



Debate Universitario

3

**Análisis comparativo de los proyectos de
Ley Orgánica de Educación Superior de
CONESUP y SENPLADES**

Autonomía y financiamiento

Carlos Arcos Cabrera *

Septiembre, 2009

* Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Sus puntos de vista no expresan necesariamente los de la institución y son de su exclusiva responsabilidad.

Contenido

Introducción	3
Patrimonio.....	3
Los límites y las responsabilidades en el uso de recursos públicos	4
Conclusiones	5

Introducción

La vinculación entre autonomía y financiamiento es un tema complejo. Una autonomía radical implicaría el rechazo a toda fuente de recursos provenientes del Estado y fuertes defensas a condicionamiento de los recursos provenientes de grupos privados y del mercado de la educación superior. El modelo de autonomía radical implica que la universidad construya fuentes propias de financiamiento a través de la constitución de fondos de su propiedad, de la explotación de patentes y desarrollos tecnológicos; de la investigación, de donaciones sin condicionamientos sobre su qué hacer académico, etc. No es el caso de la universidad ecuatoriana, ni de la tradición jurídico-política sobre la universidad. Si se analiza el debate reciente se señala, en términos más o menos textuales, que sin recursos públicos no es posible la autonomía de las universidades públicas. Por comparación -en este campo- las universidades particulares no tendrían autonomía. Los recursos públicos serían una condición *sine qua non* de la autonomía. En realidad los recursos fiscales permiten la operación de la universidad, pero no garantizan autonomía, al contrario expresan su carácter heterónomo. Sin embargo es un discurso que se ha convertido en una creencia a la que se da la consistencia de un teorema y es parte del discurso de fe de la universidad pública. De allí que debamos analizar los textos de ley bajo este supuesto.

El primer resultado es que la propuesta de SENPLADES es filosófica y -jurídicamente hablando- mucho más consistente que la de CONESUP, pues trata el tema del patrimonio y del financiamiento de las instituciones del sistema de Educación Superior en el Capítulo II del Título sobre autonomía; mientras que el CONESUP lo hace en un capítulo aparte, específicamente en el XVI con el que cierra su propuesta de Ley. En consonancia con la

estrategia metodológica que nos hemos trazado, analizaremos las dos propuestas en lo que tiene que ver con autonomía y financiamiento. Veamos en primer lugar los temas patrimoniales.

Patrimonio

El punto de partida del proyecto SENPLADES es que la constitución del patrimonio de las universidades y escuelas politécnicas públicas corresponde a un ámbito de su autonomía, de allí que un alcance al concepto de autonomía en este proyecto sea el de organizar y disponer de un patrimonio propio para alcanzar sus fines académicos. A más de esta diferencia importante en términos de la concepción de la Ley, existen otras menores que son necesarias resaltar. La propuesta de CONESUP mantiene la figura del FOPEDEUPO, lo que significa introducir un factor de inmovilidad y rigidez en la asignación de recursos al interior mismo del sistema, en un momento en que las prioridades cambian significativamente y se da un valor especial al objetivo de la calidad, que en el FOPEDEUPO adquiere un carácter secundario.

El texto de SENPLADES, en el marco de la garantía constitucional sobre las preasignaciones para la educación superior, especifica que una parte del patrimonio pertenece a las rentas que consten en el presupuesto del Estado. Además se dispone que los saldos comprometidos y no devengados -asunto que provocó tensiones entre el sistema y el Ministerio de Finanzas- se incluyan en el presupuesto del siguiente año. (Tabla 1)

¿Qué debería incorporarse a la propuesta de SENPLADES? A mi juicio, tres puntos contenidos en la propuesta de CONESUP:

a) Los réditos obtenidos en sus operaciones financieras de acuerdo a sus propios recursos. Los recursos provenientes de las rentas recibidas del Estado no podrán ser utilizados para

conformar fondos o fideicomisos de cualquier naturaleza;

b) Los beneficios obtenidos por su participación en empresas productoras de bienes y servicios, siempre y cuando esa participación se realice con recursos propios y no con recursos provenientes del Estado que se destinarán al financiamiento de proyectos de investigación y becas;

c) Los fondos provenientes de la cooperación internacional.

Al agregar estos temas, la propuesta SENPLADES es completa en lo que se refiere al patrimonio.

En relación al proyecto del CONESUP, me parece en extremo peligroso el que al patrimonio ingresen recursos provenientes de la "venta forzada" de bienes confiscados por el Estado a personas acusadas y sentenciadas por narcotráfico, debido a los complejos temas jurídicos que existen en torno a esta situación.

Los límites y las responsabilidades en el uso de recursos públicos

En los artículos subsiguientes, la propuesta del CONESUP se desdibuja y se convierte en una mezcla de tópicos jurídicos y de temas diversos. En conjunto, predomina el criterio de que el Estado ecuatoriano tiene una responsabilidad absoluta frente a la universidad pública para dar recursos e incrementarlos cada año.

No existen situaciones o condiciones externas, ni existe previsión sobre factores tales como: crisis económicas internacionales que podrían implicar una contracción de los ingresos nacionales, posibles catástrofes, etc. Las universidades públicas y particulares cofinanciadas adoptarían una actitud ante las cuales -el conjunto de la sociedad y el Estado- se deberían inclinar y, en caso de hambruna o

de emergencia nacional, posponer sus necesidades.¹

Este privilegio tiene poco que ver con la autonomía, como lo he señalado. Paradójicamente la heteronomía que subyace al hecho de que la universidad pública es financiada por el conjunto de la sociedad a través de impuestos, se convierte en una obligación, más allá de cualquier límite, del Estado y de la sociedad. Por el contrario se consagra una universidad pública y particular cofinanciada sin ningún compromiso y sin la obligación de una consistente rendición de cuentas del uso de esos recursos en términos de sus aportes a la sociedad; no reducida a un burocrático examen de Contraloría.

La propuesta de SENPLADES detalla en un meticuloso articulado los límites y responsabilidades derivadas del uso de recursos públicos, y algunos temas adicionales. Ante esto, algunos comentarios puntuales.

Art. 20 Privación de rentas. Debería enfocarse exclusivamente en lo concerniente a las sanciones por retención de rentas. En otro artículo de la parte primera de autonomía debería incluirse un apartado que contenga la segunda parte del texto del Art. 20 sobre la prohibición que tiene la Función Ejecutiva para clausurar o reorganizar de forma total o parcial a una institución *"sin perjuicio de los que Dispone la Constitución de la República respecto a la creación suspensión, solicitud de derogatoria de ley, decreto, convenio o acuerdo de creación; y,*

¹ El 5 de enero de 2009 el CONESUP presentó una demanda por la retención de recursos y por la disposición de que las universidades y escuelas politécnicas públicas hagan uso del E-Sigef, con las consiguientes amenazas de acciones legales contra autoridades de gobierno. Lo increíble es que se lo hizo en plena crisis. La universidad no presentaba alternativas de política a la crisis, sino que con un egoísmo institucional extremo amenazaba al gobierno.

respecto a la evaluación y acreditación de instituciones, carreras y programas.” **Art. 21.- Garantía de financiamiento.** Este artículo se debe fusionar con el **Art. 23.- Educación superior pública financiada por el Estado** y con el **Art. 29.- Participación en ingresos del Presupuesto del Estado Central** y el **Art. 33.- Acreditación de rentas.**

Art. 22.- Distribución de recursos: Establece claramente que la calidad y la eficiencia son los criterios que priman a la hora de asignar recursos.

Art.- 24 Rendición de cuentas de fondos públicos: Este artículo debe fusionarse con el **Art. 26.- Mecanismos de control y rendición social de cuentas.** En este se establece la obligación de *“rendir cuentas a la sociedad sobre el ejercicio de la autonomía responsable y el cumplimiento de su misión, fines y objetivos.”*

Art. 35.- Asignación de recursos para publicaciones, becas para profesores e investigación- La redacción de este artículo es más precisa que su similar en la propuesta CONESUP (Art. 97).

Art. 41.- Publicación de información en portal electrónico. Es un artículo importante, pues obliga a transparentar los salarios percibidos en las universidades. Además se debería añadir la obligación de mantener una biblioteca virtual con las tesis de grado de los estudiantes, en la que conste los nombres de los tutores y de los miembros del tribunal que las aprobaron. Esta sería una medida efectiva contra el plagio.

Conclusiones

- Más allá de los discursos sobre la autonomía, lo cierto es que en los hechos la universidad pública depende de los recursos públicos para su funcionamiento. Esta dependencia demuestra los límites de la autonomía

y el carácter heterónomo de la universidad pública. Frente a este hecho se tiene dos formas de legislar. En la perspectiva de la propuesta del CONESUP, el Estado tiene la obligación de entregar recursos a las universidades en cualquier circunstancia y bajo cualquier condición. Algo inadmisibles desde una perspectiva ciudadana de derechos. Como contrapartida a esta obligación que, se puede calificar de absoluta, existen pocas obligaciones de las universidades tanto frente al Estado, como a la sociedad. Es evidente que la propuesta de Ley de SENPLADES es mucho más explícita y más equilibrada tanto en lo que concierne a las responsabilidades del Estado, como a las de las universidades.

- Desde mi punto de vista, aún es insuficiente la relación entre calidad y financiamiento en base a rentas públicas, a pesar de los avances contenidos en la propuesta de SENPLADES. En ese sentido debería diferenciarse el financiamiento a la universidad como un todo y el financiamiento a carreras y programas debidamente evaluados y acreditados. Si una carrera no es evaluada y acreditada no puede ser financiada con recursos públicos y es una decisión de la universidad si mantiene la carrera y la mejora o si se concentra en aquellas áreas de formación y conocimiento en que han alcanzado reconocidos niveles de calidad.
- Adicionalmente considero que los recursos del presupuesto general del Estado, deben diferenciarse en dos grandes fondos: uno que sería el equivalente del ingreso mínimo al que tiene derecho toda universidad pública, por el simple hecho de ser pública. Este fondo debería representar: a) el 40% de los recursos públicos se entregaría a todas las universidades y escuelas

politécnicas públicas en proporción a su tamaño, que debería determinarse con base en algún tipo de indicador compuesto; b) el 60% restante entraría a formar parte del fondo de calidad al que se acceda por concurso y que financiaría estudios de pregrado y de postgrado de las universidades y escuelas politécnicas públicas, siempre y cuando las carreras estén evaluadas y acreditadas por los organismos pertinentes. Esa sería la condición para su financiamiento. Igualmente se costearían proyectos de investigación debidamente calificados, los que deberían ser aprobados por comités con credenciales para hacerlo.

- Un criterio clave para asignar recursos sería el que los proyectos tanto de formación como de investigación sean presentados por asociaciones de universidades que operen en una

misma región, a fin de crear sinergias que permitan responder a las necesidades regionales, tanto de formación como de investigación y que posibilite un uso más eficiente de docentes, investigadores e infraestructura. Por último, dado que se ha adoptado un criterio plurianual de planificación, los proyectos que presenten las universidades deberían ser proyectos plurianuales (por lo menos 4 años) lo que garantizaría un horizonte de financiamiento mucho más estable que el que existe en la actualidad.

Tabla 1

Del patrimonio de las instituciones de educación superior proyectos CONESUP y SENPLADES

CONESUP	SENPLADES
<p style="text-align: center;">CAPITULO XVI</p> <p>DEL FINANCIAMIENTO Y DEL PATRIMONIO DE LAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS DEL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR</p> <p>Art. 87.- El patrimonio de las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior está constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Todos los bienes muebles e inmuebles que el promulgarse esta ley sean de su propiedad; b) Los bienes de distinta naturaleza que adquieran en el futuro a cualquier título; c) Las rentas establecidas en el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), las asignaciones que han constado y las que consten en el Presupuesto General del Estado, con los incrementos que manda la Constitución Política del Ecuador; d) Las rentas que son asignadas a las universidades y escuelas politécnicas como partícipes en tributos y que se encuentren determinadas o se determinaren por leyes y decretos; e) Los ingresos por matrículas, derechos, tasas y aranceles que no estén vinculados con el derecho constitucional de gratuidad, para el tercer nivel o pregrado y, los ingresos que genere el posgrado y los proyectos de investigación. Para la fijación del valor de esta matrícula, se tomará en cuenta, entre otros aspectos, la situación socioeconómica del estudiante y de su familia; f) Los réditos obtenidos en sus operaciones financieras; g) Los beneficios obtenidos por su participación en empresas productoras de bienes y servicios; h) Los fondos provenientes de alianzas estratégicas con instituciones públicas o privadas; i) Los fondos provenientes de la cooperación internacional; j) Los recursos provenientes de herencias, legados y donaciones a su favor; k) Los fondos autogenerados por cursos extracurriculares, seminarios, consultorías, prestación de servicios y similares; l) Los ingresos provenientes del cincuenta por ciento (50%) del producto de la venta forzada de los bienes confiscados como fruto de la acción del Estado en su lucha contra el narcotráfico, que se destinarán exclusivamente a proyectos de investigación. Las universidades y escuelas politécnicas podrán ser depositarias de los bienes confiscados mediante convenio con el CONAES en el que se deberán establecer los límites de esta responsabilidad. Los bienes a que se refiere este literal, no causarán impuesto predial; m) Los ingresos provenientes de patentes y marcas registradas como fruto de sus investigaciones y otra formas de propiedad intelectual, constante en la ley; n) Los saldos presupuestarios existentes a la finalización del ejercicio económico, obligatoriamente deberán incorporarse en el presupuesto del nuevo período; o) Cualesquiera otros bienes y fondos que les correspondan según sus estatutos o que adquieran, de acuerdo con la ley. <p>Art. 88.- Las universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores de régimen particular tienen facultad para determinar, a través de su máximo órgano colegiado superior, las contribuciones de los estudiantes por concepto de matrícula, registro, colegiatura, pensiones, derechos, aranceles y tasa por servicios, de acuerdo con su organización interna, recursos que serán destinados a financiar su actividad sin perseguir fines de lucro. En todo caso, estas contribuciones fijadas en moneda de curso legal y las correspondientes pensiones y colegiatura tendrán valores diferenciados considerando, entre otros, la situación socioeconómica del estudiante y de su familia.</p> <p>En caso de haber saldos positivos en sus estados financieros, serán destinados a un fondo patrimonial con el propósito de financiar inversiones en fondos bibliográficos, telemáticos, equipamiento, infraestructura y programas de bienestar de los integrantes de la comunidad institucional, priorizando el sistema de ayudas económicas, crédito educativo y becas para los estudiantes.</p>	<p style="text-align: center;">TITULO II</p> <p style="text-align: center;">AUTONOMÍA RESPONSABLE</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">DEL PATRIMONIO Y FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR</p> <p>Artículo 18.- Patrimonio de las instituciones de educación superior.- En ejercicio de la autonomía responsable, las instituciones del Sistema de Educación Superior podrán constituir su patrimonio, el cual estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Los bienes muebles e inmuebles que al promulgarse esta ley sean de su propiedad; b) Los bienes de distinta naturaleza que adquieran en el futuro a cualquier título; c) Las rentas que consten en el Presupuesto General del Estado. Los saldos presupuestarios comprometidos y no devengados, a la finalización del ejercicio económico, se incorporarán al presupuesto del ejercicio fiscal siguiente; d) Los ingresos por matrículas, derechos, tasas y aranceles, con las excepciones establecidas en esta ley para las instituciones públicas que ofertan programas de tercer nivel; e) Los beneficios obtenidos por su participación en actividades productivas de bienes y servicios, siempre y cuando esa participación no persiga fines de lucro y que sea en beneficio de la institución; f) Los recursos provenientes de herencias, legados y donaciones a su favor; g) Los fondos autogenerados por cursos y seminarios extracurriculares, consultorías, prestación de servicios y similares, en el marco de lo establecido en esta ley; h) Los ingresos provenientes de patentes y marcas registradas como fruto de sus investigaciones; y, i) Otros bienes y fondos que les correspondan o que adquieran de acuerdo con la ley. <p>Artículo 19.-Acreditación de fondos.- Los fondos constantes en los literales c), d), e), f), g), h), e i) del artículo anterior, que correspondan a las instituciones públicas; al igual que los recursos públicos que reciben del Estado las universidades particulares cofinanciadas, serán acreditados a una subcuenta especial de cada institución en la Cuenta Única del Tesoro Nacional.</p>