Libre acceso vs. SENESCYT: Corrupción y acceso a la educación superior pública en el Ecuador

Romina Estévez

2023-07-25

La manera en la que los jóvenes ecuatorianos acceden a universidades públicas ha sido históricamente confusa. En los últimos 15 años, se han dado varios cambios y ajustes junto con una ola de escándalos y corrupción. Según Stephen P. Heyneman, la corrupción en la educación se puede presentar incluso desde los primeros niveles de admisión: “los estudiantes sienten que deben pagar un precio sombra para ingresar a un programa universitario específico”[1]. Es conocido que la corrupción es un problema prevalente en el Ecuador, pero, ¿cómo ha influenciado el sistema de ingreso a la universidad a la corrupción en los ámbitos educativos?

# Historia del sistema de ingreso a la educación superior

En el presente, la mayoría de adultos jóvenes del país se someten a un examen de ingreso a la educación superior: más de dos millones de estudiantes desde el año 2012 han rendido los diferentes exámenes para acceder a la educación pública[2]. Sin embargo, este sistema es relativamente nuevo; de hecho, la educación superior en el país generalmente no ha contado con un examen centralizado. En 1938, el gobierno concedió autonomía a las instituciones educativas del Ecuador, por lo que cada universidad establecía “sus propias políticas, mecanismos y requisitos de ingreso”[3]. Esto cambió momentáneamente en el quinto régimen de José María Velasco Ibarra, donde se implementó un examen de ingreso centralizado. Esta evaluación duró poco, pues la movilización estudiantil de 1969 exigió que la educación superior fuese de libre acceso para los estudiantes ecuatorianos, argumentando que dichos exámenes “constituían un mecanismo de discriminación y tráfico de influencias”[4]. Los estudiantes lograron su objetivo y se instauró el libre ingreso en la educación superior; es decir, para estudiar en una universidad estatal únicamente se necesitaba el título de bachiller (aunque sin prohibir que se establezcan exámenes específicos para facultades y universidades). Esta situación tomaría un drástico cambio cincuenta años después, después del auge de la Constitución del 2008 propuesta por el gobierno de Rafael Correa.

Con el fin de generar igualdad de oportunidades entre los jóvenes ecuatorianos de distintos contextos socioculturales, la Ley de Educación Superior estableció en 2011 el Examen Nacional de Educación Superior (ENES) regulado por el Sistema de Nivelación y Admisión (SNNA). De acuerdo con el gobierno del momento, la corrupción en un sistema de libre ingreso a las universidades se manifiesta con el pago de sobornos para poder obtener un cupo, nepotismo, favoritismo y “palanqueos entre autoridades”[5]. Pese a que estuvo en vigencia desde el 2011, no sería hasta el 2014 que el ENES tomaría un carácter obligatorio. La puntuación de esta evaluación determinaba la asignación de un cupo en instituciones educativas públicas. En el 2017 se da un nuevo cambio, pues se plantea la fusión del examen de grado Ser Bachiller (obligatorio para graduarse del colegio) con el examen de ingreso a la universidad[6].

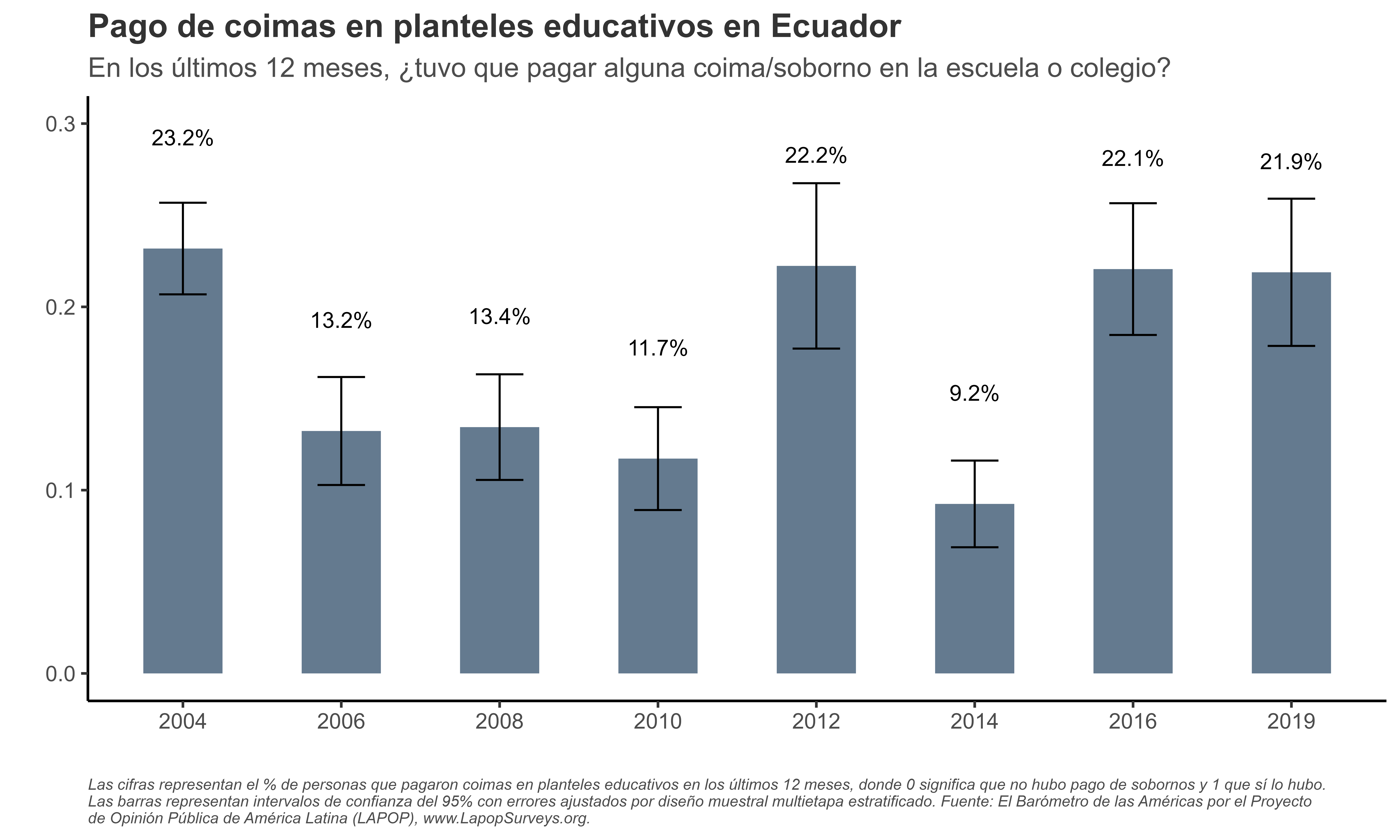
El examen unificado fue criticado desde su establecimiento, especialmente por personajes detractores del gobierno de Rafael Correa, notablemente por políticos del Partido Social Cristiano (PSC) y Creando Oportunidades (CREO). El sistema educativo volvió a modificarse en el gobierno de Guillermo Lasso, líder de CREO, quien en su campaña presidencial habría propuesto un libre acceso a la universidad, sin especificar qué implicaba dicho libre acceso y luego negando haber hablado del tema[7]. En el 2021 el presidente anuncia el reemplazo del examen Ser Bachiller por el test Transformar, cuya función era la misma[7]. Finalmente, en 2022 se anunció la eliminación del test, significando que el acceso a universidades públicas ahora depende de las mismas instituciones (un regreso al “libre acceso”).

## Incidencia y tolerancia a la corrupción en ámbitos educativos

Como la historia lo muestra, tanto el sistema actual de “libre ingreso” como el sistema de examen unificado han sido ampliamente criticados, siendo la corrupción de bajo nivel uno de los argumentos más fuertes. En este caso, es importante preguntarse cuál es la relación entre la corrupción y el acceso a la educación superior, motivando el análisis con hechos empíricos.

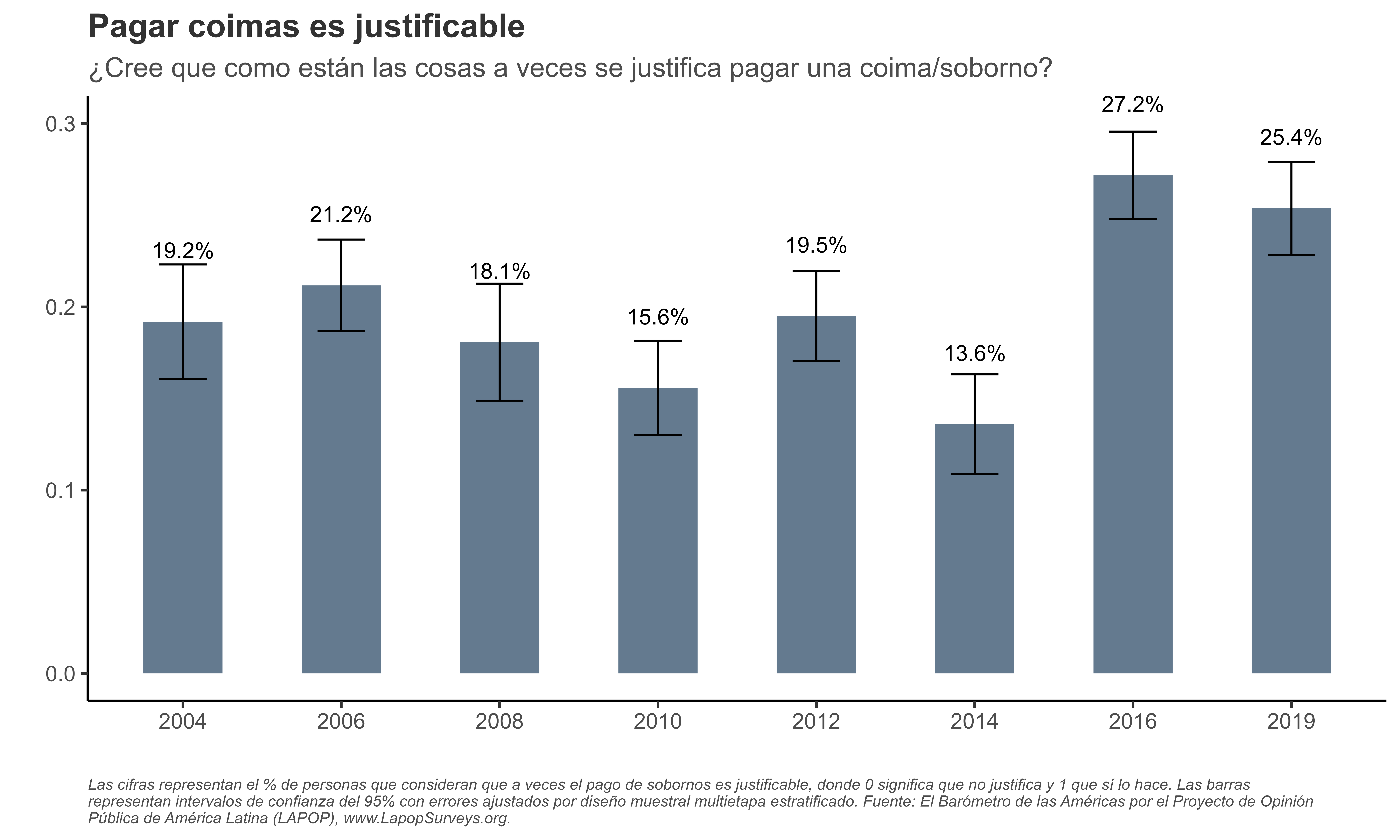
Para responder esta pregunta, es posible usar los resultados de la encuesta del Barómetro de las Américas (AB) del Latin American Public Opinion Project (LAPOP). Estos sondeos de opinión pública permiten inferir el porcentaje anual de ecuatorianos que pagaron sobornos en escuelas o colegios, recordando que la educación superior en Ecuador no contaba con un examen de acceso centralizado hasta el 2011. Con esta información, podemos hacer un análisis *aproximado* sobre la corrupción en procesos universitarios, ya que la pregunta no hace referencia a la educación superior específicamente.

El gráfico a continuación contempla el porcentaje de personas que pagaron una coima o soborno en la escuela o colegio. Puesto que no se hace referencia a las condiciones específicas del soborno, no es posible conocer en qué manera se dan los sobornos. Sin embargo, el análisis de esta pregunta es útil para conocer cuál es la propensión del ecuatoriano promedio a cometer o aceptar actos de corrupción en la obtención de cupos para el sistema de educación superior.



Un cambio clave es aquel entre el 2010 y 2012, tomando en cuenta implementación del ENES (examen centralizado) en el 2011. Entre estos dos períodos, el pago de coimas en planteles educativos incrementa de forma estadísticamente significativa, llegando a casi duplicarse. Aunque no se conoce si se dio un patrón similar en la corrupción para obtener un cupo en la universidad, es posible que este cambio se haya dado debido a los nuevos incentivos de obtener una educación superior, tomando en cuenta que el financiamiento para universidades durante el gobierno de turno fue considerable. La incidencia de corrupción en el ámbito educativo se estabilizó en 2014. Con un porcentaje del 9.2%, este fue el año con menor pago de sobornos, aunque la cifra no presenta una diferencia estadísticamente significativa con la de 2010. Según los datos, aparentemente el nuevo sistema fue igual de corrupto que el sistema en 2010.

Sin embargo, en los últimos periodos de la encuesta podemos ver que el pago de sobornos en colegios aumentó en gran medida. Asumiendo que observamos una incidencia de corrupción similar en procesos universitarios, este incremento en corrupción podría explicarse por el establecimiento del examen Ser Bachiller (unificado) en el año 2019. Recordemos que esta evaluación no solo permitía el acceso a universidades públicas, también decidía si el estudiante se gradúa del colegio o no. Un examen con doble propósito como el Ser Bachiller podría haber causado gran desasosiego en la población de estudiantas, lo que podría explicar que un 22% de ecuatorianos pagó sobornos en colegios. Los estudiantes tenían más incentivos para pagar coimas, ingresar a universidades y, más importante aún, graduarse del colegio, lo cual también podría reflejar la propensión que hay en el país a pagar coimas en institutos superiores para obtener un cupo.



El problema de la corrupción es uno muy prevalente en el Ecuador, no solamente en educación. El gráfico de arriba nos muestra la propensión a justificar un soborno, y, como se puede ver, esta predisposición es relativamente alta. De hecho, Ecuador se encuentra entre los países más tolerantes a la corrupción de la región[8]. Esto podría representar un problema grave ahora que el examen unificado se ha eliminado, puesto que si la propensión a justificar la corrupción es alta, la incidencia de la misma también lo podría ser. Sin embargo, no existe razón para creer que en caso de alta justificación de corrupción y examen unificado también observemos la misma tendencia.

El considerable aumento en la corrupción en ámbitos educativos se da al mismo tiempo en el que hubo un significativo incremento de la tolerancia a la misma en 2016. No obstante, este aumento no necesariamente se debe al cambio en el sistema de ingreso a universidades estatales. Es posible que el cambio esté más relacionado con la caída de la popularidad del gobierno y la recesión después de la caída de los precios del petróleo en 2015. Para mediados del 2016, el 58 % de la población desaprobaba la gestión del presidente Rafael Correa[9]. En general, la forma en la que se observa la incidencia de la corrupción en el sector de la educación responde mejor a la tolerancia a la corrupción que a cambios en el sistema educativo.

También es importante establecer que la propagación de la corrupción se da porque hay incentivos tanto para los consumidores de la corrupción (estudiantes y representantes familiares, en este caso) como para los agentes del Estado. Este último gráfico, en cierta medida, muestra la demanda de corrupción en el país, que potencialmente responde al rechazo de la gestión gubernamental ante la recesión económica. En el caso específico de la educación superior, pagar un soborno implica tener la posibilidad de estudiar en una universidad pública la carrera que el estudiante desee. Varios factores políticos y económicos influyen en la tolerancia a la corrupción, por lo que no se puede llegar a una conclusión para el sistema educativo únicamente con estos datos.

En cuanto a la oferta de sobornos en la educación superior, los funcionarios públicos también tienen un impulso para aceptar coimas, siendo este un incentivo económico para su propio beneficio. En ese caso, factores externos como recesiones también podrían hacer a los ofertantes de servicios públicos ser más corruptos. La teoría económica señala que si ambas partes tienen incentivos para tolerar la corrupción y la presión pública para eliminar la misma es débil, no hay razón para que sus niveles disminuyan. Existe también una posible justificación teórica para el argumento en contra de los exámenes de ingreso para cada universidad: en caso de que exista un agente central que controla la corrupción (el gobierno central), la incidencia de la misma podría ser menor que el caso en el que la corrupción se controla por varios agentes individuales[10]. Sin embargo, los datos disponibles aquí no permiten apoyar este argumento ni tampoco su contraparte, el “libre ingreso” con exámenes diferentes para cada universidad.

# Proyecciones para el futuro

Este año se estará aplicando (de nuevo) el acceso a la educación superior pública de acuerdo a los procedimientos de admisión propios de cada universidad (“libre acceso”). ¿Qué podemos esperar en cuanto a la corrupción en el sistema educativo? El análisis cuantitativo de la incidencia de la corrupción indica lo siguiente:

1. Entre 2010 y 2012, el período donde se instauró por primera vez el examen centralizado de acceso a la universidad ENES, existió un significativo aumento de pago de sobornos en ambientes educativos.
2. Para el 2014, cuando se implementó la obligatoriedad del examen ENES, la corrupción en escuelas y colegios se redujo a un nivel similar al que existía cuando no había un sistema centralizado de ingreso a la universidad. Esto implica que no existe una diferencia clara en el mediano plazo entre la incidencia de corrupción antes y después del establecimiento del examen centralizado.
3. A partir del 2016, existe un considerable aumento de la corrupción en la educación, lo que coincide con un incremento significativo de la propensión a tolerar sobornos. Esto señala que es quizás la tolerancia a la corrupción, y no el esquema de ingreso a la universidad, lo que motiva el pago de sobornos en ámbitos educativos.

Tomando en cuenta esta información la conclusión principal es que, aparentemente, no existe una relación clara entre el sistema de ingreso a la universidad y la corrupción en ámbitos educativos. Si bien los datos analizados aquí no observan de forma exacta la corrupción en el otorgamiento de cupos a nivel universitario, el pago de sobornos en colegios y escuelas nos permiten entender la forma en la que los ecuatorianos se comportarían en el ámbito universitario. El análisis presente proyecta que, sin importar los cambios en política pública educativa, los sobornos e injusticias para entrar a la universidad persistirán si es que la población tolera a la corrupción en cualquier ámbito en donde las circunstancias lo justifiquen. Las elecciones anticipadas de agosto 2023 pondrán a prueba a los candidatos y sus actitudes hacia el sistema educativo, sin embargo, a juzgar por lo que los datos pueden decir, será más importante la actitud general de los aspirantes a la corrupción que su posición política respecto al sistema de ingreso a la universidad.

# Referencias

1. Hallak, J., & Poisson, M. (2010). *Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer?* Ediciones UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373474/PDF/373474spa.pdf.multi>

2. Paucar, E. (1AD). Luego de siete años, la prueba Ser Bachiller entra a evaluación. In *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/evaluacion-bachiller-educacion-superior.html>

3. Analuiz Valdiviezo, H. L. A. (2016). *Estudio del ingreso de los bachilleres a la universidad: Mecanismos y procesos de admisión* [PhD thesis]. Universidad Andina Simón Bolívar.

4. Celi Hidalgo, C. (2014). *Representaciones en prensa sobre los movimientos estudiantiles en la Universidad Central del Ecuador (1990-2013)* [Report]. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4488>

5. SNNA. (2013). *Guía para el Acceso a la Educación Superior* (p. 88). <https://docplayer.es/67766081-Guia-para-el-acceso-a-la-educacion-superior.html>

6. Torres, M. (n.d.). *Ser Bachiller: Desde su inicio la prueba ha tenido cinco cambios*. Retrieved July 24, 2023, from <https://www.expreso.ec/guayaquil/bachiller-inicio-prueba-tenido-cinco-cambios-3392.html>

7. AFP. (2021). Guillermo Lasso sí habló del “libre acceso a la universidad” en Ecuador cuando era candidato. In *Factual*. <https://factual.afp.com/guillermo-lasso-si-hablo-del-libre-acceso-la-universidad-en-ecuador-cuando-era-candidato>

8. Vintimilla, J. P. (2020). Ecuador es uno de los países más propensos a tolerar la corrupción [Primicias]. In *Política*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/ecuador-paises-mas-propensos-tolerar-corrupcion/>

9. Comercio, E. (2016). Un 58% de la población desaprueba la gestión del presidente Rafael Correa, según Cedatos. In *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/desaprueba-gestion-rafaelcorrea-ecuador-cedatos.html>

10. Shleifer, A., & Vishny, R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, *108*(3), 599–617.