derecho a voto de forma que las decisiones incorporen la participación directa de los actores.
- Es importante mantener en la ley los requisitos para ser autoridades universitarias como el rector(a), ya que ha sido uno de los avances importantes para elevar el nivel de competencias y perfiles que se requiere para dirigir una institución dedicada a la academia, la investigación científica y la vinculación con la sociedad.
- Se considera fundamental establecer con claridad el rol del Consejo de Educación Superior en relación a su potestad de control para evitar duplicidad de funciones y garantizar un proceso expedito en la revisión de procesos concretos.
- Se requiere articulación en la regulación y normativa que emiten cada uno de los órganos del Sistema de Educación Superior, para garantizar armonía, uniformidad y sobre todo la aplicabilidad de las normas.
- Se requiere profundizar los espacios de participación y democracia en cada uno de los órganos del sistema, así como en las distintas instancias de la comunidad universitaria, garantizando como principio fundamental elecciones universales para todas las autoridades.
- En relación al escalafón docente, se considera necesario que se tomen en cuenta las tres funciones sustantivas de la educación superior, es decir que se reconozcan las horas de docencia, investigación, los procesos de innovación y transferencia tecnológica, así como de vinculación con la sociedad.
- En relación a la implementación de procesos sancionatorios y disciplinarios es preciso contar con mayor institucionalidad en su aplicación, ello implica procedimientos claros y diferenciados por estamentos (estudiantes, docentes, autoridades), tiempos reglados, principios generales y normas de debido proceso, de forma que se reduzca el nivel de discrecionalidad y por tanto puedan resolverse los casos con mayor autonomía y transparencia.
- Las instituciones de educación superior públicas y aquellas particulares que reciben fondos del estado están sujetas al control del uso de fondos públicos por parte de la Contraloría General del Estado, razón por la cual se considera que debe ser obligación la presentación de informes de auditoría externa únicamente para las particulares.
- En relación a la competencia de control del uso de fondos públicos, se considera necesario aclarar en la ley que la Contraloría General del Estado no tiene competencia para revisar aspectos de carácter académico, en función de la autonomía que tienen las instituciones de educación superior.
- Implementar en la Ley Orgánica de Contratación Pública un sistema de compras públicas especial para las instituciones de educación superior.

### 3.3 Mesa 3: Financiamiento y sostenibilidad

La mesa 3 tuvo como objetivo analizar la pre asignación constitucional de financiamiento a la educación superior, sus mecanismos de implementación, así como la sostenibilidad del sistema, al respecto las siguientes propuestas:

- Establecer con claridad en la LOES que el 10% del rendimiento anual del IVA al que hace referencia la Ley de Creación del FOPEDEUPO debe calcularse de la recaudación total y en función de la tarifa vigente del IVA en la fecha correspondiente.
- Es preciso incorporar en el artículo 20 de la LOES la obligación del Ministerio de Finanzas de asignar a las universidades y escuelas politécnicas públicas el 5% del impuesto a la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos, obligación que consta en la Ley del FODEPEUPO.
- En relación al rubro de gratuidad y funcionamiento que reciben las instituciones de educación superior, se requiere basar el cálculo en los datos de incremento nacional e institucional de matrícula, ya que ambos montos se han mantenido fijos desde el año 2017, no obstante, la matrícula ha crecido en un 20%. En 2017 existieron 346.297 estudiantes y 430.344 en 2019 conforme los datos del Sistema de Información de la Educación Superior (SIES). Se propone que en la ley se incorpore de manera expresa que dichos rubros se calcularán en función del gasto corriente y del incremento de matrícula.
- En relación a la ejecución presupuestaria una de las dificultades identificadas tiene que ver con el uso de los saldos presupuestarios comprometidos no devengados a la finalización del ejercicio económico, si bien la ley dice que se incorporarán en el siguiente ejercicio fiscal de manera obligatoria y automática, existen datos que demuestran que a pesar de las múltiples gestiones de las universidades, el Ministerio de Finanzas no los ha asignado de manera oportuna y en algunos casos incluso no han sido asignados; adicionalmente, una vez asignados, se requieren trámites establecidos en el Código de Planificación y Finanzas Públicas relacionados con la aprobación de espacio y techo en el presupuesto de las instituciones (ya que no son incluidos en el presupuesto codificado inicial), trámites que o no son atendidos o son atendidos de manera parcial por parte del Ministerio de Finanzas y ello dificulta la gestión oportuna de los recursos y en consecuencia el correcto desenvolvimiento institucional.
- En consecuencia, se propone aclarar en la ley que los saldos comprometidos no devengados deberán incluirse en el codificado inicial del presupuesto de las universidades y que el Ministerio de Finanzas tendrá la obligación de aprobar los incrementos de techo y espacio presupuestario para el uso de dichos recursos.
- Es necesario que conste de manera expresa en la LOES la obligación del Estado Central de liquidar el valor del FOPEDEUPO al cierre del ejercicio fiscal, ya que el presupuesto está basado en una proyección de recaudación, no obstante, el Código de Planificación y Finanzas Públicas establece la obligación del Estado Central de liquidar el presupuesto vía acuerdo ministerial hasta el 31 de marzo del siguiente año. Es fundamental se realice dicha liquidación ya que una proyección menor perjudica el presupuesto universitario.
- En relación a la creación de instituciones de educación superior, se considera necesario que la ley establezca como prioridades: a) el fortalecimiento de las existentes; b) que la creación de una institución de educación superior debe realizarse con financiamiento adicional que aporte al FOPEDEUPO y que en ningún caso signifique reducción presupuestaria para las instituciones ya existentes.



- Con respecto a las universidades de reciente creación que han alcanzado su autonomía, se precisa incorporar en la reforma a la LOES que el Estado Central transferirá los recursos con los que se han financiado dichas instituciones al monto de gratuidad y funcionamiento de la fórmula.
- En relación a los criterios para la distribución de los recursos se considera necesario fortalecer los indicadores relacionados con la investigación y la vinculación con la sociedad a efectos de visibilizar los esfuerzos que realizan las instituciones de educación superior en ambos aspectos centrales al desarrollo de la sociedad.
- En torno a la sostenibilidad se considera necesario establecer criterios de no regresividad en el presupuesto y el establecimiento de un umbral mínimo para la asignación presupuestaria, que garantice la calidad académica de las instituciones, de igual manera se considera necesario incluir un presupuesto para el desarrollo de proyectos emblemáticos que pueda gestionarse de manera independiente a la pre asignación.
- En relación a la distribución de recursos se sugiere incorporar en la ley la precisión de no penalización a las universidades por baja ejecución presupuestaria, relacionada con la falta de asignación de recursos por parte del estado central.
- Que se implemente el Art.348 de la Constitución la obligatoriedad de la transferencia de fondos para la educación pública y las sanciones a los funcionarios por el no cumplimiento.
- Que los recursos para posgrados e investigación se distribuyan en igualdad de condiciones para las universidades de grado que tienen posgrado y las de posgrado que son cofinanciadas.

#### 3.4 Mesa 4: Acceso a la educación superior

En la mesa 4 se plantearon los desafíos del acceso a la educación superior, teniendo en cuenta lo siguiente:

En el año 2020, 393.276 personas solicitaron un cupo en el marco del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión de los cuáles 261.935 fueron bachilleres de años anteriores y 135.950 personas de tercer año de bachillerato. La oferta de cupos 2020 fue 221.353 cupos, es decir, el 54% de la demanda. En relación a la demanda, el 60% está concentrada en 15 de las 343 carreras disponibles y cada periodo no se colocan aproximadamente un 8% de los cupos disponibles.

En ese marco, el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión es un sistema centralizado basado en los criterios de meritocracia a través de la evaluación de capacidades, aptitudes y competencias, es necesario evaluar la trayectoria académica de las y los estudiantes durante su vida en la educación media y adoptar medidas de acción afirmativa para promover la inclusión de grupos históricamente excluidos y discriminados conforme establece el artículo 81 de la LOES.

Al respecto, se ha planteado desde el Gobierno Nacional la propuesta de trasladar la responsabilidad de la admisión a las instituciones de educación superior para que implementen el sistema.

En el trabajo de la mesa se discutieron los siguientes temas: mecanismo de acceso y criterios, meritocracia e inclusión; acceso, permanencia y culminación; sistema nacional o fragmentado.



Al respecto los siguientes elementos:

1. Proteger en la Constitución y la ley, así como el derecho a la educación pública y gratuita hasta el tercer nivel como garantía de la inclusión e igualdad de oportunidades.
2. El modelo de acceso que se defina debe garantizar la inclusión de ambos criterios: meritocracia y la inclusión social y económica procurando reducir las brechas de acceso a la universidad existentes por condiciones estructurales y la heterogeneidad en la calidad del sistema de educación media. La universidad no debe ser un privilegio.
3. El modelo debe tomar en cuenta los niveles de exigencia diferenciados por universidad, facultades y carreras, así como la necesidad de tomar en cuenta que el acceso no garantiza la permanencia. Se plantea incorporar en la LOES que el modelo de acceso debe tomar en cuenta indicadores que permitan financiar a las universidades los esfuerzos adicionales para sostener a las personas con mayores brechas.
4. Es preciso incluir en la ley, que la oferta académica de las instituciones de educación superior debe tener en cuenta las necesidades de la sociedad y la demanda existente, así como la creación de incentivos para la diversificación de la oferta en modalidades acordes a las necesidades de la población.
5. Se considera indispensable la existencia de la nivelación de carrera a efectos de promover la reducción de las brechas con las que llegan las y los estudiantes al Sistema de Educación Superior, a fin de garantizar permanencia y culminación de sus estudios superiores. Para esto es necesario una conexión con el Ministerio de Educación a fin de otorgar recursos y planificar, en el ciclo de bachillerato público, la nivelación para la universidad.
6. Dado que el sistema ha funcionado centralizado en el estado central durante once años, se plantea la necesidad de costear la operatividad del mismo de forma tal que el traslado de la competencia se realice con los recursos suficientes para su implementación.
7. Teniendo en cuenta que el problema central del acceso es el déficit de cupos en las instituciones de educación superior pública, se establece la necesidad de incrementar el rubro de la fórmula en el concepto de "Gratuidad" a efectos de que las instituciones de educación superior públicas puedan contar con los recursos necesarios para la ampliación de cupos, diversificar la oferta académica, dotar de infraestructura óptima y docentes suficientes.
8. En relación a la concentración de la demanda en pocas carreras se plantea la necesidad de que la educación media y el órgano rector de la política pública inviertan en procesos sólidos de orientación vocacional que permitan la diversificación de la demanda en función de las ramas de la economía con mayor capacidad de absorción laboral y de las necesidades territoriales.
9. Hasta la reforma del año 2018, el estado central financiaba el curso de nivelación de Carrera, el mismo que tiene por objetivo que las instituciones de educación superior puedan aportar a la reducción de la brecha que tienen las y los estudiantes de la educación media y aquello les permita asumir los estudios universitarios en condiciones más equitativas. La reforma de la LOES elimina el financiamiento del estado central sin asignar recursos a través de la fórmula destinados al tema de nivelación. Se sugiere que el estado central pueda asumir los costos de la nivelación, cuya alternativa puede ser a través del Ministerio de Educación y la implementación de un sistema de nivelación coordinado entre los sistemas de educación media y superior.
10. En relación a la nivelación general que consiste en el curso preparatorio para las personas que deseen acceder a la educación superior y no lo han logrado en primera ocasión se considera que debe ser un curso que las instituciones de

educación superior pueden brindar a un costo que tome en cuenta la condición socio económica del estudiante, pero que le permita la generación de recursos que pueden apalancar el financiamiento del proceso de admisión.

### 3.5 Mesa 5: Autogestión

La generación de recursos de autogestión le permite a las universidades y escuelas politécnicas contar con financiamiento para inversión en desarrollo institucional y mejoras para el cumplimiento de las funciones sustantivas de la educación superior, en ese marco se plantea lo siguiente:

- Si bien la LOES establece la posibilidad de que los recursos propios se depositen en cuentas recolectoras o cuentas corrientes que puedan gestionarse de manera directa por parte de las universidades, en la práctica existen dificultades normativas que han impedido el uso de dichos recursos. Se plantea la necesidad de precisar en la ley el mecanismo de funcionamiento de las cuentas especiales como las que disponen los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las cuentas deben ser de disponibilidad inmediata para cada universidad.
- Se propone la inclusión de un mecanismo de incentivos en la LOES para la relación entre la academia y el sector productivo, así como la promoción de alianzas público privadas para la provisión de bienes y servicios que permitan mayor vinculación con la comunidad y aportar en la generación de recursos propios.
- Se propone incorporar en la reforma a la LOES la obligatoriedad de establecer la prelación o prioridad para la devolución a las universidades públicas del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

## 4. APORTES CONCEPTUALES Y PROGRAMÁTICOS

- Las universidades públicas son un referente histórico de calidad académica y científica. Son un catalizador de todo el sistema universitario ya que han marcado en el tiempo los estándares educativos en sus respectivos contextos territoriales.
- Generamos conocimiento de valor estratégico para el gobierno porque está relacionado directamente con los objetivos de desarrollo del país. La universidad pública debe y puede ser la conexión entre los planes y objetivos del gobierno y el sector productivo.
- La producción científica y tecnológica que genera la universidad se conecta con las vocaciones productivas de cada territorio y consideramos que debe ser potenciada por medio de alianzas estratégicas con el Gobierno y el sector privado.
- Queremos y podemos hacer alianzas interregionales entre universidades públicas para atender la demanda educativa y productiva periférica de los polos de desarrollo con alianzas público - privadas.
- Por otra parte, el mundo pasa por una serie de desafíos como la crisis climática, la crisis sanitaria, las desigualdades sociales, el crecimiento de las urbes, la situación alimentaria; así como avances del conocimiento como la robótica, la inteligencia artificial, la virtualidad, los datos, entre otros. De tal manera, la Universidad es la instancia destinada a enfrentar estos cambios y a transferir y producir conocimiento.
- La educación pública es una inversión que contribuye directamente a la democracia, la igualdad de oportunidades y a la movilidad socio económica, en ese





sentido, la educación pública acoge a los sectores más pobres de la sociedad y les da oportunidades reales y concretas de inclusión económica.

- La inversión en educación tiene tasas de retorno significativas, no solo por la calificación profesional de los jóvenes, sino porque la economía se ve afectada positivamente por el incremento del nivel del talento humano y el conocimiento que impacta en innovación y emprendimiento, generando valor agregado en la industria y los servicios. Es la manera de superar la dependencia del modelo económico primario exportador.
- Bajo estos antecedentes garantizar la sostenibilidad y la inversión en educación pública no solo es un derecho de la juventud sino la mejor estrategia de desarrollo para la nación.

## 5. CONCLUSIONES

La reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior LOES constituye una oportunidad histórica para el fortalecimiento de la educación superior ecuatoriana, en ese sentido, el incremento de la cobertura, el aumento de la matrícula, la sostenibilidad en el financiamiento, los desafíos de producción científica y la vinculación de la academia con la sociedad son elementos que requieren profundizarse y para ello son necesarias instituciones de educación superior sólidas y con pleno ejercicio de la autonomía académica, financiera y administrativa.

La construcción colectiva de esta reforma permitirá contar con la legitimidad suficiente para su implementación. Varias de las propuestas pueden requerir reformas en más de un cuerpo normativo distinto a la LOES, lo que debe ser considerado por el Gobierno Nacional y la Asamblea Nacional.