

---

# archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,  
de acceso abierto  
y multilingüe



Arizona State University

---

Volumen 19 Número 20

20 de Julio 2011

ISSN 1068-2341

---

## Las Reformas Constitucionales en el Ecuador y las Oportunidades para el Acceso a la Educación Superior desde 1950

David Post

Penn State University

**Citación:** Post, D. (2011) Las Reformas Constitucionales en el Ecuador y las oportunidades para el acceso a la educación superior desde 1950. *Analíticos de Políticas Educativas*, 19 (20). Recuperado [data] <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/814>

**Resumen:** La Constitución Ecuatoriana de 2008 y la subsecuente Ley de Educación Superior derivada de tal reforma, han puesto en vigencia el concepto de gratuidad de la educación superior en universidades públicas. La meta de esta reforma era incrementar la igualdad de oportunidades para acceder a la Universidad. En este artículo uso la información más reciente disponible, la misma que considera a los individuos de forma retrospectiva desde el Censo Ecuatoriano de 2001 para explorar la desigualdad de género y étnica en la educación superior ecuatoriana desde 1950. Después de establecer las tendencias históricas de largo plazo, trato la política y la implementación de la reforma Constitucional. La reciente estadística nacional es analizada para mostrar las últimas tendencias en el acceso a las universidades de acuerdo a varios componentes: el lenguaje familiar (Quichua versus Español), la etnicidad, el ingreso familiar y el hecho de si la madre de familia ha recibido o no el bono económico que el gobierno ecuatoriano distribuye mensualmente para aliviar la pobreza. He encontrado que luego de la vigencia de la gratuidad de la educación, se ha incrementado la brecha de oportunidades para el acceso a las universidades públicas entre las clases más favorecidas y las menos favorecidas de la población ecuatoriana.

**Palabras clave:** pago de cuotas por usuarios; estratificación; acceso universidad ; encuesta de hogares; Ecuador.

Artículo recibido: 08-19-2010  
Revisiones recibidas: 02-14-2011  
Aceptado: 03/26/2011

## **Constitutional Reform and the Opportunity for Higher Education Access in Ecuador Since 1950**

**Abstract:** Ecuador's 2008 Constitution – and a subsequent law on higher education passed in its wake – effectively suspended student fees for public universities. The goal of this reform was to increase equality of opportunity. In this article I use newly-available individual-level retrospective information from the 2001 Census to explore gender and ethnic inequality in educational attainment since the 1950s. After establishing the long term historical tendencies, I discuss the politics and implementation of the Constitutional reform. Then, recent national survey data are analyzed to show the recent trends in access to universities depending on home language (Quichua versus Spanish), ethnicity, parental income, and whether or not the mother had received a poverty-alleviation welfare transfer. I find that, after the suspension of user fees, there was an increased gap in the probability and rates of public university access between the more-advantaged and the less-advantaged populations of Ecuador.

**Keywords:** user-fees; stratification; university access; household survey data; Ecuador.

## **A reforma constitucional e as oportunidades de acesso ao ensino superior no Equador desde 1950.**

**Resumo:** A Constituição do Equador em 2008 - e a lei sobre o ensino superior aprovada depois - efetivamente suspendeu o pagamento de mensalidades para estudantes de universidades públicas. O objetivo desta reforma foi aumentar a igualdade de oportunidades. Este artigo utiliza os dados disponíveis a nível individual do censo de 2001 para explorar a desigualdade educativa, desde 1950, por sexo e etnia. Depois de estabeleceras tendências histórico de longo prazo, se analisam as políticas e implementação da reforma constitucional. Posteriormente, analisamos os dados do último censo nacional para mostrar as tendências recentes no acesso às universidades de acordo com o idioma de origem (quíchua ou espanhol), a etnia, a renda dos pais, e se a mãe tinha recebido uma bolsa "alívio da pobreza." Concluimos que, após a suspensão dos pagamentos das contribuições dos usuários, houve um aumento na probabilidade de incrementar a brecha no acesso à universidade pública entre as populações mais favorecidas e menos favorecidas do Equador.

**Palavras-chave:** mensalidades pagas pelos usuários; estratificação do acesso à universidade, censo domiciliar; Equador.

## **Introducción<sup>1</sup>**

Hoy en día las Constituciones Nacionales, comprometen a sus países a proveer equidad de oportunidades para la educación de su población, incluyendo también a la educación superior. Una de las más notables expresiones de esta tendencia mundial, se ha observado en la histórica Asamblea Constituyente Ecuatoriana de 2008, convocada en por el entonces nuevo presidente de Ecuador, Rafael Correa. La Asamblea Constituyente Ecuatoriana tomó a su cargo el ambicioso y audaz intento de igualar las condiciones de acceso de sus ciudadanos a la educación superior. La Asamblea aprobó en la Constitución nuevas reglas, estableciendo que todos los niveles de educación pública deben ser gratuitos y exentos de cualquier tipo de pago por parte de los estudiantes o sus familias.

---

<sup>1</sup> El autor reconoce con gratitud al traductor, Dr. Mateo Estrella, y reconoce a los colegas de FLACSO – Quito por el productivo ambiente compartido en el año sabático que sirvió de base para esta investigación. Este documento se ha beneficiado con los comentarios de los revisores y del editor de EPAA, así como por Juan Ponce, Betty Espinosa, José Antonio Sánchez, Mercedes Onofa y Alison E. Vasconez.

(ver Anexo A). Más allá de la gratuidad de la educación básica, la suspensión de pagos fue también aplicada al primer nivel de educación superior. Luego de la aprobación de la Constitución mediante un referéndum nacional, el derecho a educación superior pública gratuita fue codificado en la ley de educación superior. Y sin embargo a pesar de esta garantía, la experiencia del Ecuador ilustra las limitaciones de cualquier nación para reducir las diferencias étnicas, de género, de pobreza familiar y de origen geográfico. El caso de Ecuador además plantea una cuestión particularmente aguda sobre la regresividad hacia los subsidios completos a la universidad por parte del Estado, como veremos más adelante con la nueva política se han acelerado las tendencias que existían previamente hacia la desigualdad. Los mayores beneficiarios de la reforma Constitucional han sido los estudiantes más exitosos en la secundaria, esto incluye a la clase media y a los monolingües en español (en contraposición a los que hablan Quichua). Las familias provenientes de estos grupos, como se verá a partir de los datos recogidos en este artículo, fueron los mismos beneficiarios de la expansión de la educación post-secundaria desde 1950.

Hasta ahora han existido pocos intentos para medir la situación ecuatoriana o su trayectoria histórica hacia el objetivo ideal de igualdad de acceso a la educación. La razón de la poca documentación de las tendencias ecuatorianas en la evolución de las oportunidades se debe a que los registros del acceso a la educación superior han sido guardados de forma inconsistente en las últimas décadas por los diversos organismos coordinadores con muy limitada cooperación entre sí. Además ha existido poca cooperación en el pasado entre las universidades públicas ecuatorianas que en muchas ocasiones han inflado el número de sus estudiantes para obtener más fondos del Estado. (Pareja, 1986; Pacheco, 1992). Como resultado, Ecuador carece de información precisa y comparable de las universidades sobre el número de estudiantes que se matriculan y terminan los programas de estudio. Esta información sería especialmente útil para la construcción de políticas destinadas a compensar a los estudiantes provenientes de familias pobres y bajo origen social.

Debido a esta ausencia de información directa de las universidades ecuatorianas en un largo período de tiempo, mi propósito es contribuir a la discusión en Ecuador y en otros sitios sobre el impacto de los cobros en la educación superior y las consecuencias de su suspensión. Para arrojar luz sobre estas discusiones me baso en las fuentes de estudios indirectas y en la información proveniente del censo nacional para discernir los patrones de acceso a la educación superior y la distribución de oportunidades educativas en los últimos sesenta años. Para analizar las consecuencias de la normativa ecuatoriana que elimina los cobros a usuarios en la educación superior pública, es necesario referirse primero a algunas situaciones del pasado. En este artículo uso el telón de fondo histórico desde la década de 1950 con el fin de obtener luces sobre los patrones demográficos que la actual política y la Constitución intentan cambiar.

A pesar de la falta de datos oficiales históricos sobre los ingresos a las universidades a través del tiempo, hay dos fuentes de información confiable y disponible para la creación de esta línea de base histórica a los que he tenido acceso para los propósitos de este artículo. En primer lugar se analizan los datos provenientes del censo de 2001 y éstos se utilizan para crear “cohortes artificiales de natalidad”. Es decir, con carácter retroactivo estimo el nivel de educación (incluida la post secundaria) de los Ecuatorianos que cumplieron 18 años desde 1950 y en adelante (es decir cohortes de nacidas desde 1932 en adelante). Aunque los registros de los hogares en el censo ecuatoriano nunca antes han sido utilizados para investigación educativa, estos datos son una valiosa fuente de información ya que ponen de manifiesto los logros educativos de todos los Ecuatorianos por origen étnico y género de acuerdo al año de su nacimiento (su “cohorte artificial de natalidad” ya que los datos son retrospectivos y no contemporáneos). Estos datos del censo indirectamente ilustran los cambios en el tiempo. Como una segunda y más reciente fuente de información he usado las encuestas de empleo nacionales a hogares desde 1988. Estos datos aunque obviamente desde una

muestra más pequeña que el censo de la población total, también nos permiten documentar los cambios en el tiempo en las relaciones entre proveniencia familiar y acceso a la educación. La ventaja de la encuesta de empleo no radica únicamente en que es más reciente (incluyendo un año después de la reforma constitucional) sino que estas encuestas de empleo contienen información sobre los ingresos de los padres de familia, la lengua materna, y si reciben asistencia pública (el Bono de Desarrollo Humano, un indicador eficiente de la pobreza de las familias). Tanto la información del Censo y la encuesta de hogares permiten a los analistas de políticas públicas observar el impacto de los cambios de etnicidad, género idioma, ingreso familiar y de la región. La información de este análisis, aunque indirecta, puede ayudar a orientar a los gestores públicos en el Ecuador a evaluar los impactos de la Constitución ecuatoriana de 2008 que eliminó los cobros a los estudiantes en las universidades públicas.

### **Marco Teórico**

La educación superior es un bien público escaso con un efecto muy conocido en el status y bienestar de sus beneficiarios en todas las sociedades. A inicios del siglo XX Pitirim Sorokin (1927) identificó a la educación como uno de los canales más importantes de movilidad ascendente individual y grupal dentro de la sociedad. La transmisión de status y bienestar económico de generación en generación que Sorokin denomina “estratificación social” se ha mantenido relativamente estable a lo largo de la historia, este argumento se basa en los registros históricos a través de varios siglos en varias naciones. Sin embargo los canales a través de los cuales cada generación transmite sus ventajas – o desventajas – pueden cambiar con el tiempo.

Una de las conclusiones más aceptadas de la investigación comparativa entre países y de la investigación histórica es que la institución de la educación se ha vuelto más importante en los últimos cien años para alcanzar estatus mientras que otros canales han perdido importancia (por ejemplo los aprendices de oficios, los militares o la iglesia, tres canales tradicionales de movilidad social identificados por Sorokin). La escolaridad aumentó su grado de importancia para el estatus de al adulto, mientras otros medios de transmitir poder y riqueza perdieron su legitimidad (por ejemplo la tenencia de la tierra, la raza o la afiliación a un partido político).

Raftery y Hout (1993) sugirieron condiciones bajo las cuales “mantener al máximo la desigualdad” fueran creadas en Irlanda, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Propusieron que incrementar las matrículas en la educación post secundaria, no significará necesariamente la asociación estadística entre origen social y las posibilidades de continuación de un nivel a otro. La visión de Raftery y Hout comparte el pesimismo y la oscura predicción de Sorokin (1927) de casualidad y cambios sin tendencias en la intensidad y generalización de la movilidad social. Raftery y Hout además conjeturan y mantienen que cuando las oportunidades educativas se expanden más rápido que las demanda total para esas oportunidades el impacto de los orígenes sociales no va a disminuir en las probabilidades relativas de la avance a través del sistema escolar, a menos que la demanda de las familias de clases más favorecidas ya esté saturada –“maximizada”- por un avance educativo en particular. Solo en éste caso, concluyen, la proporción entre las clases privilegiadas y las desventajadas disminuye. Por otra parte, esta disminución en la ventaja relativa puede invertirse. Lo que cuenta para la persistencia de la inequidad bajo esta formulación es que los padres de familia de nivel más alto invariablemente encuentran vías para maximizar las oportunidades educativas de sus hijos usando recursos públicos. Cuando los recursos públicos son escasos, estas élites ejercen presión política en los sistemas escolares para que se amplíen y den cabida (dando mejor calidad de educación) a sus hijos. Indirectamente estos avances solo pueden venir a expensas de los niños menos favorecidos quienes por lo general demoran en tomar ventaja de los mismos incrementos de

ofertas educativa (o calidad) que fueron generadas por presiones políticas de los padres con un estatus más alto.

Desde la perspectiva teórica de la estratificación social, la educación superior se ha convertido en un factor cada vez más importante en América Latina, dado que el acceso a la educación primaria y secundaria se ha ampliado y se ha convertido en más universal, estos niveles de educación perdieron su importancia como instituciones para estratificar. Una de las formas en la que los gobiernos afectan la estratificación social es a través de la universalización del acceso de las familias a la educación básica. Sin embargo, cuando el mínimo nivel de escolaridad para la movilidad de estatus social está garantizado para todos, las fuentes tradicionales de inequidad, que son transmitidas a través de oportunidades desiguales para lograr los objetivos de la educación básica cobrarán mayor importancia. Al mismo tiempo la desigual calidad de la educación podría incrementarse en el nivel de educación básica y las familias ricas empezarán a enviar a sus hijos a escuelas privadas. Adicionalmente el acceso a la educación superior llega a ser más importante cuando la educación básica está a disposición de todos. Los resultados acumulados de las investigaciones en educación en Filipinas, Taiwan, Estados Unidos, Malasia, Hong Kong y muchas otras sociedades concuerdan en que sin la intervención directa del estado a través de subsidios o regulaciones especiales para el acceso, las consecuencias de universalizar la educación básica incrementa la estratificación en el nivel post secundario. Así como se incrementa el acceso a la educación secundaria por parte de las familias de bajos ingresos en el Ecuador y en todo el mundo, así mismo se intensifica la competencia para la educación universitaria sin un mayor número de oportunidades.

Desde las perspectivas de las políticas públicas, la real e ideal posibilidad de ingeniería social a través de la educación superior es una de las formas más visibles, racionales y contemporáneas para que los estados apoyen la educación superior que proveen las universidades. Cerych, Furth y Papadopoulus (1974) en su evaluación acerca de la transición de los países pertenecientes a la OECD, hacia la educación superior masiva, remarcan los objetivos instrumentales que fueron asignados a las escuelas durante la década de 1960, y que a su vez alimentó las tendencias expansivas. "[M]odernos sistemas de educación superior son requeridos en particular... para ejercer un rol importante en el objetivo social general de lograr gran equidad de oportunidades" escribieron (p. 23). Las mismas presiones para lograr equidad social condujeron gran parte del patrocinio público a la expansión de la educación en el Ecuador y América Latina en general.

El caso de Ecuador, claramente demuestra que el Estado, aunque importante, no es el único actor que afecta a los sistemas de estratificación social. Además de las acciones estatales planificadas, visibles y concertadas, algunos otros factores influyen en la relación entre origen social y oportunidades para la educación superior en cualquier sociedad. Estos factores son igualmente importantes y pueden estar fuera del control estatal. Uno de ellos es la proliferación de universidades privadas que se ha dado en el Ecuador y en América Latina en general. Otro importante factor que puede intensificar o reducir el efecto de estratificación de la educación superior es la distribución de oportunidades de movilidad social ascendente *fuera* de la universidad a través de empresas comerciales, del servicio militar, de la migración u otros medios. La distribución del ingreso dentro de cualquier sociedad proporciona una indicación de su estructura de oportunidades. Como los ingresos se vuelven más (o menos) uniformemente distribuidos entre la sociedad, la movilidad asociada con la educación superior puede ser percibida menos (o más) importante para aquellas familias que carecen de otras oportunidades no-educativas para su progreso. La distribución de oportunidades fuera de la escuela, afectará cómo las familias perciben las oportunidades relativas para salir adelante a través de la escolarización. A pesar de los puntos de vista sobre la persistencia de la desigualdad que se desprenden de las previas investigaciones, hay menos claridad acerca de qué cambios sociales pueden llevarse a cabo por los gobiernos. Debido a que Ecuador solo fue capaz

de cambiar el sistema de cobros establecidos por las instituciones públicas de secundaria y educación superior – y porque Ecuador no puede cambiar los cobros privados o las oportunidades disponibles para las familias- el resultado neto de la reforma Constitucional podría ser diferente de lo esperado.

## La Expansión de la Educación en el Ecuador

Una combinación de aumento de demanda del público a finales del siglo XX junto con la expansión de la construcción de escuelas, gradualmente incrementaron tanto el número de Ecuatorianos que completaron la escuela primaria como el de aquellos que iniciaron el nivel secundario. El incremento en número y en porcentaje de los Ecuatorianos que realmente han completado la secundaria resulta ser más lento debido a que terminar la secundaria –aún hasta ahora- no es legalmente obligatorio. Hasta la década de 1970 existió una expansión muy gradual en el número y porcentaje de los graduados de colegios secundarios que iniciaron la educación superior. Desde la década de 1960 hasta mediados de los 90, la oferta de educación superior no pudo mantener el mismo ritmo de crecimiento de los graduados de los colegios secundarios. Los gobiernos autoritarios durante las décadas de 1970 y 1980 actuaron regulando el número de universidades apoyadas con fondos públicos, los gobiernos además tenían el poder de negar reconocimiento oficial y personería jurídica a las universidades privadas. Sin embargo a mediados de la década de 1990 hubo un repunte en el número de universidades privadas, que fue permitido por un debilitado aparato regulador estatal. Casi todas las universidades autorizadas por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas y por el Congreso después de 1996 fueron privadas. Al incrementarse las opciones para los más ricos del Ecuador, el aumento de las opciones de educación superior –ver claramente en la Figura 1- pudo haber alterado la relación ente los recursos del hogar del estudiante y su acceso a la educación.

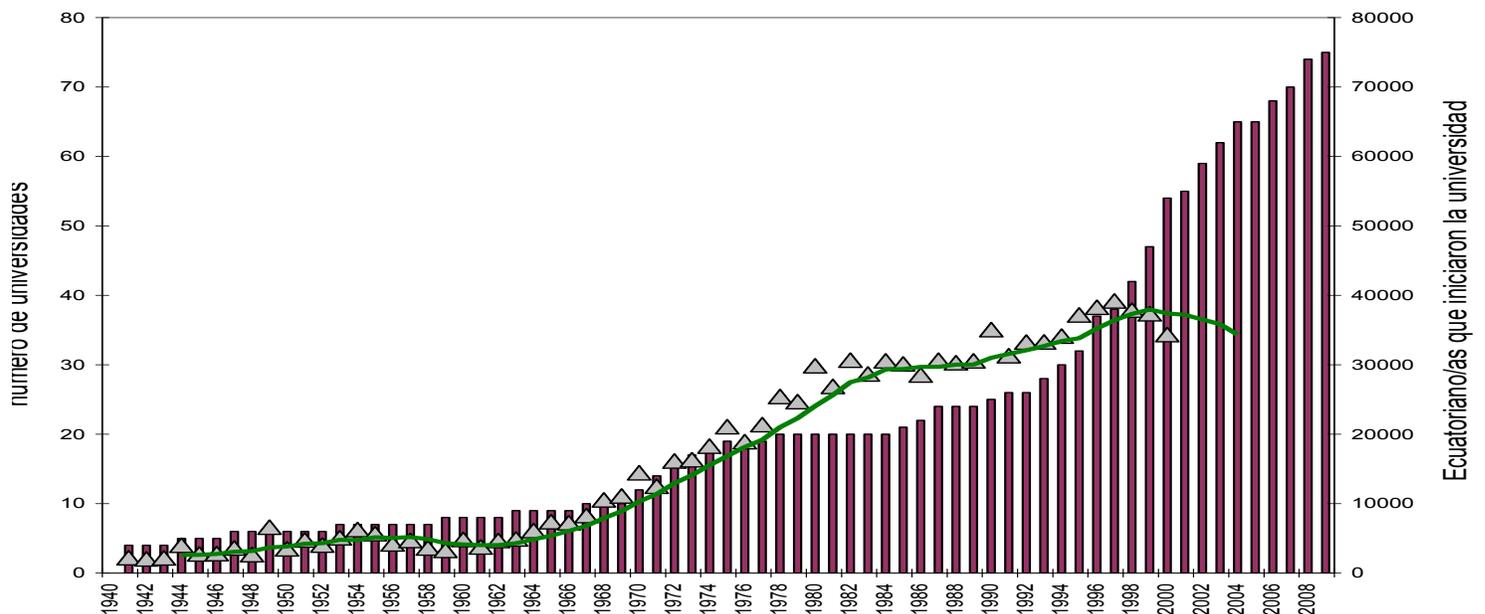


Figura 1. Número acumulado de universidades Ecuatorianas y número de jóvenes que iniciaron estudios universitarios en cada año. Fuente: Censo de población, 2001, y CONEUP

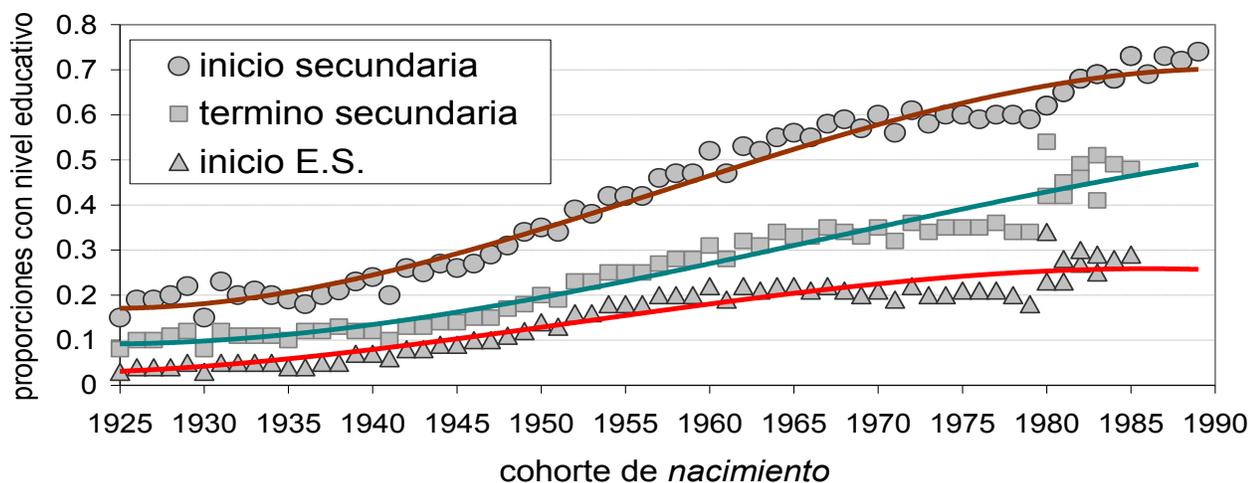


Figura 2: Tasas de logro educativo en Ecuador, por cohorte de nacimiento.

Fuentes: cohortes 1925-1924 son del Censo de población de 1990. Cohortes 1935-1980 son del Censo de 2001. Las tasas de logro educativo de cohortes posteriores están estimadas de muestras de la *Encuesta Nacional de Empleo* de 2008.

Para estimar las tasas de crecimiento en los niveles educativos es posible examinar los censos nacionales y las encuestas estadísticas de forma retrospectiva. En el censo nacional de población de 2001 cada residente de Ecuador registró sus datos demográficos básicos sobre sí mismo, incluyendo género, su año de nacimiento, el último nivel de educación que había alcanzado y el número de años de educación que recibió en ese nivel. También los censados definieron su propia identidad étnica. En 2001 las personas que tenían entre 21 y 66 años habrían nacido entre 1935 y 1980. Con esta información básica se puede estimar aproximadamente las tendencias históricas de la finalización de la educación básica (es decir 12 años) y el acceso a la educación superior. Dado que el número de individuos de cada cohorte de nacimiento es muy grande, existe una gran fiabilidad en estas cifras y un mínimo de variación aleatoria, como puede verse en las cohortes de nacimiento anteriores a 1980 que se muestran en la Figura 2. Para más recientes cohortes de nacimiento, la encuesta de 2008 de manera similar provee información acerca del nivel más alto de educación que un individuo ha alcanzado. Notar que existe una gran variabilidad por los casos individuales de esta muestra. Sin embargo al considerar las tres fuentes de información conjuntamente tenemos una imagen de las probables tasas de acceso de los Ecuatorianos a los tres niveles de educación, así como los períodos en que estos cambios fueron más rápidos. En comparación con los países vecinos, el crecimiento de la participación de la población en la educación ha sido relativamente lento en el Ecuador, especialmente en términos de completar la educación secundaria.

Los datos mostrados en la figura 2 muestran las tendencias históricas que ayudan a proporcionar el contexto para la discusión de la actual reforma constitucional. Una de las características más destacadas de las tendencias de Ecuador es que solo un porcentaje relativamente pequeño de la población termina la escuela secundaria y continúa hacia el nivel superior. Como veremos, aquellos dentro de este pequeño porcentaje provienen de familias con antecedentes relativamente más favorecidos.

¿Cómo las tendencias del nivel de instrucción en Ecuador buscan concretarse en términos de origen étnico? Las diversas identidades étnicas del Ecuador se reflejan en las respuestas al Censo de 2001, en el que se preguntó a cada dueño de casa “¿Cómo se considera Usted?”. La mayoría de respuestas a esta pregunta fueron: “blanco”; “mestizo”, “indígena”, “mulato” y “negro”. En los casos de cada una de estas respuestas, es posible estimar los porcentajes de individuos que iniciaron la educación superior. Estas tasas se presentan por cohorte de nacimiento en las Figuras 3a y 3b.

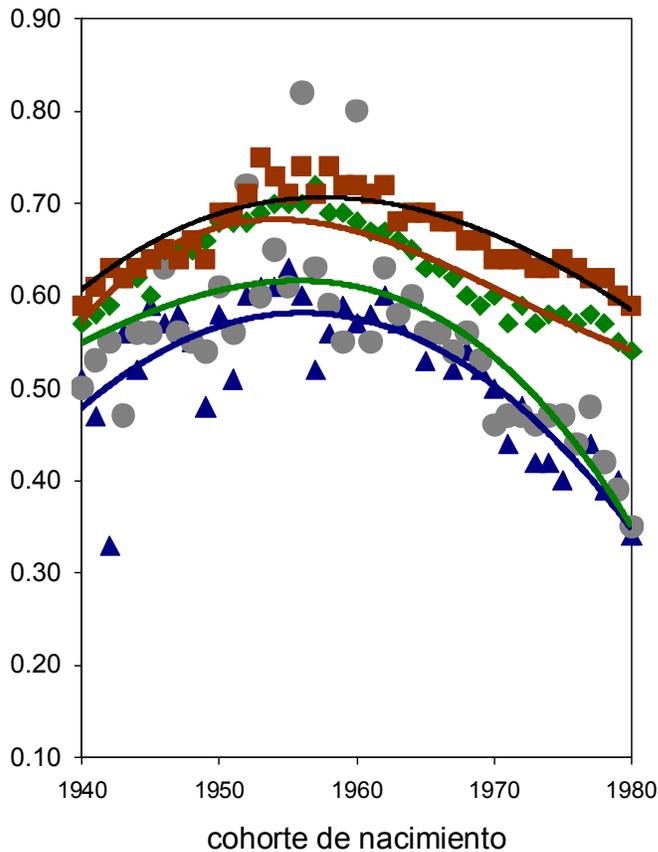


Figura 3a. Tasas de asistencia por todo/as

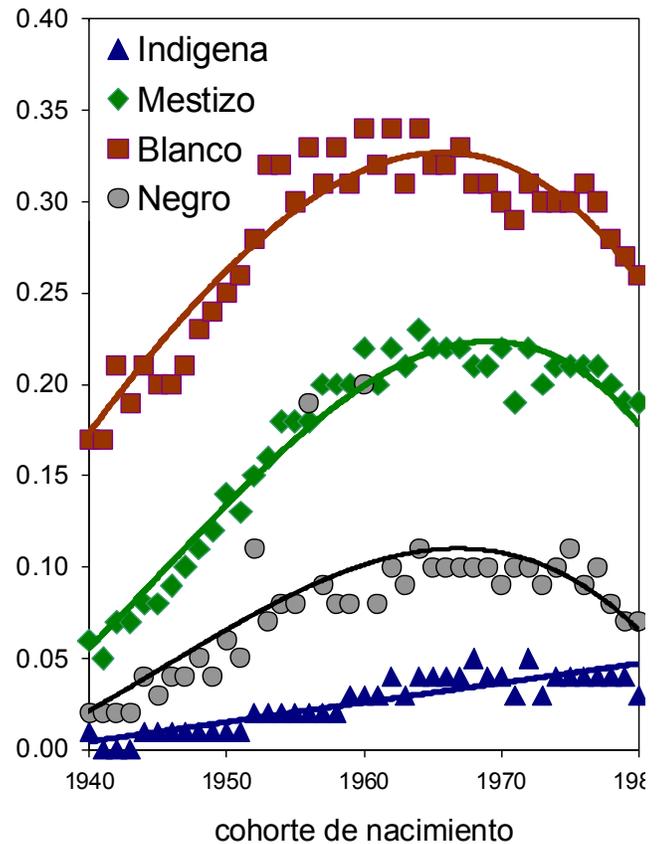


Figura 3b. Tasas por los con secundaria completa

La Figura 3a muestra la tasa neta de iniciación universitaria por cada grupo, y está claro que existen diferencias muy amplias entre cada uno de los grupos étnicos considerados. No es posible a partir de a Figura 3a saber cuánto de la diferencia entre éstos grupos es un reflejo específico de la desigualdad en el acceso de la educación superior en comparación con el acceso desigual de la educación en general. Por ejemplo debido a que la población indígena de Ecuador es predominantemente rural, dónde hay pocas oportunidades para la educación secundaria, el hecho de que pocos jóvenes indígenas hayan alcanzado a la Universidad no es de extrañar. Con el fin de separar los efectos del acceso a la educación básica de aquellos de acceso a la educación superior, la Figura 3b presenta una estadística diferente: la tasa de la educación superior sólo para las personas con al menos 12 años de estudios aprobados, los jóvenes que concluyeron la educación secundaria en principio deben continuar a la educación superior. La Figura 3b pone de manifiesto que incluso en éste grupo de relativamente jóvenes favorecidos con educación secundaria completa, hay grandes diferencias entre cada grupo en términos de continuación a la universidad.

El reciente descenso de entre todos los grupos no significa una disminución en el número absoluto de estudiantes universitarios más bien significa que el número de estudiantes de secundaria se expande a una tasa mayor que la expansión de los estudiantes universitarios. Puede ser preocupante observar que la brecha entre los grupos ha crecido ampliamente en los últimos años. Debido a que estos son únicamente análisis con bi-variables no podemos saber si las desventajas de

los indígenas o afro-Ecuatorianos se asociación principalmente con su origen étnico, con las diferencias en sus ingresos económicos o con su residencia en zonas rurales. Más abajo, datos de la encuesta de 2003 y 2008 se usarán para confirmar el crecimiento de esta brecha usando un análisis de múltiples variables para determinar el papel de la etnicidad.

Se ha producido una notable transformación en el acceso de las mujeres a la educación superior en la mayoría de regiones del mundo, y Ecuador no es una excepción. La Figura 4 presenta los cambios en el tiempo en el número de hombres y mujeres que han completado la educación secundaria y que iniciaron la educación superior en cada cohorte de nacimiento. Podemos observar que para los Ecuatorianos nacidos antes de 1957, más hombres que mujeres completaron la educación secundaria. Las mujeres nacidas después de este año fueron más propensas a completar la secundaria. De manera similar para los Ecuatorianos nacidos antes de 1962, más hombres que mujeres iniciaron la educación superior pero después de ese año las mujeres fueron más proclives que los hombres en iniciar estudios universitarios.

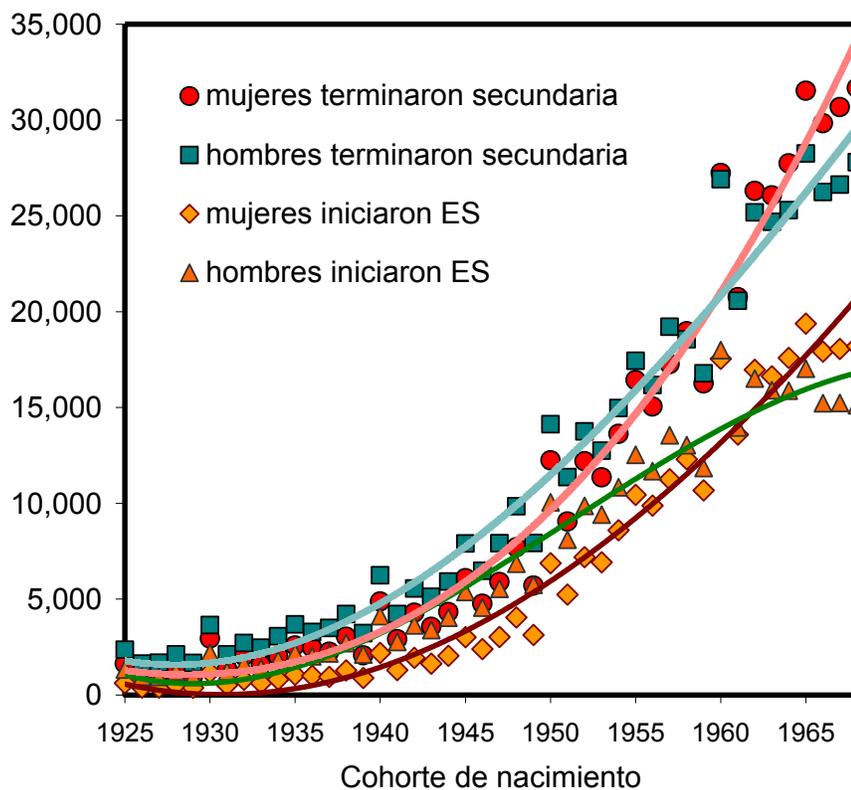


Figura 4. Mujeres superando varones en estudios secundarios completos y en ingreso a la universidad. Fuente: Censo de 2001.

### Las Desigualdades antes del 2008 en el acceso a la Universidad de acuerdo al Ingreso Parental

Las encuestas a hogares como las usadas en el Ecuador para evaluar las tendencias del desempleo y el bienestar, no suelen preguntar a las personas sobre información detallada acerca de

sus padres (la pregunta ecuatoriana sobre el lenguaje de los padres es una excepción que se analiza más adelante). Sin embargo aunque las preguntas sobre los padres no se preguntan a los hijos; hasta cierta edad la mayoría de los Ecuatorianos viven al menos con uno de sus padres, quien es generalmente designado como el cabeza de familia (“jefe del hogar”). Por ejemplo en los últimos años, alrededor del 70% de las personas que tienen 20 años de edad han sido designados como hijo o hija del jefe de hogar (que es uno de sus padres). Para el caso de estas personas es posible conocer las características de su padre y de su madre juntando la información dada por el cabeza de familia (por ejemplo el ingreso de los padres) a la información provista por sus hijos (por ejemplo si ellos asisten a la universidad).

Una importante característica del hogar, relacionada con la capacidad de los hijos para pagar la Universidad es el ingreso de cada padre. Las encuestas de empleo reúnen la información sobre los ingresos de trabajos diferentes, siendo posible agregar estas fuentes para crear un resumen del total de ingresos de cada padre. Comparar estas sumas en el tiempo puede ser problemático debido a la hiperinflación y porque ellas también reflejan el cambio experimentado por las mujeres al trabajo remunerado. Para hacer una comparación más válida durante un período histórico largo es útil considerar solamente los quintiles de los ingresos generales del padre en cada año. La Figura 5 se enfoca en las tendencias de acceso a la educación universitaria antes del mandato constitucional de educación superior pública gratuita. La Figura 5 indica los porcentajes de los jóvenes de 20 años que obtuvieron educación superior en áreas urbanas de Ecuador desde 1997 a 2007. En la encuesta de 2007, además se pidió a los encuestados que respondan “¿en que tipo de establecimiento fue el ultimo nivel de escolaridad que alcanzó?”.

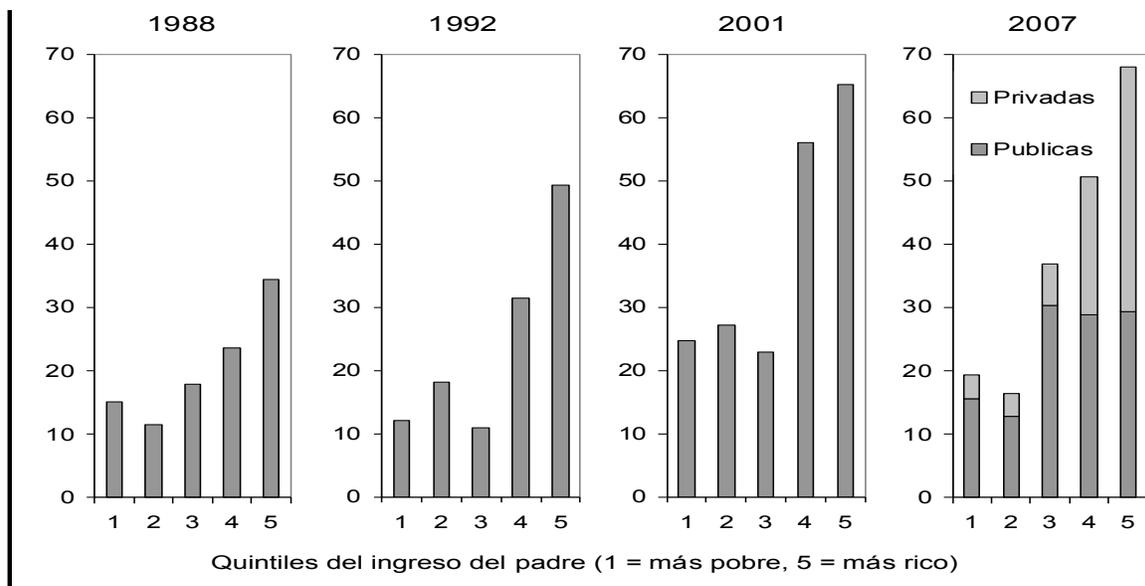


Figura 5. Porcentajes de asistencia de jóvenes de 20 años en áreas urbanas, por quintiles de ingreso de padres

Con las respuestas a esta pregunta, es posible determinar el porcentaje de Ecuatorianos que asistieron una escuela o colegio público o privado. Los resultados del análisis se muestran en la Figura 5, aunque de forma muy aproximada se sugieren las tendencias en el tiempo. Claramente se muestra que hubo una expansión en los porcentajes de jóvenes de 20 años de edad que han iniciado

algún tipo de universidad, ésta expansión se debe en gran parte a la creciente participación de los quintiles de ingresos medios y altos, no por el crecimiento del 40% de personas que se encuentran en el nivel más bajo de la distribución del ingreso. Esta conclusión sería coherente con el hecho de que a pesar de la institución de la educación superior pública gratuita, el mayor crecimiento se ha producido en las universidades privadas que son demasiado caras para los estudiantes de los quintiles inferiores. La Figura 5 es capaz de presentar las tendencias de 1988 a 2007 sólo en áreas urbanas, pero un análisis a nivel nacional es posible a partir de 2001.

### **Análisis Multi –variable del Nivel de Educación Anterior a la Reforma Constitucional.**

Las figuras presentadas anteriormente son resúmenes útiles de los resultados netos de las influencias institucionales y demográficas que han dado lugar a las amplia - y posible- creciente diferencia en la tasa de acceso a la universidad de los jóvenes con diferentes ingresos, diferentes lenguas y diferentes identificaciones étnicas. Al mismo tiempo una nueva diferencia parece haber surgido entre mujeres y hombres, con éstos últimos quedándose atrás de las mujeres en términos de acceso. Si bien estas presentaciones son útiles, los análisis bi-variable nos dicen poco sobre las causas de estas deficiencias. No es posible, utilizando fuentes secundarias de datos, como las Encuestas Nacionales de Empleo, identificar las causas de estas desigualdades en la educación superior, pero es posible considerar varias explicaciones competentes. La explicación más obvia para la desigualdad en el acceso específicamente a la educación superior es la existencia de una desigualdad más general en términos de acceso a la educación básica. En otras palabras, debido a las grandes diferencias en el acceso de los diferentes grupos a la educación secundaria, relativamente pocos estudiantes de origen indígena acaban la secundaria y los jóvenes indígenas por lo tanto son mucho menos elegibles para progresar hacia la educación superior. Tal vez bajo esta conjetura si la misma proporción de personas de cada grupo étnico hubiera terminado los estudios secundarios, la misma proporción de estudiantes de cada grupo estaría asistiendo a la universidad.

Una segunda explicación posible en los patrones observados en el análisis bi-variable precedente, es que el acceso a las universidades –que están ubicadas principalmente en las ciudades de Ecuador- favorece a los que viven en las áreas urbanas. Debido a que el lenguaje y los grupos étnicos se distribuyen de forma desigual y debido a que la mayoría de jóvenes indígenas crecen en zonas rurales, es comprensible que proporcionalmente menos jóvenes indígenas hayan tenido acceso a las universidades. Bajo esta conjetura, si la misma proporción de jóvenes de todos los orígenes sociales vivieran en zonas urbanas y rurales, entonces habría iguales proporciones de jóvenes indígenas y no indígenas asistiendo a la universidad.

Una tercera explicación de la desigualdad por origen étnico es que éste es parte de una desventaja más alta relacionada con el origen social y los recursos familiares, que son determinantes del nivel educativo para todos los niños (independientemente del origen étnico del niño). Las escuelas no pueden compensar totalmente las desigualdades entre las familias en las oportunidades de desarrollo de los niños y el acceso a las habilidades de la alfabetización, la aritmética y la cultura formal. Adicionalmente a los diferentes tipos de capital cultural que las familias ofrecen a los niños, el ingreso familiar importa, especialmente en el Ecuador donde un alto porcentaje de las familias de altos ingresos envían a sus hijos a caras escuelas privadas. Desde una perspectiva económica todas las familias igualmente quisieran invertir en la educación de sus hijos, pero ellas están en condiciones desiguales de hacerlo. En esta tercera explicación, las amplias diferencias que se ven en las cifras presentadas no pueden ser causadas por diferencias étnicas o lingüísticas, en su lugar pueden ser causadas por la distribución desigual de los recursos entre las familias. Si estos recursos fueran

distribuidos de manera más equitativa –en virtud de esta interpretación- entonces la misma proporción de hijos de familia de cada grupo podría haber asistido a las universidades.

Para distinguir el impacto único de los factores familiares sobre la transición específica entre la secundaria y postsecundaria, los investigadores pueden utilizar un modelo secuencial de las transiciones discretas de los estudiantes a la educación postsecundaria (Mare, 1980). Esta perspectiva nos permite desentrañar los múltiples factores que han producido la desigualdad neta que se ve en las figuras anteriores y también nos permite esclarecer las tres posibles explicaciones que se describieron arriba. En los modelos secuenciales, en la primera etapa consideramos la muestra de todos los estudiantes y estimamos los efectos de las variables independientes sobre la probabilidad de que un joven haya iniciado la secundaria. Luego en la segunda etapa restringimos la muestra sólo a aquellos jóvenes que ya han iniciado la secundaria, y en esta muestra restringida estimamos los efectos de las mismas variables en la probabilidad de que los jóvenes hayan acabado la secundaria. Finalmente, en la tercera fase se considera sólo la cifra de los jóvenes que han acabado la secundaria. Entre estos jóvenes todos elegibles para continuar hacia la Universidad ¿cuál fue el efecto de las variables independientes sobre la probabilidad de que ellos hayan efectivamente iniciado sus estudios universitarios? Estimamos los efectos de las mismas variables independientes sobre la probabilidad de que ellos continuaran sus estudios secundarios en el siguiente nivel.

El procedimiento denominado “DProbit” de SATA permite medir la relación entre algunas variables importantes disponibles en las encuestas nacionales de empleo de 2003 y 2008. Basados en investigaciones previas y en las bi-variables que se mencionaron arriba, he probado varios factores claves para descubrir su relación con el nivel de instrucción, estos factores son: si el joven es o no miembro de un hogar campesino; si se trata de una mujer (en lugar de un varón); si el joven se identifica a sí mismo como “indígena”. En este análisis es posible medir el impacto de estos factores sólo si la información de la encuesta está completa. En ella todos los jóvenes han contestado acerca de su género, y todos han contestado sobre si sus familias viven en áreas rurales o urbanas, sin embargo un número menor informó sobre su auto-identificación y algunos jóvenes no brindaron ninguna información sobre los ingresos de sus padres. Para garantizar el máximo número de casos en el análisis he usado un indicador alternativo referente a los recursos culturales y materiales de la familia: el número total de años de estudios aprobados por la madre. Afortunadamente, esta información está disponible en casi todos los casos de jóvenes que viven con la madre y que tienen entre 20 y 23 años de edad. Las estimaciones de los tres modelos “probit” se presentan en la Tabla 1. El Modelo A presenta las estimaciones y los modelos estándar para los cambios en la probabilidad de *iniciar* la educación secundaria. El Modelo B presenta los cambios estimados para *completar* la secundaria (ya que el joven empezó la secundaria). Por último el Modelo C presenta las estimaciones de los impactos de los factores familiares en la probabilidad de iniciar la universidad, dado el hecho de que el joven había terminado la secundaria. Estime los coeficientes para los años del censo 2003 y 2008 para observar los posibles cambios en la intensidad de los factores que conducen a la finalización con éxito de cada una de las tres secuencias de logros educativos en el período anterior a la reforma Constitucional de 2008.

Como se puede observar en la Tabla 1, vivir en un área rural tiene un efecto negativo estadísticamente significativo sobre las probabilidades de que los jóvenes ya sea inicien o terminen la escuela secundaria. Una buena noticia que se observa aquí es que el efecto negativo en la educación secundaria aminoró de 2003 a 2008<sup>2</sup> (notar los pequeños coeficientes para el año 2008 en los

---

<sup>2</sup> Estas dos encuestas fueron seleccionadas porque son el pasado inmediato antes de la reforma Constitucional de 2008. Antes de 2003, la mayoría de encuestas de empleo estaban limitadas únicamente a las áreas urbanas y no podían ser comparadas con 2008 porque no eran nacionalmente representativas y excluían a las áreas rurales de Ecuador donde el acceso a la educación es más problemático.

Modelos A y B). Otro dato que no sorprende, pues confirma las tendencias de género que vimos anteriormente en la Figura 3 es que las mujeres incrementan cada vez más (en comparación con los varones) las posibilidades de terminar la educación secundaria y empezar la universidad (nótese que los coeficientes de ser mujer fueron estadísticamente significativos en la encuesta de 2008). Un dato adicional que tampoco sorprende es la persistente influencia de los recursos culturales y materiales de la familia, que fueron medidos en el análisis del indicador sintético de los años de estudio aprobados por la madre. Estos coeficientes permanecen significativos en los tres modelos y para ambos años 2003 y 2008.

Ahora, ¿qué se puede decir sobre el papel desempeñado por la auto-identificación étnica? Los modelos secuenciales muestran en la Tabla 1 que el problema no es solamente en el nivel de la educación secundaria, sino también en el momento de selección y transferencia desde el colegio a la universidad. Es necesario tomar en cuenta que los efectos de la auto-identificación y de la educación de la madre son importantes para la sub muestra de aquellas personas que tienen educación secundaria completa. El efecto de estos factores no sólo es el resultado de la selección y la eliminación de los estudiantes durante los años de escuela primaria y secundaria, incluso entre el grupo relativamente élite de jóvenes que acabaron la secundaria existen efectos persistentes de origen social.

Tabla 1.

*Efectos de Etnicidad, Género, Región de Residencia, y Origen Social en Transiciones Educativas, 2003 y 2008*

Variables Independientes	Efectos de iniciar escuela secundaria				Secundaria completa				Continuación con estudios universitarios			
	2003		2008		2003		2008		2003		2008	
	$\Delta$ Prob	S.E.	$\Delta$ Prob	S.E.	$\Delta$ Prob	S.E.	$\Delta$ Prob	S.E.	$\Delta$ Prob	S.E.	$\Delta$ Prob	S.E.
Residencia es rural (no urbana)	-0.29*	0.02	-0.19*	0.01	-0.13*	0.02	-0.04*	0.02	-0.13*	0.03	-0.15*	0.03
Identificado como “mulato” (no mestizo)	-0.11	0.07	-0.02	0.05	-0.08	0.08	-0.10	0.07	-0.12	0.11	-0.27*	0.09
Identificado como “negro” (no mestizo)	-0.03	0.04	-0.06	0.06	-0.26*	0.07	-0.24*	0.08	-0.17	0.09	-0.23*	0.09
Identificado como “blanco” (no mestizo)	0.10*	0.03	0.03	0.03	0.02	0.03	-0.06	0.05	-0.04	0.05	-0.03	0.06
Identificado como “indígena” (no mestizo)	-0.13*	0.04	-0.08*	0.03	-0.18*	0.05	-0.11*	0.05	-0.16*	0.08	-0.16*	0.08
Años de escuela completos madre	0.02*	0.00	0.04*	0.00	0.01*	0.00	0.03*	0.00	0.02*	0.00	0.03*	0.00
Persona es mujer (no hombre)	0.02	0.02	0.00	0.02	0.00	0.02	0.05*	0.02	0.03	0.03	0.09*	0.03
Probabilidad neta predecida	0.72		0.77		0.69		0.66		0.50		0.64	
Número de casos (20-23 años)	5704		4909		3620		3285		2350		2118	
Pseudo R-cuadrado	0.15		0.21		0.05		0.07		0.06		0.11	

\*  $p \leq .05$

Fuente: Elaboración propia, *Encuestas Nacionales de Empleo de 2003 y de 2008*. Muestras ponderadas de individuos 20-23 años de edad. Probabilidades en letras **negras** son significativas al nivel  $<.05$  o mejor.

Entre las conclusiones de otros descubrimientos que se han reportado en la Tabla 1 hay dos que merecen especial atención. En primer lugar, incluso después de controlar los efectos de la educación de las madres y del lugar de residencia, todavía hay un efecto persistente de auto-identificación étnica, jóvenes que reportaron sus identidades como “blanco” o “mestizo” tienen claras ventajas. Por lo tanto las asociaciones de las bi-variables y las amplias brechas que hemos visto en las figuras anteriores no son meros productos de las diferencias en los recursos familiares o distribuciones diferentes de la población entre zonas rurales y urbanas, hay diferencias que no

pueden explicarse solo sobre esta base. En segundo lugar comparando los resultados de 2008 y 2003, podemos observar que el impacto negativo de la etnicidad en la probabilidad de estudios universitarios, ha permanecido estable (entre los estudiantes indígenas) e incluso es más negativa (entre los que indican ser negros o mulatos). Al parecer, la expansión de las posibilidades de educación superior en Ecuador en los años previos a la reforma Constitucional de 2008 no estaba beneficiando a los grupos desfavorecidos, como sí benefició a la población identificada como “mestizos” o “blancos”.

### **Tendencias Post-Reforma, un primer vistazo**

Todavía es temprano para evaluar el impacto de la educación pública gratuita a partir de 2008, pero los mismos datos de la encuesta nacional utilizados en el análisis anterior, nos pueden dar algunas pistas preliminares de lo que eventualmente podríamos encontrar como efectos luego de la suspensión de cobros en las universidades a los Ecuatorianos. Como una primera mirada en la dirección de los futuros cambios, he usado las estadísticas de las encuestas de 2007, 2008 y 2009, con esta información es posible obtener una visión preliminar de las consecuencias de la educación superior gratuita entre los grupos desfavorecidos. Para obtener el estatus de “indígena” he usado un indicador más preciso que la identidad étnica auto-calificada por el cuestionario de la encuesta, en lugar de utilizar la pregunta ¿cómo se considera usted?, me he enfocado en la pregunta relativa al idioma. En cada año los jóvenes reportaron los idiomas que sus padres hablaban. En estas encuestas muy pocos Ecuatorianos reportaron tener padres monolingües de habla indígena, pero alrededor de un 7,5 por ciento de Ecuatorianos de entre 20 y 23 años de edad reportaron que sus padres hablan un lenguaje indígena además del Español (por lo general Quichua, el idioma del imperio Inca que se extendió al Ecuador en los años anteriores a la conquista española). Esta es una medida más objetiva de las raíces indígenas que aquella difusa y más subjetiva pregunta con respecto a la identidad de uno mismo.

Usando las encuestas de 2007, 2008 y 2009 podemos preguntarnos cómo la probabilidad neta de asistir a la Universidad cambió a raíz de la reforma Constitucional, para los jóvenes en función del idioma hablado por sus padres. Aparte de la dimensión cultural de acceso a la educación superior –indicada por el estatus de los padres al usar una lengua indígena-, la pobreza representa otro indicador clave para continuar este estudio. A efectos de superar un obstáculo para los pobres del Ecuador, la Asamblea Constituyente propuso suspender todos los cobros de las instituciones de educación superior pública. Teóricamente, podría haber existido un aumento inmediato en el número de las familias ecuatorianas más pobres que fueron capaces de matricular a sus hijos en la educación superior pública, sin embargo hay razones para la hipótesis de un resultado opuesto. Como vimos anteriormente en la Figura 2, solo una pequeña fracción de la población ecuatoriana de 18 años termina la educación secundaria y es entonces elegible para continuar con la educación post-secundaria. Las principales barreras que persisten no son principalmente los costos directos sino los costos de oportunidad indirectos. El grupo elegible de estudiantes de bajos ingresos es relativamente pequeño en Ecuador, esto se acompaña con el hecho de que incluso las familias de clase media son sensibles al costo de la educación superior, cuando el precio baja la expectativa de su participación puede subir igual o más que las expectativas de los pobres.

Usando las Encuestas Nacionales de Empleo de Ecuador de 2007, 2008 y 2009, he creado un indicador de pobreza familiar basado en la política oficial del gobierno de considerar si la madre de familia es o no elegible para recibir el Bono de Desarrollo Humano (BDH) EL BDH es un sofisticado programa que se enfoca en las madres que viven en la pobreza. Las madres con hijos a su cargo califican a este sistema a través de una serie de medidas y pruebas de su situación. Se trata de

un programa de amplia difusión y cerca de la mitad de niños Ecuatorianos reciben beneficios del programa (que es igual a USD \$35 por mes). Con estas dos medidas, -la primera indicando la diferencia cultural y la segunda indicando la pobreza material- es posible comparar los porcentajes de jóvenes que han estudiado en las universidades públicas en los últimos tres años. Los resultados de este análisis se presentan en la Figura 6.

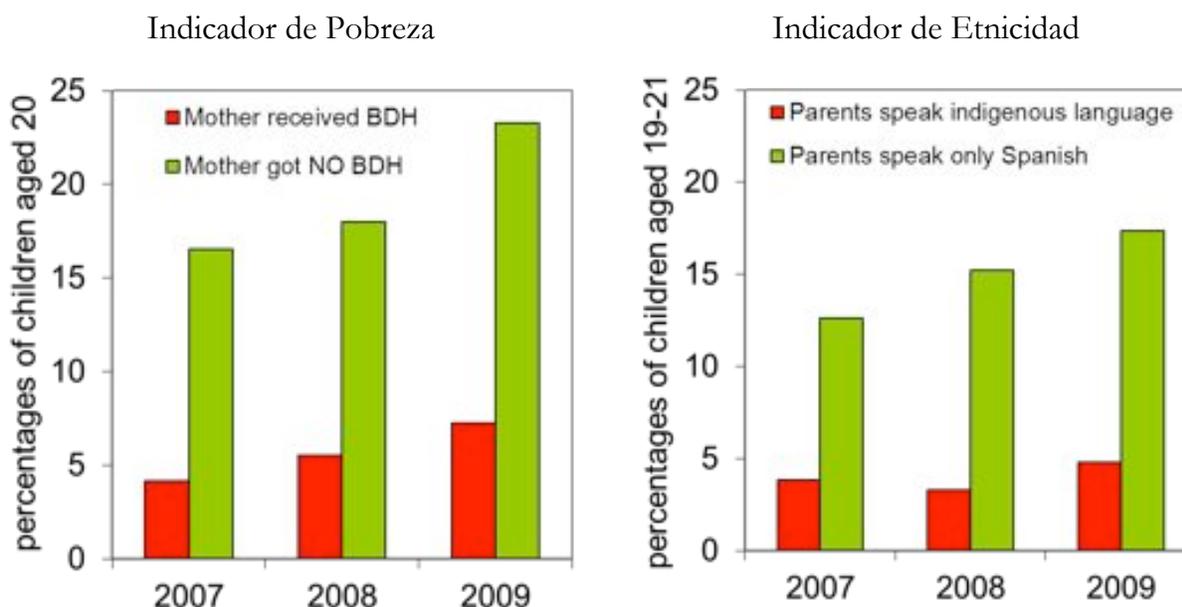


Figura 6. Porcentajes de Ecuatorianos que comenzaron estudios superiores 2007-2009, por asistencia social maternal y por lenguaje de los padres

Fuente: analysis of national employment surveys provided by INEC.

Nota: padres que hablan Quichua u otras lenguajes indígenas pueden también hablar español y no ser necesariamente monolingües.

Como podemos observar de la Figura 6 se ha producido un aumento gradual en ir a la universidad en la muestra de los jóvenes cuyas madres recibieron el BDH y fueron oficialmente considerados “pobres”. Estas son buenas noticias, pero es solo la mitad de la historia si nos preocupa la equidad educativa, porque los mayores beneficiarios después de 2008 no son los pobres. Observamos que además hubo un salto –aún *mayor*– en la asistencia de los jóvenes cuyas madres no reciben el BDH. En consecuencia, la brecha entre jóvenes pobres y los de la clase media se hizo más grande, esa seguramente no fue la intención de la reforma constitucional al transformar la educación superior en “gratuita”. Aunque todavía es temprano, los primeros síntomas deben causar al menos cierta preocupación entre los responsables de la política pública en el Ecuador quienes pensaban que suspendiendo los cobros a los usuarios se reduciría la brecha en el acceso a la universidad pública de acuerdo al nivel de pobreza de la gente. Una tendencia muy similar se encuentra si consideramos la población juvenil ecuatoriana que tiene raíces indígenas. Lamentablemente entre este grupo no hay un cambio significativo en los porcentajes de jóvenes que asisten a universidades públicas y cuyos padres hablan un idioma indígena. En cambio los principales beneficiarios de la educación gratuita – el mayor segmento creciente de población– fueron los hijos de padres que no hablan una lengua indígena. Una vez más la tendencia neta sugiere un crecimiento –no disminución– de la brecha entre los sectores más favorecidos y los desfavorecidos de la sociedad.

## Conclusiones e Implicaciones en las Políticas Públicas

El fallecido periodista mexicano Carlos Monsiváis, al informar, en febrero de 1987, sobre una manifestación de estudiantes de la Universidad Nacional de México, tomó nota de cierta ironía encerrada en los gritos y consignas populistas para eliminar los cobros a los estudiantes:

¡La educación! ¡Primero, al hijo del obrero!  
¡Le educación! ¡Después, al hijo del burgués!

Monsiváis informó que los manifestantes no provenían de las clases populares, sino que provenían de las clases medias y de la élite mexicana. En cierto sentido, esto es de esperarse pues aunque la educación universitaria es cara, el mayor gasto no proviene de las comparativamente pequeñas tarifas que se cobran a las familias en la mayoría de universidades públicas de Latinoamérica, incluyendo al Ecuador antes de 2008. El gasto más grande proviene de los años de sacrificio de las familias que apoyan los estudios de sus hijos y eventualmente el aprobar competitivos exámenes de ingreso en lugar de trabajar para apoyar la economía familiar. Por esta razón en ningún país y en ningún momento histórico la educación universitaria ha ido primero a los hijos de los trabajadores y solo en segundo lugar a la clase media (el “hijo del burgués”). En parte por esta razón algunos economistas han defendido durante mucho tiempo la colaboración entre las esferas pública y privada para el financiamiento de la educación superior. (Ziderman, 1995).

Los programas de préstamo suscritos con la garantía del gobierno son una solución a la regresividad universal de patrocinio del gobierno directamente a las universidades (ver Johnstone & Marcucci, 2010). Los opositores del cobro en las universidades consideran a la educación superior como un bien público y un derecho humano. Dos de los arquitectos de la nueva Ley de Educación Superior de Ecuador que regula éste sector adoptan ésta posición y prefieren políticas progresivas de impuestos a cobros de tarifas a usuarios o de préstamos como una forma de nivelar el campo de juego (ver Ramírez & Minteguiaga 2010, p. 150). En algunos países con larga tradición de impuestos progresivos sobre la renta, puede ser posible aplicar este sistema para “nivelar el campo de juego” creando y auspiciando becas y programas de ayuda desde el nivel central con altas tasas marginales de impuestos a la riqueza, pero en la mayoría de América Latina los códigos fiscales son difíciles de cumplir, en parte por la relativamente pequeña porción de flujos de ingreso provenientes de la economía salarial formal. Por lo tanto, impuestos al valor agregado, y tasas de uso –inherentemente regresivas- se han convertido en la fuente más importante de las finanzas públicas.

La eliminación de los cobros a los estudiantes en las universidades públicas de Ecuador, expresan los ideales de equidad que están consagrados en la Constitución, pero la traducción de buenas intenciones a la política pública es un proceso complicado y los ideales no se traducen fácilmente a la realidad. Por su lado, los investigadores encuentran a menudo que las mejores intenciones pueden producir consecuencias inesperadas que son lo opuesto a lo que se pretendía, lo que Raymond Boudon (1993) denomina “efectos perversos” en el caso de las reformas a la educación superior francesa de la década de los sesenta. Por lo tanto, es necesario que los defensores de la equidad de la educación superior presten especial atención no solo a los ideales, sino también a las consecuencias. Los datos del censo de Ecuador junto con los datos nacionales representativos de las encuestas a hogares desde 2001 pintan un cuadro sombrío de una creciente inequidad. Con el tiempo Ecuador ha experimentado una exacerbada estratificación social porque los estudiantes con más probabilidades de terminar la secundaria provienen cada vez más de familias favorecidas. Aquellos más propensos a dejar el desempleo y acabar la secundaria, son jóvenes cuyos padres no hablan una lengua indígena, que son mestizos o blancos, aquellos con padres de altos ingresos y

aquellos con madres muy educadas. Por esta razón los beneficiarios de la educación universitaria gratuita provienen de las población más favorecida y son étnicamente mestizos y blancos, incluso después de tomar en cuenta el hecho de que los jóvenes indígenas viven en zonas rurales. Sorprendentemente en lo que podría ser considerado “un efecto perverso” la primera evidencia que sigue la reforma Constitucional sugiere una aceleración en la desigualdad de acceso a la educación superior pública.

¿Cómo podría Ecuador nivelar el campo de juego?. Básicamente, el Ecuador debe invertir grandes recursos para mejorar la calidad de su educación básica y para implementar programas para mantener a todos los estudiantes en las escuelas y colegios hasta que sean elegibles para asistir a la universidad. De hecho, este es un posible resultado de la reforma Constitucional. Si el gobierno es capaz de mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria, consecuentemente los jóvenes provenientes de familias pobres y con raíces indígenas se mantendrán escolarizados hasta su graduación y serán elegibles para obtener los beneficios de la educación universitaria gratuita. Pero también existe el peligro de que sin una gran inversión del gobierno en la educación básica pública, la clase media abandone las escuelas y colegios públicos, lo que supondrá un deterioro de la calidad de la educación pública cuyos graduados no podrán obtener acceso a la universidad porque no podrán pasar los exámenes de ingreso. Lo que está claro es que la gratuidad de la educación para todos los estudiantes universitarios actuales (en ausencia de medios de pruebas económicas o asistencia financiera para las familias más necesitadas) supone una enorme responsabilidad financiera sobre el gobierno y le obliga a gastar dinero para la educación superior que podría haber sido utilizado para mejorar la educación básica. Esta podría ser otra consecuencia perversa de una Constitución progresista.

## Referencias

- Arum, R., Gamoran, A. & Shavit, Y. (2009) More inclusion than diversion. in Y. Shavit, R. Arum & A. Gamoran (Eds.), *Stratification in higher education*. (pp.1-38). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Blossfeld, H.P., & Shavit, Y. (1993). Persisting barriers. Pps. 214-227 in Y. Shavit & H.P. Blossfeld (Eds.), *Persistent inequality: A comparative study of educational stratification in thirteen countries*. Boulder, CO: Westview Press.
- Boudon, R. (1993). *Effets pervers et ordre social*. [Perverse effects and social order]. Paris: University of Paris Press.
- Buchmann, C. & Hannum, E. (2001). Education and stratification in developing countries: A review of theories and research. *Annual Review of Sociology* 27: 77-102.
- Cerych, L., Furth, D., & Papadopoulos, G. (1974). Overall issues in the future structure of post-secondary education. In *Policies for Higher Education*. Paris: OECD.
- Johnstone, D.B. & Marcucci, P.N. (2010). *Financing higher education worldwide: Who pays? Who should pay?* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Kelley, J. & Klein, H. (1981). *Revolution and the rebirth of inequality: A theory applied to the national revolution in Bolivia*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Mare, R.D. (1981). Change and stability in educational stratification, *American Sociological Review* 46 (1), 72-87.
- Neave, G. & van Vught, F.A. (1994). *Government and higher education relationships across three continents*. Oxford, UK: Pergamon.
- Arcos Cabrera, C. (2009). *Entre la planificación nacional y la educación superior*. [Between national planning and higher education]. Quito, Ecuador: SENPLADES.

- Pacheco Prado, L. (1992). *La universidad ecuatoriana: Crisis académica y conflicto político*. [The Ecuadorian university: Academic crisis and political conflict]. Quito, Ecuador: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Pacheco Prado, Lucas. (2008). *La universidad: Desafíos en la gestión académica*. [The university: Challenges in the academic management]. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Pareja, F. (1986). *La educación superior en Ecuador*. [Higher education in Ecuador]. Caracas, Venezuela: UNESCO.
- Raftery, A.E. & Hout, M. (1993). Maximally maintained inequality: Expansion, reform, and opportunity in Irish education, 1921-1975. *Sociology of Education* 66(1), 41-62.
- Ramírez, R. & Minteguiaga, A. (2010). Transformaciones en la educación superior ecuatoriana: Antecedentes y perspectivas futuras como consecuencia de la nueva constitución política. [Transformations in Ecuadorian higher education: Antecedents and future perspectives on the consequences of the new political constitution], *Educación Superior y Sociedad* 15: 129-154.
- Shavit, Y. & Blossfeld, H.P. (Eds.). (1993). *Persistent inequality: Changing educational attainment in thirteen countries*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sorokin, P. (1927/1954). *Social and cultural mobility*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Zideman, A., & Albrecht, D. (1995). *Financing universities in developing countries*. Washington, DC: The Falmer Press.

## **Anexo A: Innovaciones en educación superior en la Constitución de 2008**

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

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

**Art. 352.-** El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados. Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro.

**Art. 353.-** El sistema de educación superior se regirá por:

1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva.
2. Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.

**Art. 354.-** Las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares, se crearán por ley, previo informe favorable vinculante del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, que tendrá como base los informes previos favorables y obligatorios de la institución responsable del aseguramiento de la calidad y del organismo nacional de planificación. Los institutos superiores tecnológicos, técnicos y pedagógicos, y los conservatorios, se crearán por resolución del organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema, previo informe favorable de la institución de aseguramiento de la calidad del sistema y del organismo nacional de planificación. La creación y financiamiento de nuevas casas de estudio y carreras universitarias públicas se supeditará a los requerimientos del desarrollo nacional. El organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley.

**Art. 355.-** El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte. Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente. La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la

planificación nacional. La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema, ni clausurarlas o reorganizarlas de forma total o parcial.

**Art. 356.-** La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel. El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes. Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular. El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones.

**Art. 357.-** El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel. La distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley. La ley regulará los servicios de asesoría técnica, consultoría y aquellos que involucren fuentes alternativas de ingresos para las universidades y escuelas politécnicas, públicas y particulares.

**Sobre el autor:**

David Post

Penn State

Email: [post@psu.edu](mailto:post@psu.edu)

**David Post** es Profesor de Política Educativa en Penn State, y Editor de la revista científica *Comparative Education Review*. Su más reciente investigación incluye temas sobre Movilidad Social y Acceso a la Educación Superior en México y Hong Kong. Otros de sus focos de interés son la Regulación del Empleo Estudiantil y sus consecuencias en el desempeño académico. Ha escrito varios libros, entre ellos *Trabajo, La Escuela, y Bienestar de los Niños en América Latina* (Fondo de Cultura Económica, 2003).

---

## archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 19 Número 20 20 de Julio 2011

ISSN 1068-2341

---



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Institute and Graduate School of Education, Arizona State University*. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en EBSCO Education Research Complete, DIALNET, [Directory of Open Access Journals](#), ERIC, H.W. WILSON & Co, QUALIS – A 2 (CAPES, Brazil), SCOPUS, Socolar-China.

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>

Por errores y sugerencias contacte a [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu).

---

archivos analíticos de políticas educativas  
consejo editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores. Asociados **Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

- Armando Alcántara Santuario** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
- Claudio Almonacid** Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile
- Pilar Arnaiz Sánchez** Universidad de Murcia, España
- Xavier Besalú Costa** Universitat de Girona, España
- Jose Joaquin Brunner** Universidad Diego Portales, Chile
- Damián Canales Sánchez** Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México
- María Caridad García** Universidad Católica del Norte, Chile
- Raimundo Cuesta Fernández** IES Fray Luis de León, España
- Marco Antonio Delgado Fuentes** Universidad Iberoamericana, México
- Inés Dussel** FLACSO, Argentina
- Rafael Feito Alonso** Universidad Complutense de Madrid, España
- Pedro Flores Crespo** Universidad Iberoamericana, México
- Verónica García Martínez** Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México
- Francisco F. García Pérez** Universidad de Sevilla, España
- Edna Luna Serrano** Universidad Autónoma de Baja California, México
- Alma Maldonado** Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México
- Alejandro Márquez Jiménez** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
- José Felipe Martínez Fernández** University of California Los Angeles, USA
- Fanni Muñoz** Pontificia Universidad Católica de Perú
- Imanol Ordorika** Instituto de Investigaciones Economicas – UNAM, México
- Maria Cristina Parra Sandoval** Universidad de Zulia, Venezuela
- Miguel A. Pereyra** Universidad de Granada, España
- Monica Pini** Universidad Nacional de San Martín, Argentina
- Paula Razquín** UNESCO, Francia
- Ignacio Rivas Flores** Universidad de Málaga, España
- Daniel Schugurensky** Universidad de Toronto-Ontario Institute of Studies in Education, Canadá
- Orlando Pulido Chaves** Universidad Pedagógica Nacional, Colombia
- José Gregorio Rodríguez** Universidad Nacional de Colombia
- Miriam Rodríguez Vargas** Universidad Autónoma de Tamaulipas, México
- Mario Rueda Beltrán** Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México
- José Luis San Fabián Maroto** Universidad de Oviedo, España
- Yengny Marisol Silva Laya** Universidad Iberoamericana, México
- Aida Terrón Bañuelos** Universidad de Oviedo, España
- Jurjo Torres Santomé** Universidad de la Coruña, España
- Antoni Verger Planells** University of Amsterdam, Holanda
- Mario Yapu** Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

arquivos analíticos de políticas educativas  
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)  
Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**  
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

<b>Dalila Andrade de Oliveira</b> Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil	<b>Jefferson Mainardes</b> Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil
<b>Paulo Carrano</b> Universidade Federal Fluminense, Brasil	<b>Luciano Mendes de Faria Filho</b> Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
<b>Alicia Maria Catalano de Bonamino</b> Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil	<b>Lia Raquel Moreira Oliveira</b> Universidade do Minho, Portugal
<b>Fabiana de Amorim Marcello</b> Universidade Luterana do Brasil, Canoas, Brasil	<b>Belmira Oliveira Bueno</b> Universidade de São Paulo, Brasil
<b>Alexandre Fernandez Vaz</b> Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil	<b>Antônio Teodoro</b> Universidade Lusófona, Portugal
<b>Gaudêncio Frigotto</b> Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil	<b>Pia L. Wong</b> California State University Sacramento, U.S.A
<b>Alfredo M Gomes</b> Universidade Federal de Pernambuco, Brasil	<b>Sandra Regina Sales</b> Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil
<b>Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva</b> Universidade Federal de São Carlos, Brasil	<b>Elba Siqueira Sá Barreto</b> <u>Fundação Carlos Chagas</u> , Brasil
<b>Nadja Herman</b> Pontifícia Universidade Católica –Rio Grande do Sul, Brasil	<b>Manuela Terrasêca</b> Universidade do Porto, Portugal
<b>José Machado Pais</b> Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal	<b>Robert Verhine</b> Universidade Federal da Bahia, Brasil
<b>Wenceslao Machado de Oliveira Jr.</b> Universidade Estadual de Campinas, Brasil	<b>Antônio A. S. Zuin</b> Universidade Federal de São Carlos, Brasil

education policy analysis archives  
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David R. Garcia & Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

**Jessica Allen** University of Colorado, Boulder

**Gary Anderson** New York University

**Michael W. Apple** University of Wisconsin,  
Madison

**Angela Arzubiaga** Arizona State University

**David C. Berliner** Arizona State University

**Robert Bickel** Marshall University

**Henry Braun** Boston College

**Eric Camburn** University of Wisconsin, Madison

**Wendy C. Chi\*** University of Colorado, Boulder

**Casey Cobb** University of Connecticut

**Arnold Danzig** Arizona State University

**Antonia Darder** University of Illinois, Urbana-  
Champaign

**Linda Darling-Hammond** Stanford University

**Chad d'Entremont** Strategies for Children

**John Diamond** Harvard University

**Tara Donahue** Learning Point Associates

**Sherman Dorn** University of South Florida

**Christopher Joseph Frey** Bowling Green State  
University

**Melissa Lynn Freeman\*** Adams State College

**Amy Garrett Dikkers** University of Minnesota

**Gene V Glass** Arizona State University

**Ronald Glass** University of California, Santa Cruz

**Harvey Goldstein** Bristol University

**Jacob P. K. Gross** Indiana University

**Eric M. Haas** WestEd

**Kimberly Joy Howard\*** University of Southern  
California

**Aimee Howley** Ohio University

**Craig Howley** Ohio University

**Steve Klees** University of Maryland

**Jaekyung Lee** SUNY Buffalo

**Christopher Lubienski** University of Illinois,  
Urbana-Champaign

**Sarah Lubienski** University of Illinois, Urbana-  
Champaign

**Samuel R. Lucas** University of California,  
Berkeley

**Maria Martinez-Coslo** University of Texas,  
Arlington

**William Mathis** University of Colorado, Boulder

**Tristan McCowan** Institute of Education, London

**Heinrich Mintrop** University of California,  
Berkeley

**Michele S. Moses** University of Colorado, Boulder

**Julianne Moss** University of Melbourne

**Sharon Nichols** University of Texas, San Antonio

**Noga O'Connor** University of Iowa

**João Paraskveva** University of Massachusetts,  
Dartmouth

**Laurence Parker** University of Illinois, Urbana-  
Champaign

**Susan L. Robertson** Bristol University

**John Rogers** University of California, Los Angeles

**A. G. Rud** Purdue University

**Felicia C. Sanders** The Pennsylvania State  
University

**Janelle Scott** University of California, Berkeley

**Kimberly Scott** Arizona State University

**Dorothy Shipps** Baruch College/CUNY

**Maria Teresa Tatto** Michigan State University

**Larisa Warhol** University of Connecticut

**Cally Waite** Social Science Research Council

**John Weathers** University of Colorado, Colorado  
Springs

**Kevin Welner** University of Colorado, Boulder

**Ed Wiley** University of Colorado, Boulder

**Terrence G. Wiley** Arizona State University

**John Willinsky** Stanford University

**Kyo Yamashiro** University of California, Los Angeles

\* Members of the New Scholars Board

