

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría de Investigación en Gobierno

Mención en Estudios sobre el Estado

Políticas públicas y gubernamentalidad del Sistema de Educación Superior del Ecuador en el periodo 2008-2018

Luis Alfonso Segovia Cárdenas

Tutor: Arturo Ernesto Villavicencio Vivar

Quito, 2022

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra No comercial Sin obras derivadas	
---	---	---

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Luis Alfonso Segovia Cárdenas, autor de la tesis intitulada “Políticas públicas y gubernamentalidad del Sistema de Educación Superior del Ecuador en el periodo 2008-2018”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster de Investigación en Gobierno con mención en Estudios sobre el Estado en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

30 de octubre de 2022

Firma: _____

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo principal analizar las políticas públicas implementadas como consecuencia de las reformas establecidas en la educación superior del país, a la luz del contexto de la gubernamentalidad ecuatoriana y sus mecanismos en el periodo 2008-2018, bajo el marco normativo establecido por la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), que fijaron las bases para realizar los cambios en la Educación Superior del Ecuador. El trabajo de investigación realizado consiste en una de revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias, para cuyo efecto se aprovecha la ventaja tecnológica existente que permite obtener información por medio del internet, sumada a la información obtenida de los organismos oficiales de educación superior. En primer lugar, se presenta la parte conceptual de la política pública, el cambio de las políticas y sus enfoques; y, la gubernamentalidad y sus respectivos instrumentos; Luego se analiza el Sistema de educación superior del Ecuador 2008-2018, los contextos en los que se desenvuelve y su situación. Posteriormente se realiza un estudio crítico de la política y la gubernamentalidad del sistema de educación superior en el Ecuador y sus consecuencias. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones que sintetizan el desarrollo del estudio investigativo realizado, teniendo como resultado relevante la certeza de que las reformas educativas, como resultado la nueva gubernamentalidad y sus políticas, no obtuvieron logros significativos que cumplan con las aspiraciones de la sociedad ecuatoriana de poseer una educación superior de calidad y excelencia, como soporte fundamental del desarrollo nacional.

Palabras clave: Políticas, públicas, gubernamentalidad, sistema, educación, superior.

Tabla de contenidos

Introducción	9
Capítulo primero: Aspectos teóricos	11
1. La política pública	11
1.1. Los instrumentos de una política	18
1.2. Política pública educativa	19
2. La Gubernamentalidad	19
2.1. Instrumentos y dispositivos de la gubernamentalidad	21
2.2. La gubernamentalidad en la educación superior	21
Capítulo segundo: Sistema de educación superior del Ecuador 2008-2018	23
1. Antecedentes	23
1.1. Contexto nacional	23
1.2. Contexto internacional y globalización	29
2. Situación de la educación superior en Ecuador	33
Capítulo tercero: Análisis de la política pública y la gubernamentalidad del sistema de educación superior en el Ecuador	39
1. Las políticas públicas y el sistema de educación superior en el Ecuador	39
1.1. Análisis y caracterización del contexto en que se formularon las nuevas políticas de educación superior del Ecuador y su implementación	39
1.2. Análisis del proceso de cambio de la política pública educativa de la educación superior ecuatoriana	43
1.3. Las políticas públicas de la Educación superior en Ecuador	49
2. La gubernamentalidad y el sistema de educación en el Ecuador	54
2.1. Instrumentos normativos de la nueva gubernamentalidad en la educación superior	54
2.2. Otros instrumentos de gubernamentalidad	59
2.3. La gubernamentalidad en la educación superior del Ecuador	60
2.4. La gubernamentalidad de la educación superior y su influencia en la autonomía universitaria	61
3. Análisis de las reformas de educación superior como producto de la nueva gubernamentalidad y sus políticas en el sistema de educación en el Ecuador	69

3.1. Análisis crítico de la experiencia de reforma de la educación superior hasta el año 2018	69
4. Consecuencias de la nueva gubernamentalidad y sus políticas traducidas en las reformas y cambio del enfoque educativo de la educación superior en el Ecuador en el período 2008-2018	85
Conclusiones	107
Bibliografía	115

Introducción

Esta investigación plantea el proceso de cambio de la educación superior en Ecuador mediante el estudio de cómo el Estado ecuatoriano ha ido construyendo los mecanismos de gobernabilidad a través de políticas públicas implementadas como consecuencia de las reformas realizadas en este nivel educativo. Además, se relievra su importancia y definen sus alcances, se examina si han sido correctamente aplicadas y se visualizan sus errores, así como, se resaltan los beneficios para la sociedad ecuatoriana.

Para realizar este análisis se ha establecido la vinculación existente entre el Estado y sus agencias rectoras de la educación superior con los actores educativos (instituciones universitarias, sectores sociales, económicos, industriales, etc.), como base del desarrollo de la universidad, tomando en cuenta las características, aspiraciones y necesidades de la sociedad ecuatoriana.

Las reformas en la educación superior, adecuadamente implementadas, permiten avizorar transformaciones significativas en los individuos y la sociedad en todos los campos de su desenvolvimiento. Transformaciones que se visualizan en el mediano y largo plazo y cuyos beneficios inciden en el progreso y bienestar, lo que permite ver la importancia del trabajo conjunto del Estado con la comunidad.

Este análisis, además, permite ver la situación real del estudiante, como principal actor de la educación superior, sus anhelos y limitaciones, cuál es su participación en el contexto universitario, su visión de la realidad social, lo que facilita corregir el rumbo de la universidad, mejorar el ambiente institucional educativo y ampliar la actuación estatal para permitir su éxito estudiantil.

En este escenario resulta necesario realizar una investigación de cómo se llevó adelante este proceso de cambio, a la luz de la gubernamentalidad y la elaboración de las políticas públicas, para indagar y comprender cómo se puso en marcha dicho proceso, los desafíos y dificultades que se encontraron en el camino, así como los ensamblajes entre los actores involucrados en el mismo.

Por otro lado, se aspira responder la pregunta principal, motivo esencial de esta investigación, determinando: ¿Cómo la política pública delineó los mecanismos de gubernamentalidad de la Educación Superior en el proceso de reforma universitaria en el Ecuador durante el periodo 2008-2018?. Se plantea como objetivo general analizar las

políticas públicas y los mecanismos de gubernamentalidad como protagonistas en el proceso de cambio de la Educación Superior en Ecuador en el período 2008-2018.

Esta investigación presenta un análisis bibliográfico, de tipo dogmático crítico descriptivo, que utiliza el método deductivo y cualitativo, realizado sobre el soporte de una investigación documental, en donde se revisan las principales reformas implantadas en la educación superior y sus consecuencias en el desarrollo de este nivel educativo. Además, se basa en la dogmática, cuyo aporte significativo a la comprensión de la gubernamentalidad ha facilitado la revisión doctrinal de algunos autores, que han facilitado la revisión de los diferentes enfoques en este campo.

Este trabajo se lo efectúa a través de tres capítulos: El primer capítulo presenta un marco doctrinal que servirá de sustento en el análisis de las políticas públicas y la gubernamentalidad de la educación superior en el Ecuador.

El segundo capítulo considera los antecedentes nacionales regionales y mundiales que han ido construyendo la educación superior ecuatoriana, el contexto de desarrollo y la situación de la educación superior en el Ecuador.

El tercer capítulo presenta un estudio de las políticas públicas, de la gubernamentalidad y del sistema de educación superior en el periodo investigado. Luego se analizan las reformas de educación superior como producto de la nueva gubernamentalidad y sus políticas en el sistema de educación ecuatoriano, así como las consecuencias de éstas, traducidas en las reformas y cambio del enfoque educativo de la educación superior en el Ecuador en el período 2008-2018. Aquí, se trata de determinar los cambios estructurales que se han realizado, la funcionalidad de los mismos y las consecuencias positivas y negativas de este fenómeno transformatorio.

Finalmente, se culmina con la exposición de varias conclusiones que sintetizan las ideas expuestas a lo largo de la investigación, las mismas que facilitarán conocer a plenitud la situación de la educación superior del país, cuál es su proyección social, los resultados de las reformas implantadas y si estas responden a las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Capítulo primero

Aspectos teóricos

1. La política pública

La política pública constituye una herramienta importante que permite al Estado seleccionar y poner en acción de manera organizada alternativas de solución a los problemas, necesidades, demandas o aspiraciones de la sociedad, haciendo uso racional de los recursos que posee, cuyos resultados se obtienen normalmente a largo plazo (estratégico). Estas permiten al gobierno de un Estado modificar o adaptar su actuación, con la finalidad de realizar acciones que lleven al cumplimiento de sus objetivos políticos.

Desde otro punto de vista, las políticas públicas son las decisiones, directrices y acciones que realiza el gobierno, con la finalidad de satisfacer los requerimientos y aspiraciones de la sociedad que, respetando el derecho de las personas, permitan el mejoramiento de su calidad de vida, en el esfuerzo por alcanzar el bienestar común.

Se trata de un término con un significado muy amplio que para conceptualizarlo es necesario identificar los elementos que lo configuran. La definición de Muller y Surel contiene los elementos de la política pública:

Introduciendo un grado adicional de complejidad, se puede interpretar una política pública como un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención.¹ Esta última definición da cabida a la cuádruple dimensión de una política pública: la decisión, las interacciones, los recursos y las reglas.²

Concepto que identifica claramente los elementos esenciales de una política pública: la decisión, sin ella no se la implementaría; sin la coordinación y cruce de criterios entre los actores sean estos públicos o privados (interacciones), no habría un acuerdo y por lo tanto no se la construiría; sin los recursos, no se los podría materializar; y, sin reglas que las legalicen y las controlen no se tendría el sustento normativo para aplicarla.

¹ Muller y Surel, 1998: 128, citados en Guillaume Fontaine y Joan Subirats, *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos* (Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO. Ecuador, 2015), 26.

² Ibid.

Las políticas públicas se motivan en la aspiración por alcanzar el desarrollo del estado de bienestar social y se originan en la iniciativa individual o de un grupo de personas que representan a la comunidad y sus relaciones con los diferentes actores de los sectores de desarrollo, sobre la base de las aspiraciones, intereses, necesidades que requieren de su atención prioritaria, como lo indica Gaudin: “el núcleo duro de las políticas públicas no depende de una decisión pública unilateral sino del producto interactivo de negociaciones con los actores económicos y sociales”.³

Es ineludible manifestar que las políticas públicas surgen tanto de la autoridad que toma la decisión, en donde influye su orientación o ideología política, con la finalidad de dar cumplimiento a su ofrecimiento electoral; como de la comunidad que requiere sean resueltos positivamente sus problemas. Por ello, para concebir una política pública es esencial que quien las formula conozca la realidad de la problemática presente, es decir el conocimiento de los conflictos, necesidades, intereses, aspiraciones, costumbres, etc. de la población, así como, sus posibles alternativas de solución.

Además, es necesario una interrelación práctica entre el gobierno y la sociedad, para asegurar la formulación de las políticas públicas óptimas, que determinen la mejor solución; sin dejar de considerar la capacidad del Estado y el involucramiento de la sociedad para ello.

Varios son los criterios de clasificación de las políticas públicas, dependiendo de varios parámetros o criterios, así, del campo de aplicación (fiscal, educación, económica, ambiental, etc.); de la temporalidad (corto, mediano y largo plazo); de los niveles de gobierno o autoridad (mundiales, internacionales, regionales, provinciales, cantonales, parroquiales); de la población destinataria (población pobre o rica, población de tercera edad, adolescente, niñez, discapacitada, etc.); etc. Pero el tipo de políticas públicas que nos interesa en esta investigación es el referente al campo de la educación y en particular de la educación superior.

En este punto, es necesario, precisar lo que es el cambio político. Este, puede ser determinado como transformación, evolución, así también, implementación de otras políticas, o el resultado de la organización y conformación de la programación política. Pero el principal motivo es el cambio de gobierno, que por sus distintas posiciones ideológicas e intereses de variada índole, no permite la continuidad y mantenimiento de las políticas públicas, produciéndose una transformación de las mismas.

³ Jean-Pierre Gaudin (2002), *Pourquoi la gouvernance?* (Paris: Presses de Sciences Po, 138), citado en *ibid.*, 6.

Guillaume Fontaine resume en forma precisa los tres enfoques del análisis de *cambio de las políticas*: Enfoque racionalista (teorías: del incrementalismo, las corrientes múltiples y el equilibrio puntuado); Enfoque cognitivista (teorías: marco analítico de coaliciones promotoras, la teoría de los referenciales globales/ sectoriales y la teoría crítica); y, Enfoque neoinstitucionalista (teorías: de la lógica de lo adecuado, la dependencia de la trayectoria y los tres órdenes de cambio de políticas).⁴

Ahora, se presenta los criterios de autores del cambio de políticas públicas, desde sus diferentes líneas de pensamiento.

Enfoque racionalista

Desde el punto de vista del enfoque racionalista, el análisis juega un papel preponderante en la formulación de políticas. Referente a los cambios de políticas, el punto fundamental es el camino recorrido para la toma de decisiones que se basan en la conducta de los actores (racionalidad limitada).

El enfoque racionalista, tiene tres teorías.

Teoría del incrementalismo. El incrementalismo aparece como una orientación descriptiva, realizada sobre la base de la observación de la conducta de los actores que, mediante la interacción política, deciden en la toma de decisiones.

Lindblom objeta el modelo racional y propone que los cambios son el resultado de los ajustes incrementales intrínsecos de la racionalidad adoptada, que correctivos que permiten a los decisores de la política pública solucionar los problemas presentados.⁵

El incrementalismo es un proceso de toma de decisión, sustentado en el consenso, que transforma en forma progresiva una situación real. Esto se da, cuando los actores políticos, en disputa del poder, tienen semejanza en los criterios principales. Asimismo, se da en la alternancia de los partidos políticos que se suceden en el poder, en donde, estos revisan las políticas públicas implantadas por quien les antecedió, con la finalidad de mejorarlas, en forma permanente, de acuerdo a los resultados obtenidos.

La teoría de las corrientes múltiples considera la revisión de alternativas u opciones rechazadas anteriormente, con la finalidad de considerarlas para su

⁴ Guillaume Fontaine, “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”, *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales. Flacso, Quito* 19 (2015): 11.

⁵ Charles E Lindblom, “Policy Analysis”, *The American Economic Review* 48, n.º 3 (1958): 298–312.

implementación actual, motivada por el cambio de condiciones y actores políticos y administrativos (funcionarios públicos).

Muchas de ellas, a pesar de ser elaboradas por personal experto y asesores calificados no son seleccionadas, sin embargo, ventajosamente al constar en el archivo, vuelven a ser consideradas por los nuevos decisores, resaltando la utilidad de su influencia recíproca en el cambio de política.

La teoría del equilibrio puntuado, presentado por Baumgartner y Jones en 1993, aparece como respuesta al incrementalismo, que explica el cambio en las políticas públicas como un procedimiento que se realiza de forma progresiva, continua y permanente.

Esta tesis, considera que los eventos realizados con anterioridad constituyen la base de los resultados; y, enfatiza en la manera de cómo las conductas son afectadas por la retroalimentación. Explica que en los procesos políticos existen un momento de estabilidad y otro de incrementalismo, que “la mayoría de los modelos de políticas han sido diseñados para explicar, o al menos han podido explicar muy bien, ya sea la estabilidad o el cambio. La teoría del equilibrio interrumpido comprende ambos”.⁶

Enfoque cognitivista

El enfoque cognitivista comprende las líneas de pensamiento que explican la capacidad de influencia de las reglas sociales globales sobre las conductas y las políticas públicas, considerando teorías tan diversas en sus niveles de organización y tratamiento de la información, que se compendian en tres pensamientos: primero, las coaliciones promotoras; segundo, los referenciales sectoriales/globales; y, tercero, la teoría crítica.

Las coaliciones promotoras, constituyen un modelo teórico, que permite comprender el proceso político, teniendo a las “creencias comunes” como su elemento principal en la construcción de las políticas públicas. Por esto Sabatier, expresa:

el marco de las coaliciones promotoras predice que las creencias y el comportamiento de las partes interesadas se insertan dentro de redes informales y que la formulación de políticas está estructurada, en parte, por las redes formadas entre importantes participantes. El marco supone que los participantes se esfuerzan por traducir los componentes de sus sistemas de creencias en políticas propiamente dichas, antes de que

⁶ James L. True, Bryan D. Jones, y Frank R Baumgartner, “Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas”, 2014, 167.

sus opositores puedan hacer lo mismo. A fin de tener alguna posibilidad de éxito, deben buscar aliados, compartir recursos, y desarrollar estrategias complementarias.⁷

Es necesario tomar en cuenta que las coaliciones promotoras entregan los elementos esenciales para relacionar y coordinar la conducta, tanto de organizaciones como de individuos comprometidos en un grupo de políticas, en donde la interacción e interdependencia durarán en el proceso diez años o más, para observar los resultados del aprendizaje y de los cambios de las políticas en la totalidad de su duración. Este enfoque, nos trae como enseñanza fundamental la valía de la formación profesional.

Los referenciales sectoriales/globales forman el enfoque que abarca el análisis de la acción pública como una actividad interpretativa del escenario mundial como base de la creación de estrategias que permiten a los actores construir políticas, acordes a sus intereses, estableciendo una relación con el mundo y sus imágenes reales. Se estructura por diferentes niveles de percepción del mundo como: los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes, que definen criterios y maneras de selección de alternativas para tomar decisiones en el escenario de la política.

El referencial global, según Muller, “[e]stá conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las características básicas de una sociedad, así por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas”;⁸ y, el referencial sectorial “es una representación de un sector, de una disciplina, de un campo de acción o de una profesión”.⁹

La *teoría crítica* es un proceso teórico comunicacional, cuyos elementos esenciales son las ideas y el lenguaje, que se puede explicar a partir de la acción comunicativa del Estado, como algo concebido para mantener el control de la sociedad, siendo las políticas públicas instrumentos de expansión del poder de la autoridad.

La teoría crítica, en el análisis de la determinación de problemas, tiene como parte fundamental la manera en que la política interviene para controlar la mente y dominar a las personas. Aquí se observa la existencia de relaciones de poder, que se manifiestan en discursos legitimadores, que permiten el dominio de algunas élites de actores sobre otros,

⁷ Paúl A. Sabatier y Christopher M. Weible, “El marco de las coaliciones promotoras Innovaciones y aclaraciones”, *Teorías del proceso de las políticas públicas* (s. f.): 211.

⁸ P. Muller, *Las políticas públicas* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006), 30, citado en Patricia Herrera Kit, Jorge Iván Cuervo y Claudia Lugo Upegui, eds., *El referencial de política pública: cuatro estudios de caso: Una aproximación desde Colombia* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019), 34-5, <http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctv1k03r5k>.

⁹ *Ibid.*, “Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y gobierno, como instrumentos de acción pública”, 37.

determinándose que la “racionalidad que se expresa en la agenda de las políticas públicas es un instrumento de dominación y control”.¹⁰

Enfoque neoinstitucionalista

El enfoque neoinstitucionalista en el desarrollo de las políticas públicas puntualiza el valor de las instituciones, sean formales o informales.

La teoría de la lógica de lo adecuado establece las reglas que permiten la estabilidad de una comunidad a través del tiempo, sustentándose en las creencias, valores e ideas, por lo que constituye parte de la actividad y comportamiento de la sociedad. Enfatiza en “las identidades y concepciones que define lo adecuado de la acción y de las instituciones”.¹¹ Aquí, la determinación de los intereses se originan en las instituciones, en las experiencias de la costumbre, valores y creencias que apuntalan las relaciones sociales en una determinada colectividad, siendo referentes para resolver los conflictos existentes.

Por lo tanto, la lógica de lo adecuado, es la teoría mediante la cual se determinan las reglas de una convivencia racional de acuerdo a la situación social del país, del entendimiento entre actores, de la disponibilidad presupuestaria, etc., por lo que los consensos, frutos de la interacción del Estado y los actores sociales y políticos, así como, entre los diversos actores de la sociedad no solo se determinan por la confrontación de intereses, sino también por la existencia de reglas: positivas (leyes y reglamentos) y consuetudinarias (usos y costumbres, reglas de comportamiento, etc.).

La teoría de la dependencia de la trayectoria sobresale por puntualizar la importancia histórica del desarrollo de las políticas, exponiendo que las instituciones políticas son instrumentos de generación de políticas, que cambian significativamente debido a alteraciones exógenas, seguido por momentos de estabilidad. Esta teoría resulta de un proceso que deriva de todas las decisiones tomadas con anterioridad hasta las del momento actual.

En este campo, Pierson identificó que la retroalimentación de políticas en las instituciones multiplica la presencia futura de un patrón establecido, por esto, expresa que: “Los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una

¹⁰ Wayne Parsons et al., *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (México/D.F: Miño y Dávila, 2007), 178.

¹¹ James March y Johan P. Olsen, *Democratic Governance* (Nueva York: Free Press, 1995), citado en Fontaine y Subirats, *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*, 67.

lógica clara: los resultados en una ‘coyuntura crítica’ desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro”.¹²

Son de mucha utilidad las coyunturas críticas, es decir aquellos instantes en donde se realizan los ajustes en las instituciones, cuando intervienen como consecuencia de la interacción entre diversas etapas, que se enlazan en determinados momentos.

Con esta teoría se quiere comprobar que las políticas son perdurables en el tiempo, pretendiendo indicar que los procesos políticos permanecen estables, con las excepciones determinadas por circunstancias difíciles propias de la activa vida política, pero cuando se realizan transformaciones se realimentan facilitando se continúe con la realización de los ajustes necesarios.

Los tres órdenes de cambio de políticas, es la teoría donde Peter Hall¹³ expresa que la idea es el pilar esencial, en donde se apoyan y limitan los interrogantes: ¿qué hacer? y ¿cómo hacer?, configurando así un paradigma político. Este autor fundamenta su idea en los tres órdenes de cambio, que contienen los objetivos que trata de alcanzar el gobierno y los instrumentos que utilizan las políticas.

Los cambios de *primer orden*, son las graduaciones en los instrumentos de las políticas dentro de los límites de las instituciones y de los instrumentos del gobierno. Este tipo de cambio se aproxima al incrementalismo, a la adopción rutinaria de decisiones. Los de *segundo orden*, se presentan como la creación o transformación dada en los instrumentos de la política más importantes empleados, o también el ensayo de otros para solucionar los problemas presentes. Estos instrumentos se desarrollan orientados hacia una acción estratégica. Los de *tercer orden* conllevan realizar arreglos paradigmáticos en un grupo de propósitos no concretos, lo que implica que se redefinan los problemas de las políticas, reorientándolas en las diferentes niveles de gobierno.

Se puede deducir que los dos primeros órdenes se encasillan en el planteamiento incremental, en donde los actores políticos realizan en consenso ajustes incrementales, es decir, se realiza una retroalimentación de las políticas públicas, al no producirse alteraciones significativas en los objetivos políticos.

En cambio, los cambios de tercer orden se proponen como consecuencia de las transformaciones, del debilitamiento o del cambio ideológico, que traen el surgimiento

¹² Paul Pierson y Theda Skocpol, “El Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (2008): 13.

¹³ Peter Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics* 25, n.º 3 (1993): 275–96.

de determinadas situaciones que dan lugar a instaurar un nuevo y diferente orden institucional. Se ve claramente que este cambio paradigmático al agotarse los intentos de corregir los errores y las situaciones imprevistas que se presentan, las que los actores políticos, con el paradigma vigente, no pudieron solucionarlas en forma consensuada.

Hall indica, que el Primero y el segundo orden de cambio pueden verse como casos de formulación de políticas normales, es decir, de acuerdo a los términos generales de un paradigma de política dado. El cambio de tercer orden, por el contrario, es probable que refleje un cambio muy diferente, marcado por los cambios radicales en los términos generales del discurso político asociado con un cambio de paradigma.¹⁴

Como vemos, las políticas públicas como la política en sí tienen una dinámica especial, caracterizada por tener momentos de cambio y momentos de estabilidad, vinculados con las características de reversibilidad o de irreversibilidad. En esto juega un papel importante el escenario donde se desarrollan y los actores estatales y no estatales.

1.1. Los instrumentos de una política

Los gobiernos de un Estado utilizan al máximo diversos instrumentos con la finalidad de diseñar, establecer y ejecutar originales o renovadas políticas públicas. Para este fin, Christopher Hood expone el método NATO, término que lo forma utilizando las letras iniciales de los cuatro recursos disponibles del Estado: Nodalidad (intercambio de información), Autoridad, Tesoro y Organización, que establecen los principales instrumentos (herramientas) para construir una política pública.¹⁵

La *nodalidad* (información), referida a lo obtención de datos de utilidad para el gobierno, así como, la entrega de los producidos por él. La *autoridad*, constituida por las normas jurídicas y el sistema legal que sirven de base para la producción e implementación de las políticas. El *tesoro*, configurado por las entidades e instrumentos fiscales, monetarios y financieros, de cuya existencia y solvencia depende su viabilidad; y, la *organización*, conformada por las personas e instituciones, es decir los agentes del Estado que tiene a su cargo las políticas o influyen en su existencia.

¹⁴ Ibid., 279.

¹⁵ Christopher Hood (1986), "The Tools of Government". Chatham: Chatham House, 178; (2007), "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades". *Governance*, 20 (1): 127-144; y, Helen MARGETTS (2007), "The Tools of Government in the Digital Age". Nueva York: Palgrave Macmillan, citados en Fontaine y Subirats, *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*, 82.

Por su parte, Michael Howlett y M. Ramesh, añaden al método NATO dos características de los instrumentos de políticas: sustantiva y procedimental.¹⁶ La sustantiva, a partir de la cual el gobierno da forma a los instrumentos de la política, que muchas veces sirven para cambiar u obtener el control del comportamiento social. La procedimental, que trata del uso de los instrumentos del Estado por actores no estatales, que inciden para determinar o modificar los instrumentos de la política pública.

En la toma de la decisión para la adopción de una política pública, realmente, quienes en definitiva toman la decisión son una élite conformada por los políticos en el poder y de quienes dirigen la administración pública, dejando la consulta a la comunidad como una mera formalidad, que en definitiva casi nunca se lo realiza.

1.2. Política pública educativa

La política pública educativa son aquellas acciones o actividades realizadas por el gobierno de un Estado relacionadas al cumplimiento de su responsabilidad en el ámbito educativo, que posibilitan su funcionamiento y mejoramiento, y que configuran las medidas adoptadas para atender la demanda educativa de la población.

Al respecto Viennet indica que “La política educativa puede entenderse formalmente como las acciones emprendidas por un gobierno en relación con prácticas educativas y la forma en que el gobierno atiende la producción y oferta de la educación.”¹⁷

2. La Gubernamentalidad

Es interesante el concepto expuesto por Foucault, sobre este tema:

Por “gubernamentalidad” entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad.¹⁸

¹⁶ Howlett y Ramesh, 2003; Howlett y Giest, 2013, citados en *ibid.*, 161.

¹⁷ Viennet, R. y Pont, B. (2017). Education policy implementation. A literature review and proposed framework. OECD Education Working Papers. París: OCDE, citado en Felipe Martínez Rizo, “Reflexiones sobre las políticas educativas”, *Revista Latinoamérica de estudios educativos, Nueva Época, suj.* XLVIII, n° 2 (2018): 78, doi:<https://doi.org/10.48102/rlee.2018.48.2.47>.

¹⁸ Foucault, M. (2006). Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France 177 - 1978. Buenos Aires, FCE., citado en Sebastián Botticelli, “La gubernamentalidad del Estado en Foucault: Un problema moderno”, *Praxis Filosófica*, n° 42 (18 de junio de 2016): 88, doi:[10.25100/pfilosofica.v0i42.3168](https://doi.org/10.25100/pfilosofica.v0i42.3168).

La definición foucaultiana de gubernamentalidad expuesta deja entrever el uso de los diversos instrumentos que posee el gobierno de un Estado para establecer las relaciones de poder en términos de sometimiento de la voluntad de la población, que le allane el camino para intervenir en la vida de los hombres, con lo cual introduce un nuevo concepto de gubernamentalidad basado en la biopolítica, teniendo a la población como un elemento sometido, en donde juegan un papel muy importante los dispositivos de seguridad.

El gobierno del Estado se ejerce mediante la gubernamentalidad entendida como: “un conjunto de dispositivos en los que un saber gobernar se articula con unas prácticas de sujeción y control”,¹⁹ deduciéndose que, se experimenta el desarrollo de instrumentos concretos de gobierno que controlan las actividades y desenvolvimiento de la sociedad (biopoder), es decir, el control de unas personas (el poder de la burocracia) sobre otras (pueblo), determinando la existencia de dos corrientes: la una, de aquellos que llevan a cabo algunos procedimientos gubernamentales; la otra, de los individuos que pueden no aceptar a ser gobernados de una determinada forma, conformando la resistencia opositora, presentando formas de pensar distintas y nuevas, así como, otras tipologías de discurso que enfrenten a los saberes instituidos.

Como vemos el pensamiento de Foucault, hace hincapié en el estudio del Estado moderno mediante los métodos y recursos usados para fortalecer el gobierno de la población, es decir, el poder del gobierno va más allá de obtener la obediencia de los hombres a través de imponer una ley, sino, su objetivo es controlar sus vidas. Por ello expresa que “las artes de gobierno reemplazan a la ley por las tácticas. Y esas tácticas se aplican ya no para mandar sobre un determinado territorio sino para gobernar a los hombres y a las cosas o, más precisamente, a las interacciones que se producen entre esos dos conjuntos”²⁰

El análisis realizado nos lleva a comprender que el gobierno de un Estado, no sólo se orienta a la parte política y económica, sino a todas las áreas del convivir humano (en nuestro caso al ámbito de la educación superior), en donde, se dirige a intervenir sobre las probables conductas y actividades de los actores de los otros campos, mediante la

¹⁹ Jorge, Martínez (2010). “La universidad productora de productores entre la biopolítica y subjetividad”. Bogotá, Colombia: Universidad de La Salle, citado en Edwin P. Pilca P., “La Universidad, dispositivo de selección: reforma a la educación superior ecuatoriana” (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2015), 16.

²⁰ Foucault, M. (2006). Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France 376 - 1978. Buenos Aires, FCE., citado en Botticelli, “La gubernamentalidad del Estado en Foucault”, 91.

utilización de sus instrumentos y dispositivos de poder. Con esto, el objetivo del gobierno del Estado es fortalecer su poder dominando los medios y aplicando metodologías a través de los cuales pueda acrecentar y perennizar su presencia.

2.1. Instrumentos y dispositivos de la gubernamentalidad

Foucault, plasma los dispositivos y mecanismos de control del gobierno en otro de sus conceptos de gubernamentalidad, como: “un conjunto de teorías, instituciones, procedimientos, análisis, cálculos, estrategias y tecnologías que permiten regular la conducta de poblaciones, posibilitando así la conducción de las conductas”.²¹

En general, estos dispositivos son los enlaces y combinaciones de instrumentos de diversa índole como los discursos, convenciones, conferencias, medios de comunicación, técnicas psicométricas, indicadores, modelos, conocimientos científicos, opiniones y criterios, normas legales, planes, estímulos, sanciones y correctivos, etc. que facilitan estratégicamente la gubernamentalidad en todos los campos de gestión de gobierno.

2.2. La gubernamentalidad en la educación superior

Foucault concibe a la gubernamentalidad cómo un “conjunto de complejas operaciones sintéticas, operadas por un poder político, las cuales vinculan a las personas al aparato de producción para el que trabajan.”²² Este pensamiento nos permite reflexionar que Foucault nos facilita interpretar la gubernamentalidad, sus prácticas e instrumentos en todos los sectores del gobierno de un Estado, y sus relaciones de poder con los mismos. Aquí, se puede relacionarla con la gubernamentalidad en la educación superior, como el conjunto de acciones, estrategias, instituciones, teorías, normativas, actividades, dispositivos, y tecnologías construidas y utilizadas por el poder político que permiten regular la conducta de los actores educativos vinculados con el sistema de educación superior.

²¹ Foucault 2001:1401, citado en Claudio Ramos-Zincke, “Dispositivo de evaluación y gubernamentalidad del sistema educacional: entretejimiento de ciencia social y poder”, *Cinta de Moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales* 61 (2018): 46, doi:10.4067/S0717-554X2018000100041.

²² Foucault (1986), citado en Diana Patricia Santana Santana Jiménez, “Gubernamentalidad educativa y producción de subjetividades profesionales en dos generaciones de egresados de programas de comunicación social en Bogotá, 1991 – 2016” (2020), 43.

Capítulo segundo

Sistema de educación superior del Ecuador 2008-2018

1. Antecedentes

Para iniciar el estudio de la educación superior en Ecuador, creo necesario conocer cuál ha sido su desarrollo y transformación durante las distintas etapas de la vida republicana, sus avances y retrocesos, sus orientaciones y estancamientos. Este contexto histórico permite el estudio de los hechos del pasado, afianzar las acciones que se realizan en el presente y proyectar una visión alentadora del futuro, para orientar las actividades y capacidad estatales, en la búsqueda de respuestas para la solución de la problemática nacional. Por este motivo, a continuación, presento su evolución histórica.

1.1. Contexto nacional

Periodo republicano

Para comprender el fenómeno de la educación superior del Ecuador, en este momento histórico, es necesario contextualizarlo relacionándolo con la realidad global, especialmente con la realidad latinoamericana, siendo oportunas las referencias vinculadas con la primera de las reformas educativas universitarias, me refiero a las reformas de Córdoba de 1918, mediante el Manifiesto del 21 de junio de 1918, que han marcado un hito importante y sus postulados siguen siendo actuales en la educación superior, cuya trascendencia se orienta a temas esenciales como son: el gobierno universitario, la actividad docente y la intervención estudiantil.

El primero se refería al reconocimiento de la autonomía universitaria, el nombramiento de las autoridades mediante elecciones y la existencia de un cogobierno estudiantil; el segundo, propugnaba que la docencia sea libre, la planificación académica debía ser reorganizada con prioridad al desarrollo de la ciencia y el conocimiento, el mejoramiento y actualización de la metodología de la enseñanza-aprendizaje, el aumento de oferta de especialidades para los estudiantes, complementada con una óptima relación con la sociedad; y, el tercero, que tiene que ver con el papel de los estudiantes, es decir, sus derechos y obligaciones durante el proceso educativo, como también las normas que regulen las modalidades de admisión, permanencia, régimen académico y graduación.

Para una mejor comprensión del impacto de las Reformas de Córdoba en la Latinoamérica y el mundo, es oportuno abordarlas a continuación:

La primera reforma, de la educación superior en América Latina, abarca la autonomía de la universidad pública, apuntalada en el sistema de cogobierno, en un escenario donde el monopolio educativo es estatal con el acceso gratuito como resultado de su financiamiento; caracterizándose por no existir instrumentos institucionales de evaluación, sustentando la estructura funcional de la universidad en facultades y teniendo a los Consejos universitarios como máximo órgano rector.

La segunda, cuyo tema es la mercantilización y la educación dual, que trajo consigo la disminución de la presencia del Estado en la educación superior y por lo tanto un aumento de los centros educativos privados, con una clara y notoria diferencia institucional educativa y el incremento del valor para su ingreso. Es decir, la educación superior ecuatoriana y latinoamericana dejó de ser monopolio del Estado.

La tercera, que se refiere a la internacionalización y el control de la calidad educativa, en donde ha jugado un papel relevante las modernas tecnologías de la comunicación, que permiten la interrelación inmediata tanto interna como externa, gracias a la denominada educación virtual, que permite que el conocimiento llegue no solo a todo el territorio nacional sino a todo el escenario latinoamericano y global.

Al respecto, como consecuencia de las Reformas de Córdoba, en Ecuador se expidió la Ley de Educación Superior, en 1925, en la cual se instituye la autonomía universitaria gracias a las luchas universitarias, cuya finalidad era que esta sea reconocida como un derecho constitucional.

Luego, el 7 de junio de 1937, el encargado del poder Ing. Federico Páez, expide una nueva Ley de Educación Superior que en su art. 2, con el mismo contenido de la Ley de Educación Superior de 1925, reconoce la autonomía universitaria. En 1938, la autonomía económica de las universidades se cristaliza cuando el General Alberto Enríquez Gallo, emite un Decreto Supremo que pone en vigencia la tercera Ley de Educación Superior, en la cual el art. 8, dispone: “Las Universidades y Escuelas Superiores alcanzarán progresivamente su autonomía económica, mediante arbitrios que las capaciten para ello, para lo cual el Estado les debe su ayuda”.²³

En 1945, la Constitución contempló la autonomía de las Universidades del Ecuador, con la creación del patrimonio universitario, el establecimiento docente de la

²³ Dimitri Barreto Vaquero, “La autonomía universitaria en el Ecuador”, *Anales de la Universidad Central del Ecuador* 1, n.º 373 (2015): 242.

libertad de cátedra, la importancia de la educación técnica, el aseguramiento de ayuda para los estudiantes, la libertad de organización de profesores y estudiantes y sobre todo permitiendo que los estudiantes participen en la solución de los problemas del país.²⁴

La Junta Militar, instaurada en 1963, emitió una nueva Ley de Educación Superior, el 31 de marzo de 1964, que permitía que el Ministerio de Educación pueda clausurar y reorganizar la universidad;²⁵ facultaba al Ministerio de Educación para la creación, modificación, reestructuración o supresión de facultades, institutos y otros organismos de enseñanza superior²⁶ y ponía bajo su autoridad a las universidades;²⁷ definía la autonomía universitaria,²⁸ pero la limitaba y casi la desaparecía con lo dispuesto en las disposiciones antes indicadas.

En el gobierno del Presidente Interino don Clemente Yerovi Indaburu, se emite el Decreto 394, que aprueba la Ley de Educación Superior del 6 de junio de 1966,²⁹ con adelantos significativos para la educación superior, así, su art. 2 consagra la autonomía universitaria, y su art. 3 dispone la inviolabilidad de las universidades y escuelas politécnicas y pone límites al poder ejecutivo para adoptar medidas perjudiciales a la actividad y autonomía universitaria. Sin embargo, una de las conquistas más relevantes de esta ley fue el establecimiento del *Consejo Nacional de Educación Superior* (CNES), en el art. 5 excluye al Ministerio de Educación como Autoridad Universitaria y otorga la representación estudiantil tanto al CNES como al Consejo Universitario. Además, dispone el control económico por parte de la Contraloría General del Estado.

En 1967, la Constitución precisa que la educación oficial es laica,³⁰ que el Estado no enseña ni impugna religión alguna. Determina la autonomía de la universidades y escuelas politécnicas; la creación del patrimonio universitario; y, la inviolabilidad de sus recintos. Establece entre sus funciones la formación cultural, la preparación profesional,

²⁴ Ecuador, *Constitución de 1945*, 6 de marzo de 1945, art. 143.

²⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 1964*, Registro Oficial 216, 31 de marzo de 1964, 2, art. 6, <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-organica-de-educacion-superior-1964.pdf>.

²⁶ *Ibid.*, art. 7.

²⁷ *Ibid.*, 3, art. 12.

²⁸ *Ibid.*, 1, arts. 2 y 3.

²⁹ Ecuador, *Ley de Educación Superior de 1966*, Registro Oficial 48, 6 de junio de 1966, 498, <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-de-educacion-superior-19661.pdf>.

³⁰ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador de 1967*, Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967, art. 35.

“la investigación científica, el planteamiento y estudio de los problemas sociales, educativos, y económicos del país, así como la contribución al desarrollo nacional”.³¹

Posteriormente, en enero de 1971, José María Velasco Ibarra expide una nueva Ley de Educación Superior en la que se limita la definición de autonomía universitaria a: “Art. 2.- La universidades y escuelas politécnicas son personas jurídicas autónomas con plenas facultades para organizarse como lo estimen mejor, dentro de los lineamientos generales fijados en la presente Ley; [...] facultad de organizarse, de enseñar y de expedir certificados de estudios”.³² Además, establece el Consejo Nacional de Educación Superior³³ al cual le faculta para clausurar temporal o definitivamente cualquier facultad o entidad de la universidad o suspender a sus autoridades.³⁴

El constante cambio de la Ley de Educación Superior, es un indicador de la inestabilidad política sufrida en el periodo 1967-1979, lapso en el cual se le dio poca importancia a la educación superior, que respondía a los intereses y exigencias de quienes detentaban el poder.

Periodo democrático 1979-2021

A partir del inicio del período democrático, el 10 de agosto de 1979, hasta la actualidad (2022), se han tenido 15 gobiernos, de periodos de muy corta duración, que no les ha permitido ejecutar sus planes de gobierno, que en gran parte ha sido fruto de la improvisación, debido al cambio repentino de algunos de ellos. Sin embargo, es necesario conocer la importancia dada a la educación superior a partir del regreso a la era democrática del país:

En el gobierno de Oswaldo Hurtado Larrea (1982), la Cámara Nacional de Representantes aprobó la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas,³⁵ publicada en el Registro Oficial 243 de 14 de mayo de 1982, que resalta entre sus funciones la formación profesional y técnica y la investigación científica para el cumplimiento de los objetivos de una educación integral;³⁶ “reconoce y garantiza la autonomía de las

³¹ Ibid., art. 43.

³² Ecuador, *Ley de Educación Superior de 1971*, Registro Oficial 136, 7 de enero de 1971, preprint 2, <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/10/Ley-educacion-superior-1971.pdf>.

³³ Ibid., preprint 5.

³⁴ Ibid., preprint 10, lit. f.

³⁵ Ecuador, *Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*, Registro Oficial 243, 14 de mayo de 1982, <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-de-Universidades-19821.pdf>.

³⁶ Ibid., preprint 2.

universidades y Escuelas Politécnicas y la inviolabilidad de sus recintos”;³⁷ prohíbe al Ejecutivo y sus órganos, autoridades o funcionarios, clausurar y reorganizar las Universidades y Escuelas Politécnicas, total o parcialmente, privarlas de sus rentas o asignaciones presupuestarias y retardar su entrega sin justa causa.³⁸ Por otra parte, se establece el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas, en sustitución del Consejo Nacional de Educación Superior.³⁹

A partir de 1998, la educación superior toma un nuevo rumbo cuando se define en el art. 75 de la Constitución de 1998, como función principal de las universidades y escuelas politécnicas: “la investigación científica, la formación profesional y técnica, la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares, así como el estudio y el planteamiento de soluciones para los problemas del país”,⁴⁰ y se ratifica la autonomía universitaria. De igual manera, vuelve a funcionar el Consejo Nacional de Educación Superior como su ente rector.

Llegamos al siglo XXI, bajo la égida de la Constitución de 1998 se plantea la reforma educativa, llevada a cabo mediante Ley 6, Registro Oficial 77, 15 de mayo de 2000, denominada Ley de Educación Superior, que integra a los institutos superiores técnicos y tecnológicos a las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior, dándoles como misión “la búsqueda de la verdad, el desarrollo de las culturas universal y ancestral ecuatoriana, de la ciencia y la tecnología, mediante la docencia, la investigación y la vinculación con la colectividad”.⁴¹

Es novedosa la importancia que se da, esta ley, a la mujer al disponer que todas las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior adopten políticas y mecanismos que garanticen su participación equitativa en todos sus niveles e instancias.

Asimismo, es contradictorio que, por un lado, reconoce la autonomía de las universidades y escuelas politécnicas como garantía constitucional,⁴² sujetándoles a los mecanismos de control constitucional y legal establecidos y, por otro, les someten al

³⁷ Ibid., preprint 5.

³⁸ Ibid., preprint 6.

³⁹ Ibid., preprint 7.

⁴⁰ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador de 1998*, Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998, 73, preprint 75.

⁴¹ Ecuador, *Ley de Educación Superior del 2000, Ley Número 16*, Registro Oficial 77, 15 de mayo de 2000, 1, art. 1.

⁴² Ibid., 2, preprint 4.

Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación,⁴³ con el (CONEA)⁴⁴ como su organismo director, independiente del CONESUP.⁴⁵

Además, ratifica la inviolabilidad de sus recintos;⁴⁶ la prohibición al ejecutivo y sus órganos, de clausurar o reorganizarlas total o parcialmente, privarlas o disminuir su rentas y asignaciones presupuestarias, así como la adopción de medidas que impidan su funcionamiento y capacidad de autogestión;⁴⁷ y el respeto a la creencia y profesión de fe de todos los miembros de la comunidad educativa, al indicar que la educación es laica, como lo dispone la Constitución Política de la República del Ecuador.⁴⁸

Otra de las novedades de esta ley, es la creación de la Asamblea de la Universidad Ecuatoriana, conformada por los rectores, los representantes de los docentes, estudiantes, empleados y trabajadores de las universidades y escuelas politécnicas. Es “un organismo representativo y consultivo que sugiere al CONESUP políticas y lineamientos para las universidades y escuelas politécnicas”, con “potestad resolutoria en aquellos asuntos que el CONESUP le someta a su decisión”.⁴⁹ Así, este nuevo organismo adquiere una inmensa influencia en la orientación y gobierno del sistema educativo superior.

Arribamos al inicio del periodo de nuestro análisis, época en la que, según la Ley de Educación Superior del año 2000, se debían expedir una serie de reglamentos para su ejecución, como el Reglamento de doctorados (2007), Reglamento de Régimen Académico (2008) y la implementación de mecanismos de seguimiento y control permanente a las actividades académicas universitarias, disposiciones legales que no se cumplieron oportunamente. Esto motivó que algunas IES (universidades, escuelas politécnicas, institutos técnicos y tecnológicos) creen y oferten en forma indiscriminada carreras de grado, programas de posgrado, transformando la educación en un negocio lucrativo, hecho que afectó aún más, de manera significativa, su calidad.

Además, el déficit en la oferta de programas de cuarto nivel era alto, debido a la falta de escuelas de posgrados, ocasionado por la falta de planificación y preocupación del Estado, agravado por la falta de continuidad de los pocos programas de posgrado existentes, causando una notoria escasez de profesionales de alta calidad que refuercen el sistema educativo superior.

⁴³ Ibid., 3, preprint 5.

⁴⁴ Ibid., 20, preprint 92.

⁴⁵ Ibid., 4-5.

⁴⁶ Ibid., 3, art. 6.

⁴⁷ Ibid., 3, art. 7.

⁴⁸ Ecuador, *Constitución 1998*, 21, art. 67.

⁴⁹ Ecuador, *Ley de Educación Superior del 2000*, 3-4, arts. 9 y 10.

Por otro lado, no podemos olvidarnos del impacto que produjo en la calidad de la enseñanza universitaria el libre ingreso a las universidades públicas y la masificación estudiantil, fenómeno que trajo de la mano una considerable deserción estudiantil. Consecuencia de esto fue el retorno a la aplicación de reglas de admisión con la finalidad de mejorar la calidad de la educación secundaria.

Como se observa, en estos antecedentes, la educación superior ecuatoriana no ha obtenido la atención requerida del Estado, de ahí la existencia de serias falencias académicas, investigativas, tecnológicas, financieras y democráticas, que ha incidido en la baja calidad de la educación superior.

Por este motivo, se pretende analizar el proceso de cambio en la educación superior a partir de las políticas públicas implementadas; la nueva gubernamentalidad en este nivel educativo sobre la base de las propuestas de cambio institucional con sus mecanismos de control; y realizar un análisis crítico y evaluación de la experiencia educativa superior hasta el año 2018.

1.2. Contexto internacional y globalización

La Primera Reforma de Córdoba (Argentina) en 1918 constituyó un pilar para la educación superior de la comunidad regional en su afán de democratizar la universidad y proporcionarle un carácter científico. Por un lado, tuvo el mérito de promover tanto la autonomía como el cogobierno estudiantil de las universidades, cuyo propósito fue la implementación de elecciones y por lo tanto la eliminación de la designación directa de las autoridades universitarias, la ampliación de la cobertura de la educación superior hacia los sectores de la clase media y la gratuidad de la educación superior. Por otro lado, el apoyo a la libertad de cátedra de los docentes, la modernización de los métodos de enseñanza, el desarrollo de la ciencia y las áreas del conocimiento mediante la vinculación de la docencia con la investigación, así como la relación directa de la universidad con la sociedad, ampliando de esta manera su rol institucional.

La segunda reforma de la educación superior se dio en Latinoamérica en un momento en el que el Estado no cumplió con las funciones de dirigir, regular y controlar los servicios públicos. Un nuevo movimiento estudiantil latinoamericano demostró que las universidades, no respondían a los nuevos escenarios políticos y económicos ni a las

nuevas demandas sociales.⁵⁰ Este movimiento estudiantil manifestaba la necesidad de renovar los sistemas universitarios y de ampliar la cobertura de la educación superior para una creciente población de bachilleres. Esto se desarrollaba en un nuevo escenario marcado por permanentes crisis fiscales, así como la falta de capacidad de los gobiernos para financiar la educación superior pública de sus ciudadanos.

Como consecuencia, se produjo un visible deterioro de la calidad de la educación, ocasionado por el crecimiento indiscriminado de IES, con la consiguiente variedad en la oferta educativa relacionada con la calidad y el precio, que no cumplían requisitos mínimos de funcionalidad y peor de controles académicos y administrativos.

Esto dio lugar a un nuevo modelo universitario de carácter dual. Por un lado, una educación pública cada vez más elitista, con limitaciones de acceso sobre la base de cupos y exámenes de conocimiento. Por otro, una educación privada con limitaciones de acceso causadas por lo costos de las matrículas, dada la desigual distribución de la renta en la región. Esto, agravado inicialmente por la no existencia de mecanismos de regulación de la calidad de la educación superior.⁵¹

Luego aparece la Tercera Reforma de la educación superior, vinculada a la masificación e internacionalización, que tuvo como bases: el incremento creciente de la demanda estudiantil, la progresiva renovación de saberes en el contexto de las sociedades del conocimiento, las nuevas tecnologías de información y comunicación y la internacionalización de la educación superior.⁵²

Lo interesante en este contexto es que el fenómeno de la globalización trae consigo una serie de oportunidades que hay que aprovecharlas y desafíos a enfrentarlos, sin descuidar la protección de los valores y particularidades siempre vigentes de la universidad, como la investigación, la calidad educativa, la autonomía, la libertad de cátedra, el papel de docentes y estudiantes, la relación con la comunidad, etc., que propenden el fortalecimiento del desarrollo humano, económico y social de la comunidad.

Al respecto, a inicios de los noventa, ya existía la preocupación de la comunidad internacional por alcanzar mejores niveles de acceso a la educación y de calidad educativa. La UNESCO realizó gestiones que produjo el movimiento “Educación para todos” para garantizar la universalidad del acceso a la educación. Ecuador concurre a la

⁵⁰ Claudio Rama Vitale, *Informe sobre la Educación Superior de América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe [IESALC], 2006), 11–3.

⁵¹ *Ibid.*, 12.

⁵² *Ibid.*, 13–18.

Cumbre realizada del 5 al 9 de marzo de 1990, en Jomtien (Tailandia), cuya Declaración Mundial en el art. 8 tomó en cuenta particularmente a la educación superior:

Desarrollar políticas de apoyo: [...] 2. La sociedad debe proporcionar, además, un sólido ambiente intelectual y científico a la educación básica. Ello requiere el mejoramiento de la *enseñanza superior* y el desarrollo de la investigación científica. En cada nivel de la educación debiera ser posible establecer un estrecho contacto con el conocimiento tecnológico y científico contemporáneo.⁵³

Es interesante tomar en cuenta la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, celebrada en París y auspiciada por la UNESCO, a finales de 1998, permitió debatir sobre: la calidad, el aprendizaje permanente, la investigación, la autonomía, el acceso, la pertinencia, las igualdad de oportunidades, la cooperación con el mundo del trabajo, los métodos educativos, el recurso humano, la evaluación de la calidad, la tecnología de la información, la administración y el financiamiento, el intercambio internacional de conocimientos, de la fuga de cerebros, y las asociaciones y alianzas referentes a la educación superior.⁵⁴

Esta Conferencia estableció las funciones de la educación superior en los diferentes aspectos de su funcionamiento: éticos, de autonomía, responsabilidad y prospectiva; la igualdad de acceso a la educación; el fortalecimiento de la participación y promoción del acceso de las mujeres; el reforzamiento de la cooperación con el mundo del trabajo y el análisis y la previsión de las necesidades de la sociedad; la evaluación de la calidad; el uso racional de la tecnología; el reforzamiento de la gestión y el financiamiento de la educación superior como servicio público, etc.

Esta Declaración presenta un Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Enseñanza Superior, cuyas recomendaciones tuvieron eco en América Latina, particularmente en el Ecuador, influenciando en el contenido de la normativa educativa, como lo observaremos cuando se analice las leyes emitidas.⁵⁵

Al mismo tiempo, en Europa existía preocupación por la educación superior, prueba de ello, es la Declaración de la Sorbona,⁵⁶ suscrita en París el 25 de mayo de 1998,

⁵³ UNESCO, “Conferencia Mundial sobre Educación para Todos” (Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, Jomtien, Tailandia, 1990), 8, art. 8; énfasis añadido.

⁵⁴ UNESCO, “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción”, *Educación Superior y Sociedad* 9, n.º 2 (1998): 97–113.

⁵⁵ UNESCO, “Conferencia Mundial Educación Superior” (Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción, París, 1998), 97–113.

⁵⁶ Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, “Declaración de la Sorbona”, 25 de mayo de 1998.

por los Ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido, cuyo contenido fue ratificado en la Declaración de Bolonia de los ministros europeos de enseñanza realizada el 19 de junio de 1999.⁵⁷ Esto permitió la reforma de los sistemas de educación superior en veintinueve países europeos, cuyo objetivo era conformar el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

Puntos importantes de la II Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, celebrada del 5 al 8 de julio de 2009 en París, fueron los relacionados con la responsabilidad social de la educación superior, que como un bien público debería ser particularmente responsabilidad de los gobiernos, así como la de asumir el liderazgo social en materia de creación de conocimientos de alcance mundial, la promoción del pensamiento crítico, la contribución en la formación de ciudadanos llenos de principios éticos comprometidos con la paz, los derechos humanos y los valores de la democracia; y, la autonomía de las instituciones de educación Superior.⁵⁸

Otro hecho importante para el mejoramiento de la educación superior es la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, que se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, del 4 al 6 de Junio de 2008, organizado por el IESALC y por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, que tuvo la convicción de que la educación superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado, orientada por principios en materia de autonomía universitaria, cogobierno, acceso universal y compromiso con la sociedad. Su objetivo fue crear un escenario para construir políticas que refuercen el compromiso social de la Educación Superior, su calidad y pertinencia, y la autonomía de las instituciones.⁵⁹

La progresiva presencia de las sociedades del conocimiento incentiva la educación a lo largo de la vida, la comercialización del conocimiento y la innovación permanente de los saberes. Por esto, el traslado de la competencia de la educación superior a la parte privada (nacional e internacional), permitió que los gobiernos respalden y amplíen el acceso a este tipo de educación, que con una adecuada regulación y control, la presencia de proveedores extranjeros puede repercutir en el mejoramiento de las instituciones privadas nacionales

⁵⁷ Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES), “Declaración de Bolonia” (1999).

⁵⁸ UNESCO, “Conferencia Mundial sobre la Educación Superior-2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y desarrollo” (París, 5 de julio de 2009).

⁵⁹ Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, “Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe” (Declaración y Plan de Acción de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe, Cartagena de las Indias, 2008), 1–78.

El Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica compila las investigaciones de 47 especialistas de 22 países de Iberoamérica que se concentra en analizar el desarrollo de la educación superior en el periodo 2007-2011, cuyo objetivo es conocer los desafíos a enfrentar por parte de las universidades en el siglo XXI.⁶⁰

Este informe contiene los artículos que analizan las estructuras de las IES en Iberoamérica, el nivel de acceso a estas instituciones, sus características y condiciones relacionadas al capital y recursos humanos, el personal docente y académico, el sistema de financiamientos, el gobierno de las IES, así como los niveles de calidad de la enseñanza.

Como hemos visto la serie de informes y declaraciones suscritas por los países de la región, constituyen un marco informativo y de compromiso de cumplimiento para todos los Estados, en su afán de racionalizar la gobernabilidad de la educación superior, siendo una fuente de ayuda para los Estados, en la implementación de las políticas públicas necesarias para el cumplimiento de los objetivos de gobierno.

2. Situación de la educación superior en Ecuador

Para determinar la situación de desarrollo de la educación superior, es preciso observar el proceso histórico de su evolución en el período de investigación, desde dos puntos de vista de los contextos: mundial y nacional.

En el contexto mundial, la influencia de la globalización, con la comunicación como su instrumento principal, soportada en la tecnología, pretende la estandarización de las instituciones educativas, en donde la universidad tiene el papel de investigar, descubrir y transmitir el conocimiento necesario para la solución de los problemas que son de carácter universal.

Por otro lado, en el contexto nacional, la transformación en la educación superior se dio inicialmente con la vigencia de la Constitución de 1998, cuya consecuencia fue la implementación de políticas públicas, con resultados poco significativos.

Luego, con el arribo de la llamada revolución ciudadana al poder, renació la esperanza de mejorar este nivel educativo, promocionada con la creación de un nuevo sustento constitucional y legal que sentaba las bases para la conquista de este objetivo.

⁶⁰ José Joaquín Brunner y Rocío Ferrada Hurtado, *Educación Superior en Iberoamérica – Informe 2011* (Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) - Universia, 2011. Banco Mundial y Fundación Telefónica., 2011).

El fervor popular y la aspiración popular de cambio, con el nuevo gobierno, trajo como consecuencia la instauración de la Asamblea Constituyente que, previo a la creación de la nueva Constitución, dictó mandatos constituyentes que marcaron el rumbo de la transformación esperada. Así, se dictó el Mandato Constituyente No. 14, que generó una inmensa expectativa y conmoción en el país, con la esperanza de mejoramiento de la educación superior.

Parte esencial del Mandato Constituyente 14, fue la disposición dada al CONEA de presentar un informe técnico que exponga el nivel de desempeño de las IES, con la finalidad de garantizar la calidad educativa y permita su mejoramiento. Este informe, que sirvió de base para el establecimiento de la reestructuración de la educación superior, fue un diagnóstico que transparentó la situación real de la educación superior, que conjetura a la universidad ecuatoriana como un “conjunto fragmentado por múltiples brechas: académica, democrática, investigativa, tecnológica”,⁶¹ permitiéndome añadir la brecha de infraestructura y de recursos económicos.

La realización de este informe deja entrever la conformación de grupos de universidades con un nivel de homogeneidad de desempeño, que se deduce al evaluar los resultados obtenidos a la luz de cuatro criterios principales: academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna, cuya consecuencia fue la clasificación en cuatro categorías de IES, con características tan disimiles que requieren de un gran esfuerzo estatal para su mejoramiento.

Además, se identificó un grupo de 26 universidades (24 particulares, 1 particular cofinanciada y una pública) que se las encasilló en una categoría adicional E, cuyo desempeño se sitúa muy por debajo de la media nacional, lo que demuestra su escaso nivel académico y de calidad. Estas universidades no reunían las condiciones más mínimas para ser consideradas como tales, es decir, no contaban con una planta docente estable, que se encuentre preparada académicamente, con sus correspondientes y legales derechos y obligaciones, ni garantizaban una docencia de calidad, siendo su actividad docente enmarcada en un tipo de precarización laboral.

Esta evaluación dedujo que hay mucho que recorrer para lograr que la planta docente se constituya en una comunidad científica y profesional, cuya formación académica, dedicación a la enseñanza, esmero en las labores docentes, atención a los

⁶¹ CONEA, “Mandato Constituyente No. 14. Evaluación de desempeño institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador” (Quito: Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador, 4 de noviembre de 2009), 1.

estudiantes y solvencia e inclinación por la investigación, les haga merecedores del reconocimiento social.

En general, estas universidades tenían una línea claramente empresarial, siendo la rentabilidad el punto central de su existencia, sin contar con mecanismos de admisión ni de nivelación adecuados. La permanencia de los estudiantes en estas instituciones era muy baja y su formación cuestionada seriamente como para ser titulado, por su escasa capacidad para el ejercicio profesional.

Esta situación representaba la exagerada expansión de la educación universitaria, debido a la alta demanda educativa, no satisfecha por las IES públicas y particulares existentes, cuya consecuencia fue el apareamiento de un tipo de educación privada que constituía un mercado educativo sin ninguna característica de calidad. Estas instituciones privadas se distinguieron por la oferta de carreras universitarias con mimbres de tecnológicas, ambientales o ecológicas, como parte de una estrategia de mercadeo para atraer a los estudiantes (clientes o consumidores) hacia la obtención de un título universitario.

Otro factor negativo de la precaria actividad universitaria era la falta notoria de infraestructura y equipamiento, que presten las facilidades básicas y una funcionalidad mínima, por lo cual con justa razón se los denominó “universidades de garaje”.

La causa de este fenómeno se configuró por la falta de políticas públicas en la educación superior, que permitan regular y financiar este nivel educativo. Esto comprobó que la búsqueda de la eficiencia y excelencia a través del mercado trajo como consecuencia la falta de calidad de la educación superior, desfigurando el objeto social de la educación universitaria de ser un bien público.

Además, se visibilizó la no existencia de un sistema nacional de admisión y nivelación; sin embargo, existían, con grandes limitaciones, mecanismos de admisión y nivelación en algunas de las IES.

En el campo de la investigación, el nivel de intervención de docentes y estudiantes, así como la asignación de recursos para este objeto es un tema muy heterogéneo, yendo desde un nivel aceptable (no excelente) hasta una ausencia completa en la mayoría de IES. En forma general se nota la ausencia de investigación, ni de aquella relacionada con el mejoramiento de los docentes.

En el aspecto social, la intervención de la universidad ecuatoriana fue casi nula, no existió el compromiso ni capacidad para colaborar en la solución los problemas de la sociedad. Su orientación comercial le ha separado del medio social, sin influir en la

situación que requiere de su intervención. Su afán comercial de vender la educación superior como una mercancía, ausente de calidad, acompañada del facilismo académico, bordeaba la frontera del “fraude académico” que iba contra las justas aspiraciones de estudiantes, padres de familia y sociedad en general, creando desconfianza y falta de credibilidad en las instituciones de educación superior particular.

En definitiva, este informe reflejó la no existencia de una política pública que permita el establecimiento de patrones generales de desarrollo de las universidades en todos sus ámbitos de actividad, en especial de la calidad educativa, configurando así la situación real de la educación superior que incentivó su urgente transformación. También, se puede pensar que las políticas públicas que colocaron al sistema universitaria en esta situación tan precaria obedecían a la mercantilización y privatización de la educación superior implementada por el neoliberalismo, es decir, estas incentivaban a que la educación sea considerada como una actividad comercial particular.

En este contexto, con la aprobación de la Constitución de 2008, se emite la Ley Orgánica de Educación Superior que reconoce a la educación superior como “un derecho de las personas y un bien público social que, de conformidad con la Constitución de la República, responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos” (LOES 2010 art. 3).

Esta ley se caracteriza por vincular el Sistema de Educación Superior, con todo el sistema educativo nacional, integrando de esta manera al sector educativo como un todo, con lo que el Estado dirigiría la formación de las personas desde los niveles iniciales hasta la educación superior. Este apartado tiene dos consecuencias distintas para la educación superior. La primera, positiva, con la integración del sistema educativo se permitiría la coordinación entre los niveles educativos, concatenando la impartición de conocimientos en forma gradual y sistemática, de tal manera que un nivel inferior sea la base académica del siguiente, consecuentemente, la universidad recibirá bachilleres con una excelente formación. La segunda, negativa, ya que se pasa a la educación superior al control exclusivo del Estado, es decir a la injerencia autoritaria del mismo, destruyendo de esta manera el principio de autonomía universitaria.

Esta ley integra en las IES, tanto a las universidades y escuelas politécnicas, como a los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores, tomando en cuenta a las públicas y privadas, que conforman el Sistema de Educación Superior junto los organismos de dirección, evaluación y de consulta, como son el CES, el CEAACES, la Asamblea del Sistema de Educación

Superior y los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior.

El Estado ecuatoriano en su esfuerzo de fortalecer y concluir el proceso de evaluación iniciado por el CONEA, por intermedio del CEAACES, dispuso el cumplimiento de la Disposición Transitoria Tercera de la LOES,⁶² que mandaba la evaluación de las 26 universidades ubicadas en la categoría E, dentro de los 18 meses posteriores a su promulgación. Disposición que se ejecutó los primeros meses del 2012, cuyos resultados fueron la clausura definitiva de 14 universidades, que tenía una población de 43000 estudiantes, que debieron acogerse para continuar con sus estudios al Plan de Contingencia elaborado por el CES, quedando 8 universidades parcialmente aceptables, sujetas a ciertas restricciones que no les permitía matricular a nuevos alumnos en modalidades a distancia, ni en centros de apoyo y extensiones que se encuentren funcionando en convenio con otras IES o en carreras con bajo promedio en la evaluación realizada por el CEAACES.

Para completar el contexto en el cual se formularon las nuevas políticas de educación superior del Ecuador y su implementación, la situación política del gobierno era inmejorable respaldada por una significativa aceptación popular, sumado a esto, la bonanza económica del país generada por los altos ingresos de la producción petrolera y la alta recaudación fiscal llevada a cabo por el Estado ecuatoriano, configurándose así un escenario ideal con condiciones insuperables para realizar una magnífica gestión administrativa del Estado, en nuestro caso en el campo de la educación superior.

⁶² Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, Ley 0 Registro Oficial Suplemento 298 del 12 octubre de 2010, 2010, 77.

Capítulo tercero

Análisis de la política pública y la gubernamentalidad del sistema de educación superior en el Ecuador

1. Las políticas públicas y el sistema de educación superior en el Ecuador

1.1 Análisis y caracterización del contexto en que se formularon las nuevas políticas de educación superior del Ecuador y su implementación

Para ubicarnos en el contexto de desarrollo de la educación superior, es preciso observar el proceso histórico de su evolución en el período de investigación, desde dos puntos de vista de los contextos: mundial y nacional.

En el contexto mundial, la influencia de la globalización, con la comunicación como su instrumento principal, soportada en la tecnología, pretende la estandarización de las instituciones educativas, en donde la universidad tiene el papel de investigar, descubrir y transmitir el conocimiento necesario para la solución de los problemas que son de carácter universal.

Por otro lado, en el contexto nacional, la transformación esencial en la educación superior, cuya consecuencia fue la implementación de políticas públicas, se dio inicialmente con la vigencia de la Constitución de 1998, con resultado insignificantes; pero, con el arribo de la llamada revolución ciudadana al poder, se creó el sustento constitucional y legal para el ansiado cambio.

El fervor popular y la aspiración popular de cambio, con el nuevo gobierno, trajo como consecuencia la instauración de la Asamblea Constituyente que, previo a la creación de la nueva Constitución, dictó mandatos constituyentes que marcaron el rumbo de la transformación esperada. Así, se dictó el Mandato Constituyente No. 14, que generó una inmensa expectativa y conmoción en el país, con la esperanza de mejoramiento de la educación superior.

Parte esencial del Mandato Constituyente 14, fue la disposición dada al CONEA de presentar un informe técnico que exponga el nivel de desempeño de las IES, con la finalidad de garantizar la calidad educativa y permita su mejoramiento. Informe que sirvió de base para el establecimiento de la reestructuración de la educación superior, siendo este un diagnóstico que transparentó la situación real de la educación superior, que

conjetura a la universidad ecuatoriana como un “conjunto fragmentado por múltiples brechas: académica, democrática, investigativa, tecnológica”,⁶³ permitiéndome añadir la brecha de infraestructura y de recursos económicos.

La realización de este informe deja entrever la conformación de grupos de universidades con un nivel de homogeneidad de desempeño, que se deduce al evaluar los resultados obtenidos a la luz de cuatro criterios principales: academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna, cuya consecuencia fue la clasificación en cuatro categorías de IES, con características tan disimiles que requieren de un gran esfuerzo estatal para su mejoramiento.

Además, se identificó un grupo de 26 universidades (24 particulares, 1 particular cofinanciada y una pública) que se las encasilló en una categoría adicional E, cuyo desempeño se sitúa muy por debajo de la media nacional, lo que demuestra su escaso nivel académico y de calidad. Estas universidades no reunían las condiciones más mínimas para ser consideradas como tales, es decir, no contaban con una planta docente estable, que se encuentre preparada académicamente, con sus correspondientes y legales derechos y obligaciones, ni garantizaban una docencia de calidad, siendo su actividad docente enmarcada en un tipo de precarización laboral.

Esta evaluación dedujo que hay mucho que recorrer para lograr que la planta docente se constituya en una comunidad científica y profesional, cuya formación académica, dedicación a la enseñanza, esmero en las labores docentes, atención a los estudiantes y solvencia e inclinación por la investigación, les haga merecedores del reconocimiento social.

En general, estas universidades tenían una línea claramente empresarial, siendo la rentabilidad el punto central de su existencia, sin contar con mecanismos de admisión ni de nivelación adecuados. La permanencia de los estudiantes en estas instituciones era muy baja y su formación cuestionada seriamente como para ser titulado, por su escasa capacidad para el ejercicio profesional.

Esta situación representaba la exagerada expansión de la educación universitaria, debido a la alta demanda educativa, no satisfecha por las IES públicas y particulares existentes, cuya consecuencia fue el apareamiento de un tipo de educación privada que constituía un mercado educativo sin ninguna característica de calidad. Estas instituciones privadas se distinguieron por la oferta de carreras universitarias con membretes de

⁶³ CONEA, “Mandato Constituyente No. 14. Evaluación de desempeño institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador”, 1.

tecnológicas, ambientales o ecológicas, como parte de una estrategia de mercadeo para atraer a los estudiantes (clientes o consumidores) hacia la obtención de un título universitario.

Otro factor negativo de la precaria actividad universitaria era la falta notoria de infraestructura y equipamiento, que presten las facilidades básicas y una funcionalidad mínima, por lo cual con justa razón se los denominó “universidades de garaje”.

La causa de este fenómeno se configuró por la falta de políticas públicas en la educación superior, que permitan regular y financiar este nivel educativo. Esto comprobó que la búsqueda de la eficiencia y excelencia a través del mercado trajo como consecuencia la falta de calidad de la educación superior, desfigurando el objeto social de la educación universitaria de ser un bien público.

Además, se visibilizó la no existencia de un sistema nacional de admisión y nivelación; sin embargo, existían, con grandes limitaciones, mecanismos de admisión y nivelación en algunas de las IES.

En el campo de la investigación, el nivel de intervención de docentes y estudiantes, así como la asignación de recursos para este objeto es un tema muy heterogéneo, yendo desde un nivel aceptable (no excelente) hasta una ausencia completa en la mayoría de IES. En forma general se nota la ausencia de investigación, ni de aquella relacionada con el mejoramiento de los docentes.

En el aspecto social, la intervención de la universidad ecuatoriana fue casi nula, no existió el compromiso ni capacidad para colaborar en la solución los problemas de la sociedad. Su orientación comercial le ha separado del medio social, sin influir en la situación que requiere de su intervención. Su afán comercial de vender la educación superior como una mercancía, ausente de calidad, acompañada del facilismo académico, bordeaba la frontera del “fraude académico” que iba contra las justas aspiraciones de estudiantes, padres de familia y sociedad en general, creando desconfianza y falta de credibilidad en las instituciones de educación superior particular.

En definitiva, este informe reflejó la no existencia de una política pública que permita el establecimiento de patrones generales de desarrollo de las universidades en todos sus ámbitos de actividad, en especial de la calidad educativa, configurando así la situación real de la educación superior que incentivó su urgente transformación.

En este contexto, con la aprobación de la Constitución de 2008, se emite la Ley Orgánica de Educación Superior que reconoce a la educación superior como un derecho de las personas, identificándole como un servicio de interés público, tomando en cuenta

los legítimos derechos de estudiantes y docentes. Esta tiene el mérito de vincular el Sistema de Educación Superior, con todo el sistema educativo nacional, integrando de esta manera al sector educativo como un todo, con lo que el Estado dirigiría la formación de las personas desde los niveles iniciales hasta la educación superior.

Esta ley integra en las IES, tanto a las universidades y escuelas politécnicas, como a los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores, tomando en cuenta a las públicas y privadas, que conforman el Sistema de Educación Superior junto los organismos de dirección, evaluación y de consulta, como son el CES, el CEAACES, la Asamblea del Sistema de Educación Superior y los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior.

El Estado ecuatoriano en su esfuerzo de fortalecer y concluir el proceso de evaluación iniciado por el CONEA, por intermedio del CEAACES, dispuso el cumplimiento de la Disposición Transitoria Tercera de la LOES,⁶⁴ que mandaba la evaluación de las 26 universidades ubicadas en la categoría E, dentro de los 18 meses posteriores a su promulgación. Disposición que se ejecutó los primeros meses del 2012, cuyos resultados fueron la clausura definitiva de 14 universidades, que tenía una población de 43000 estudiantes, que debieron acogerse para continuar con sus estudios al Plan de Contingencia elaborado por el CES, quedando 8 universidades parcialmente aceptables, sujetas a ciertas restricciones que no les permitía matricular a nuevos alumnos en modalidades a distancia, ni en centros de apoyo y extensiones que se encuentren funcionando en convenio con otras IES o en carreras con bajo promedio en la evaluación realizada por el CEAACES.

Para completar el contexto en el cual se formularon las nuevas políticas de educación superior del Ecuador y su implementación, la situación política del gobierno era inmejorable respaldada por una significativa aceptación popular, sumado a esto, la bonanza económica del país generada por los altos ingresos de la producción petrolera y la alta recaudación fiscal llevada a cabo por el Estado ecuatoriano, configurándose así un escenario ideal con condiciones insuperables para realizar una magnífica gestión administrativa del Estado, en nuestro caso en el campo de la educación superior

⁶⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, 77.

1.2. Análisis del proceso de cambio de la política pública educativa de la educación superior ecuatoriana

Considerando la doctrina expuesta por varios autores (Lindblom, Sabater, Muller, Fontaine y Subirats y Wayne Parsons Hall, Hood, Howlett y M. Ramesh), en el primer capítulo, podemos realizar el estudio de los cambios de políticas implementados en la educación superior del Ecuador en el período 2008-2018, tomando en cuenta los objetivos del Estado y los instrumentos que posee.

La realidad ecuatoriana, en los periodos anteriores al de nuestra investigación, se la puede relacionar con la propuesta, expresada por Lindblom (enfoque racionalista: teoría del incrementalismo), en la que los cambios en la política se deben a *ajustes incrementales* que son propios de la racionalidad alcanzada, orientándose en la trayectoria y particularidades del cambio de políticas en gobiernos que persiguen apuntalar sus democracias.

El enfoque cognotivista, se hizo presente, en el período 2008-2018, en el cual el gobierno consideró la línea de pensamiento que observa la influencia de las reglas sociales globales sobre la conductas y políticas públicas, con el modelo teórico de las coaliciones promotoras, expuesto por Sabater, que toma en cuenta a las creencias comunes y el comportamiento de las partes interesadas, como elementos de la implementación de las políticas públicas, para relacionar e influenciar en la conducta tanto de las organizaciones y las personas que se encontraban comprometidas en el cambio de políticas del nivel educativo superior, con el convencimiento de que contaba con el concurso de profesionales de alta formación profesional especializada. Todo esto aprovechándose del alto nivel de confianza depositado en sus manos por los ecuatorianos. De igual manera, utilizó del enfoque cognotivista, la teoría de los referenciales globales, de Muller, considerando a su gestión como una actividad que interpretaba la realidad mundial, de ahí su fantasiosa propuesta de la ciudad del conocimiento, sin considerar que las características básicas, valores y conductas de una sociedad son diferentes a las de otra geográficamente distante.

Pero, también, tomó en cuenta a Fontaine y Subirats y Wayne Parsons, cuando el gobierno utilizó la teoría crítica (enfoque cognotivista), considerando a las políticas públicas como instrumentos para expandir su poder, a través de un discurso persuasivo y engañoso, para mantener el control de las aspiraciones e intereses de los ecuatorianos.

El enfoque neoinstitucionalista, con sus teorías de la lógica de lo adecuado, de la dependencia de la trayectoria y de los tres órdenes de cambio de políticas no podía quedar apartado de las acciones del gobierno.

Se observa que la *lógica de lo adecuado* (James March y Johan P. Olsen) estuvo presente cuando los actores gubernamentales decidían basados en lo que, las normas sociales, jurídicas positivas y consuetudinarias, las consideraban correcto, así como, en el comportamiento de las personas. En lugar de analizar los mejores resultados de los cálculos de costo beneficio, basándose en la simpatía de la gente por el cambio, tomaban en cuenta únicamente la adherencia de las personas, que aceptaban lo decidido por el gobierno como algo legítimo y esperado. Esto constituía lo adecuado, como una respuesta transitoria y ocasional, que les permitía consensuar para establecer su planificación.

Al respecto, es oportuno analizar el papel de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador de 1982, la Constitución de 1998 y la Ley de Educación Superior de 2000.

Primero, la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador de 1982, podría ser enmarcada en una mixtura entre la lógica de lo adecuado y el segundo orden del análisis de Hall, pues, por un lado, con la creación del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas CONUEP, se utilizaba la lógica de lo adecuado que dé solución ocasional al problema universitario, con el Proyecto “Misión de la Universidad Ecuatoriana para el Siglo XXI” (1995) que identificó los cinco nudos críticos por los que atravesaba la Universidad. Sin embargo, no se dictaron políticas adecuadas que orienten hacia la consecución de resultados positivos.

Por otro lado, al emitirse esta nueva normativa de la educación superior el gobierno practicó el segundo orden de cambio del análisis de Hall, esto es, la creación de un instrumento normativo de política pública, ensayando una nueva manera para solucionar el problema identificado, orientada hacia el diseño de una acción estratégica para su arreglo a largo plazo. Por los resultados obtenidos y su poco tiempo de vigencia, se trató de una alternativa de solución ocasional.

Segundo, la Constitución de 1998, con el propósito de realizar una transformación integral en la educación superior, incorpora varios temas importantes para solucionar la problemática de las IES, considerando aspectos innovadores como la investigación científica, la formación profesional y técnica, la creación y desarrollo de la cultura nacional; y, el análisis y planteamiento de soluciones para los problemas del país, como

principales funciones de las universidades y escuelas politécnicas.⁶⁵ Además, para asegurar los objetivos de calidad dispuso que las IES estén obligadas a la rendición social de cuentas, creando para ello un sistema autónomo de evaluación y acreditación⁶⁶ Asimismo, integró a los institutos superiores técnicos y tecnológicos como parte de la educación superior.⁶⁷

Materializando lo dispuesto por el texto constitucional, la Ley de Educación Superior de 2000, creó el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP),⁶⁸ en reemplazó al Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP); y además, como un hecho novedoso estableció el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), con la finalidad de depurar y mejorar las IES, asegurando la calidad de las instituciones de la educación superior, y otorgando la acreditación institucional.

Del contenido de estos dos instrumentos normativos, se deduce que el Gobierno intentó dar un cambio radical a la educación superior, encuadrándose en el tercer orden de cambio del análisis de Hall, mediante el cual se pretendió una transformación que se puede relacionar con un cambio de paradigma.

También, es el caso del gobierno de la Revolución Ciudadana que inició su gestión con la intención de transformar radicalmente el rumbo del país, sustentándonos en el análisis de Hall sobre los tres órdenes de cambio, que concibe que los cambios de tercer orden son consecuencia de procesos de desgaste. Además, en nuestro caso, del cambio ideológico que trae el surgimiento de otras condiciones para implantar un tipo de orden distinto del que estaba vigente. Este cambio realizado se enmarca en forma precisa en el tipo de tercer orden que trata del cambio del paradigma vigente por otro nuevo, es decir, pasar del criterio de que la educación superior es un servicio público, que consideraba a la educación superior como una mercancía, desprovista de excelencia y calidad, a ser considerada un bien público al servicio de la sociedad.

Vemos que en el Ecuador se experimentó un cambio de tercer orden, que trae consigo una transformación total, completa, absoluta de la proclama política. Allí se experimentó que los actores del cambio de política, para encontrar las alternativas de solución, adoptaron las dos modalidades doctrinarias: primera, la influencia que les dio

⁶⁵ Ecuador, *Constitución 1998*, art. 75.

⁶⁶ *Ibid.*, art. 79.

⁶⁷ *Ibid.*, art. 74.

⁶⁸ Ecuador, *Ley de Educación Superior del 2000*, art. 11.

el poder político; y segunda, el ajuste que conlleva la articulación de su pensamiento de cambio a la realidad económica, política y social del Estado.

En ese punto se comprobó que las normas emitidas determinan en gran medida el juego del poder en la elaboración de las políticas, consecuentemente estas incrementan el número de decisores de política pública. Sin embargo, el poder y predominio directo en la elaboración de políticas se encuentra a disposición de quienes detentan el poder ganado en las urnas y de otros cargos nombrados por estos, sin tomar en cuenta la intervención directa de la comunidad que los eligió.

Para este cambio total, la intervención fue directa del propio presidente de la República, la SENPLADES y SENESCYT, como agencias del gobierno, que con el poder en sus manos tuvieron su propia interpretación de los problemas de la política y sus alternativas de solución, así como los medios comunicacionales para posicionar sus ideas de cambio, de ahí que, esta transformación se enmarca en el de tercer orden de Hall, con el cambio del paradigma existente por otro.

Adicionalmente, la carta política fue diseñada a la medida para despejar el camino que le permita al Estado el cumplimiento de los objetivos gubernamentales, en nuestro caso el de la educación superior, para esto se estableció un sistema nacional de nivelación y admisión, la gratuidad de la educación superior de tercer nivel, la igualdad de oportunidades de acceso, becas, ayudas económicas y el ingreso de los grupos que históricamente han sido excluidos, etc.

Ahora bien, la coyuntura política, económica y social del momento, estaba a favor de los poseedores del poder, teniendo en sus manos, lo que Hood, plantea como método NATO, a los principales instrumentos que construyen una política pública: la información, la autoridad, el tesoro y la organización. Complementadas con las dos características de los instrumentos de políticas, planteadas por Howlett: sustantiva y procedimental.

Nodalidad (Información). Monopolizó los medios de información, utilizándolos con dos propósitos. Primero, todas las agencias de búsqueda de información le facilitaron información exclusiva y de primera mano; y, segundo, dispuso de todos los medios de comunicación que le permitieron informar a la sociedad ecuatoriana, únicamente de las bondades de su propuesta, con una casi nula objeción de la parte opositora.

En esta parte se debe hacer referencia a la considerable información obtenida en el sector de la educación superior, generada en los procesos de evaluación y acreditación de las Instituciones de Educación Superior. La una, como resultado de la disposición del

Mandato Constituyente No. 14, plasmada en el Informe presentado por el CONEA, que presentaba un diagnóstico confiable de la situación real de la educación superior. La otra, contenida en el informe del CEAACES, que presentaba los resultados de la segunda evaluación de las IES dispuesta en la Disposición Transitoria Vigésima de la Constitución del 2008.

Autoridad. Al tener el poder político que le permitía dirigir todas las funciones del Estado y por lo tanto toda su institucionalidad, teniendo la mayoría de la Asamblea Nacional dispuso la creación de la normativa jurídica necesaria para el cumplimiento de sus objetivos. Con esto, se le facilitó la producción e implantación de las políticas públicas de acuerdo a su conveniencia e intereses políticos. De esta forma, el gobierno abarcó en forma total el poder de coerción, restricción y dominio del Estado, limitando la conducta social discrepante opuesta a su idea o línea de acción de gobierno.

Tesoro (recursos). El Gobierno se instaló en una época de bonanza financiera, debido a la alta producción y venta de petróleo, así como el alto índice de recaudación de impuestos. Este fue un factor preponderante para que con solvencia pueda hacer viable la implementación de sus políticas públicas, para cumplir con los objetivos de gobierno.

Al respecto, el artículo 20 de la LOES 2010 establece como se encuentra constituido el patrimonio y financiamiento de las instituciones del sistema de educación superior, en donde el presupuesto de las IES cuenta con diferentes fuentes de financiamiento, siendo uno de los rubros más importantes el conformado por el FOPEDEUPO, fondo conseguido por el CONUEP, por medio de la ley del 7 de mayo de 1996. Estas fuentes son resumidas de la siguiente manera:

a) Preasignados: Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO).

b) Presupuesto General del Estado: Valores para gratuidad hasta el tercer nivel

c) Presupuesto General del Estado: Valores de rentas y asignaciones del Estado.

d) Presupuesto General del Estado: “a favor de los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores públicos y particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado”, con sus respectivos incrementos.⁶⁹

Además, el presupuesto se incrementa por los valores recaudados por autogestión de las IES, que provienen de los valores de terceras matrículas o matrículas de la oferta

⁶⁹ SENESCYT, “Informe de la aplicación de la fórmula de distribución de los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior, año 2018” (Quito, octubre de 2017), 15-6.

de cuarto nivel, así como las asignaciones de fuentes externas como donaciones, préstamos u otras.

La importancia del FOPEDEUPO está dada por su gran aporte a las asignaciones presupuestarias para las Universidades y Escuelas Politécnicas, el cual se conforma, entre otros, por el 10 %⁷⁰ de la recaudación neta del IVA y el 11 % (10 % las IES públicas y el 1 % las particulares cofinanciadas) de la recaudación neta del Impuesto a la Renta (Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria).⁷¹

En resumen, la educación superior tuvo en el Presupuesto General de Estado asignados los fondos para el funcionamiento de los organismos del sistema: CES, CEAACES y las IES, así como de la agencia estatal del Ejecutivo encargada de la política pública en la materia (SENESCYT) y de los proyectos de creación de las cuatro universidades públicas.

Organización. El Gobierno, al tener el control total del poder, tenía las mejores condiciones para seleccionar su equipo de trabajo, por lo que sus agentes estatales serían de calidad. Además, la situación se daba para mejorar o cambiar la estructura de las instituciones del Estado, de ahí el apareamiento de algunas instituciones públicas de la educación superior.

La educación superior, antes de este período, estaba regulada por dos instituciones autónomas. La una, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), como organismo regulador, coordinador y planificador del Sistema. La otra, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), con la responsabilidad de dirigir y coordinar los procesos de evaluación interna y externa de las instituciones de educación superior, que les permita obtener su acreditación.

Al crear, mediante la Ley de Educación Superior, el CONESUP, como el organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior, conformado por representantes de la comunidad académica (rectores de las IES) así como representantes del Estado (Ministro de Educación) y del sector privado, además presidido por un presidente del Consejo, elegido fuera de sus seno, se podría deducir que el control del gobierno era mínimo, con lo cual se respetaría la autonomía de las IES.

⁷⁰ Ecuador, *Ley de Régimen Tributario Interno*, Registro Oficial 463, Suplemento, 17 de noviembre de 2004; última modificación: 21 de agosto de 2018. Estado: Reformado, 2004, 1, Regla general.

⁷¹ Ecuador, *Ley Reformatoria para la equidad tributaria del Ecuador*, Registro Oficial 242, Suplemento, 29 de diciembre de 2007; última modificación: 31 de diciembre de 2019; Estado: Reformado, 2007, 51, Disposición Transitoria Segunda.

Por otro lado, al crear el CONEA, como un organismo independiente del CONESUP, con la función principal de fijar las políticas de evaluación y acreditación de los centros de educación superior; y estar conformado en su mayoría por representantes afines al gobierno, se puede colegir que el gobierno tenía el control de las instituciones de educación Superior.

Luego, en el período de nuestra investigación, bajo la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010, el Sistema Nacional de Educación Superior, está regido por el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES),⁷² con funciones similares a sus antecesoras, respectivamente. Además, con el objetivo de tener un mayor control del sistema por parte del Ejecutivo para la coordinación y emisión de las políticas de educación superior se creó la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).

En cuanto a las características de los instrumentos de las políticas públicas (Howlett):

La característica sustantiva. El Gobierno y sus agencias al tener el poder político total, con su influencia para tratar de satisfacer las necesidades de las personas, pretendió cambiar el comportamiento social de los ciudadanos del país

La característica procedimental. La influencia del Gobierno en las relaciones del Estado con los actores no estatales (públicos y privados), por su comportamiento despótico y autoritario fue ambivalente, teniendo respuestas diferentes. Por un lado, los empresarios privados, que tenía intereses en el gobierno, fueron sumisos y colaboradores; y, por otro, los grupos organizados, que no tenían esos intereses, eran indiferentes o constituían la oposición. Similar actitud se observó en los individuos en general.

Como resultado del proceso de cambio analizado, en la actualidad se encuentran implantadas las siguientes políticas públicas educativas en el Ecuador:

1.3. Las políticas públicas de la Educación superior en Ecuador

Las políticas públicas de educación superior tienen concordancia con lo establecido por la Ley Orgánica de Educación Superior, las mismas que están orientadas en tres direcciones:

⁷² Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, art. 15.

a. De la igualdad, acceso, gratuidad, y becas, equidad y transparencia

Son políticas ejecutadas por el CES, el CEAACES y la SENESCYT. Estas pretenden garantizar la equidad e igualdad en el acceso a la universidad de todos los estudiantes, buscando que la admisión a la educación superior dependa en forma exclusiva de las capacidades adquiridas y no de factores que los aspirantes no pueden voluntariamente modificar, como las condiciones socioeconómicas y demográficas de sus hogares, sus capacidades físicas y etnias.⁷³

En el año 2010, debido a las falencias de la educación secundaria del país, con el propósito de conseguir en los estudiantes la debida preparación y las bases académicas necesarias para continuar sus estudios en las IES, así como con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades, dar prevalencia a los méritos, asegurar la transparencia y el derecho al acceso a la educación superior, el gobierno por intermedio del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) dispuso el diseño, implementación y administración de un sistema de admisión.

Para esto, en el año 2011, mediante Decreto Ejecutivo 865 se expidió el Reglamento General a la LOES, en el cual se estableció:

Quinta.- Hasta cuando la SENESCYT lo determine, las universidades y escuelas politécnicas públicas estarán obligadas a mantener o establecer un período académico de nivelación en cada una de sus carreras al que accederán los bachilleres, que en virtud de un examen nacional hayan obtenido un cupo. La SENESCYT diseñará e implementará, en un plazo máximo de ciento ochenta días a partir de la expedición de este reglamento, un examen nacional al que se someterán todos los aspirantes para ingresar a las instituciones de educación superior que será parte del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión indicado en la presente ley.⁷⁴

A partir de esta disposición reglamentaria, la SENESCYT, mediante la expedición del Reglamento del SNNA, estableció el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), el examen de exoneración y los programas de nivelación, fijando un determinado número de cupos. Los estudiantes para obtener un cupo debían aprobar el examen ENES, que mide aptitudes y no conocimiento, con un puntaje mínimo de 601/1000, luego de lo cual entraban a un proceso de postulación de carreras (hasta cinco alternativas) e instituciones.

⁷³ Ana García de Fanelli, “Políticas para promover el acceso con equidad en la educación superior latinoamericana”, *Análisis comparativos de políticas educativas*, UNESCO, septiembre de 2021, 7.

⁷⁴ Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior*, Decreto Ejecutivo 865 Registro Oficial Suplemento 526, 2 de septiembre de 2011, 10, Disposición transitoria quinta.

Esto, trajo como consecuencia una disminución del 4 % en dos años en la tasa de matriculación (INEC), por el ingreso de los estudiantes a una carrera que no deseaban a pesar de tener altos puntajes, o habiendo aprobado fueron asignados a IES fuera y lejanos de su ciudad, obligándose a abandonar por problemas económicos.

Luego, a partir del 2014 se rendía el examen “Ser Bachiller”, que reemplazaba a los exámenes de grado de bachillerato, pero continuaba en vigencia el examen ENES obligatorio para el ingreso a las IES. En el 2016 se fusionaron estos exámenes, quedando únicamente como examen “Ser Bachiller”, que evaluaba los campos de aptitud abstracta, y dominios matemático, lingüístico, científico y social. Este se puso en vigor a partir del 2017 proveyendo la calificación para el grado de bachiller y además el puntaje para obtener un cupo para el acceso a las IES.

Por otro lado, se impuso la aprobación de los cursos de nivelación y de las diferentes pruebas o medios de evaluación, entre los cuales se encuentran una encuesta de contexto y una investigación de las características socioeconómicas de los aspirantes. Todo esto con el fin de implementar la Política Sectorial 2.5. implementada por la SENESCYT a través del SNNA: “Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir”.⁷⁵

En este mismo campo, mediante Acuerdo No. 20212-029, 3 de abril del 2012, se expide la política pública de la SENESCYT para el fomento del talento humano en educación superior. Aquí existe una vinculación entre la SENESCYT y el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE), en donde la primera institución asume el diseño, administración e instrumentación de la política pública en materia de becas,⁷⁶ mientras que la otra se convierte “en un brazo ejecutor de los lineamientos acordados o las líneas de acción definidas como esenciales para los fines propuestos”.⁷⁷

Tiene como herramientas o mecanismos principales⁷⁸ para la ejecución de esta política la concesión de becas, créditos educativos, ayudas económicas, complementadas con instrumentos de apoyo como el fondo de garantía educativa, redes de becarios y el

⁷⁵ SNNA. SENESCYT, “Política Pública: Política Sectorial 2.5.”, diciembre de 2011, 3.

⁷⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, Ley 0, Registro Oficial 298, Suplemento, 12 octubre de 2010, art. 183, lit. f.

⁷⁷ *Ibid.*, 32, art. 79.

⁷⁸ SENESCYT, “Acuerdo No. 2012– 029. Política Pública de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt) para el fomento del talento humano en educación superior”, (2012), 58–76.

Sistema informático para el Sistema Nacional de Fomento del Talento Humano en la Educación Superior (SNFTHES).⁷⁹

Al respecto, la LOES es puntual cuando dispone que las IES deben establecer programas de becas completas o su equivalente en ayudas económicas a por lo menos el 10 % del número de estudiantes regulares que no cuenten con recursos económicos suficientes, a aquellos con alto promedio y distinción académica, a los deportistas de alto rendimiento que representen al país en eventos internacionales y los discapacitados.⁸⁰

Pero, a partir del año 2018, es más puntual y precisa para asignar los recursos para asegurar la concesión de becas a los estudiantes: “Art. 77.- Becas y ayudas económicas.- [...] Las universidades que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, destinarán al menos el veinticinco (25 % por ciento de la asignación estatal, para transferencias directas a estudiantes, en razón de becas totales, parciales y ayudas económicas”.⁸¹

Para garantizar la transparencia y mantener informada a la comunidad el CES implementó el Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador (SNIESE), como “la herramienta tecnológica que recopila, almacena, sistematiza, y divulga la información pública pertinente a las instituciones de educación superior del Ecuador”.⁸²

b. Del aseguramiento de la calidad

Al respecto, es necesario destacar el trabajo inicial realizado por el CONEA, al elaborar: “un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento”.⁸³ Informe dispuesto por la Asamblea Nacional Constituyente de 2007, con la expedición del Mandato Constituyente No. 14, el 22 de julio de 2008, en la Disposición Transitoria Primera, segundo inciso, motivado por el descontento con la actividad universitaria por parte de la sociedad.

⁷⁹ Ibid., 92–97.

⁸⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, 32, art. 77.

⁸¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2018*, *Ley 0*, Registro Oficial 298, Suplemento, 12 de octubre de 2010; Última modificación: 2 de agosto de 2018. Estado: Reformado, 2018, 34, art. 77, párr. 6.

⁸² Ecuador, *Reglamento Sistema Nacional de Información Educación Superior SNIESE*, Acuerdo 5 Registro Oficial 469 del 30-mar-2015. Última modificación: 26-jul.-2016 Estado: Reformado, 2015, art. 3.

⁸³ CONEA, “Mandato Constituyente No. 14. Evaluación de desempeño institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador”, 1.

La política de evaluación, acreditación, clasificación académica y aseguramiento de la calidad de las instituciones del Sistema de Educación Superior, fue llevada a cabo inicialmente por el CONEA, y luego por el CEAACES, agencia estatal que tiene como principal función ejercer la rectoría de la política pública de aseguramiento de la calidad de la enseñanza superior del Ecuador, a través del desarrollo de procesos que permiten evaluar el desempeño institucional de las Instituciones de educación superior.

El Proyecto Prometeo, establecido el año 2012, constituye otra acción puntual de esta política pública de educación superior, cuya finalidad es el desarrollo de proyectos de investigación en sectores prioritarios. Esta actividad es llevada a cabo por la SENESCYT, dirigida a las universidades, escuelas politécnicas, institutos públicos de investigación y otras instituciones públicas o cofinanciadas que requieran asistencia para desarrollar proyectos de investigación en los sectores de mayor prioridad, para lo cual buscó establecer vínculos con los Prometeos, es decir, acoger e incorporar talento humano mundial a proyectos de carácter estratégico, conforme a las estrictas necesidades para el desarrollo del país.

El objetivo principal de esta política fue “fortalecer las zonas estratégicas del país, con el desarrollo de las capacidades de investigación de las instituciones públicas y educativas, a través de la vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior”.⁸⁴ La investigación se debía ejecutar mediante un proyecto realizado con la institución beneficiaria direccionándose hacia las siguientes áreas: “ciencias de la vida, ciencias básicas, recursos naturales, innovación, producción, ciencias sociales, ciencias de la educación, arte y cultura”.⁸⁵

c. De la institucionalidad

El tercer campo, tiene como pilar principal a la Constitución, de la cual se materializó mediante las leyes y reglamentos expedidos por el gobierno, así, con la emisión de la Ley Orgánica de Educación Superior 2010 y su Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior expedido mediante Decreto Ejecutivo 865 Registro Oficial Suplemento 526, 2 de septiembre de 2011.

⁸⁴ Mauro Toscanini Segale, Antonio Aguilar Guzmán, y Roberto García Sánchez, “Diagnóstico de las políticas públicas de la educación superior en el Ecuador”, *Revista Cubana de Educación Superior* 35, n° 3 (diciembre de 2016): 165.

⁸⁵ *Ibid.*

En la Ley Orgánica de Educación Superior se crean los principales organismos rectores de la educación superior del Ecuador: CES, CEAACES y SENESCYT encargados de la dirección, organización, evaluación y control del Sistema Nacional de educación Superior. Organismos que además se encargan de emitir las principales políticas públicas de educación superior.

Por otro lado, puntualiza la responsabilidad del Estado de promover y propiciar políticas públicas que generen una oferta académica y profesional que satisfaga los requerimientos del desarrollo nacional, así como estatuye la gratuidad de la educación superior hasta el tercer nivel

2. La gubernamentalidad y el sistema de educación en el Ecuador

2.1. Instrumentos normativos de la nueva gubernamentalidad en la educación superior

A continuación se realiza un análisis de la influencia de los principales instrumentos normativos que facilitan la gubernamentalidad en el sector educativo superior del Ecuador.

La Constitución de la República

El proceso de cambio en la educación superior ecuatoriana, tuvo en la Constitución de 2008 el principal instrumento normativo de la gubernamentalidad, en la que se reconocen los principios esenciales que permiten el acceso a la educación superior, siendo una obligación ineludible del Estado proteger y hacer efectivo este derecho.

El art. 351 articula el Sistema de Educación Superior al Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional de Desarrollo. Indica que la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva, asunto que le convierte en un mecanismo de control, que le permite al gobierno tener una influencia directa en su funcionamiento, aspecto que se contrapone con el principio de autonomía que consagra el mismo texto constitucional.⁸⁶

Asimismo, este artículo dispone que el “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

⁸⁶ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, 162.

el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global”.⁸⁷

El principio de *autonomía responsable*, reconoce “a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable”,⁸⁸ que garantiza el ejercicio de la libertad académica, el gobierno y gestión de sí mismas y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte, sin eximirle de la responsabilidad social y rendición de cuentas. También, tiene en cuenta e incluye la inviolabilidad de los recintos de las IES.

El principio de *cogobierno*, que constituye parte consustancial de la autonomía responsable, que se resume en el gobierno compartido por los diversos miembros que conforman las instituciones de educación superior, estos son los docentes, estudiantes, empleados y trabajadores, en concordancia con los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género.

El principio de *igualdad de oportunidades*, que garantiza a todos los actores de las Instituciones de educación superior iguales posibilidades de acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación o trato diferenciado de ninguna índole, pues, la educación es un derecho de todos.

El principio de *calidad*, cuya finalidad es la búsqueda permanente y sistemática de la excelencia educativa en todos los aspectos.

El principio de *pertinencia*, entendido como la coherencia, conveniencia, idoneidad de los contenidos educativos impartidos a los estudiantes y la adecuación con la situación y necesidad de la comunidad, así como con las normativas que establecen el convivir de la sociedad.

El principio de *integralidad*, que se refiere al nexo que debe existir entre el Sistema Nacional de Educación, sus diferentes niveles (primario, secundario) de enseñanza, aprendizaje y modalidades, con el Sistema de Educación Superior (niveles tercero y cuarto) y sus modalidades; así como la articulación al interior del propio Sistema de Educación Superior.

El principio de *autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento*, se refiere al establecimiento de condiciones de independencia para la impartición de la enseñanza, así como la producción y difusión de conocimientos, la universalidad del pensamiento, y el progreso científico-tecnológico local y global.

⁸⁷ Ibid., 163.

⁸⁸ Ibid., 164.

Sobre la conformación del SES el art. 352 dispone que estará integrado por universidades y escuelas politécnicas, incorporando a los institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, legamente acreditados, dándoles así la debida importancia al elevarlos de jerarquía con los mismos derechos y obligaciones.⁸⁹ Se puntualiza que estas instituciones (públicas o privadas), no tienen fines de lucro, sin querer decir que sean gratuitas, contraponiéndose, de igual manera, con lo estipulado en el art. 356 que indica que la educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel.⁹⁰

La Constitución garantiza el ingreso a las IES públicas regulando a través de un sistema de nivelación y admisión, aplicando el principio de igualdad, lo que garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso.

Por lo tanto, la Constitución de la República es el primer e infaltable instrumento de gobernabilidad del Estado, es el origen mismo de la institucionalidad del país, sin ella no tendríamos la norma suprema que de origen y sustento jurídico al Estado y sus organismos de gestión. Esta sirve de cimiento para la creación de toda la normativa nacional y, por lo tanto, el funcionamiento del Estado, es decir, de todos los organismos públicos y la regulación de los privados, ninguna persona natural o jurídica, institución pública o privada puede vulnerar el espíritu de su mandato. Por esto, la carta suprema se constituye en el primer instrumento o dispositivo de la gubernamentalidad, ella, para facilitar la gubernamentalidad y el establecimiento de las políticas públicas que permitan el desarrollo del país, en nuestro caso de la educación superior, dispone la creación de leyes (LOES) e instituciones (CES, CEAACES, SENESCYT, IES, etc.) que posibiliten el funcionamiento, regulación y desarrollo de la educación superior.

Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) del 2010

La Asamblea Nacional dictó la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) 2010,⁹¹ como la base normativa para la implementación de los primeros cambios que deseaba ejecutar el gobierno en la educación superior. Tiene jerarquía de ley orgánica y determina que la educación superior constituye un derecho de las personas y un *bien público* al servicio del interés social, alejada de intereses individuales y colectivos (art.

⁸⁹ Ibid., 162.

⁹⁰ Ibid., 164.

⁹¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*.

3). Además, incorpora en forma específica los derechos de los estudiantes, profesores e investigadores y de las personas con discapacidad (arts. 5, 6, 7).

Esta ley establece la articulación del Sistema de Educación Superior, con todo el sistema educativo nacional, es decir, vinculado con la formación inicial, básica, bachillerato y la educación no formal (art. 10), esto tiene sentido, porque este nivel de educación tiene que sustentarse sobre la base de los conocimientos adquiridos en los otros niveles que le anteceden, de tal manera que exista una adecuada continuidad académica.

Además, estructura al Sistema de Educación Superior, tanto por las *instituciones* (art. 14) que lo conforman (IES públicas y privadas); como por *organismos públicos* (art. 15) que son dispositivos de gubernamentalidad que lo rigen: CES, CEAACES; complementándose con *Organismos de consulta* (art. 16): la Asamblea del Sistema de Educación Superior y los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior); teniendo como órgano de coordinación a la SENESCYT (art. 182), “que tiene por objeto ejercer la rectoría de la política pública de educación superior y coordinar las acciones entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior”.

La LOES dispone que las IES elaboren planes operativos y planes estratégicos de desarrollo institucional concebidos a mediano y largo plazo. Estos deben considerar las acciones en el campo de la investigación científica y estar articulados con el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales, y el Plan Nacional de Desarrollo. La evaluación de estos es realizada por las propias IES y el informe respectivo será enviado a la CES, CEAACES y SENESCYT. Esta actividad demuestra el control que ejercen estas agencias estatales sobre las IES, vulnerando así su autonomía.

Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior

Otro de los Instrumentos normativos de la gubernamentalidad en la educación superior, constituye el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior.⁹² Este reglamento, en concordancia con el texto constitucional, constituye la norma jurídica que facilita la aplicación de la LOES, estableciendo reglas que permiten mantener un orden lógico, siendo una herramienta idónea que especifica la ejecución de su contenido.

⁹² Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior*.

Reglamento de Régimen Académico

Es un instrumento normativo de la gubernamentalidad de la educación superior, emitido en cumplimiento del art. 169, literal m, numeral 3 de la LOES, que estipula como responsabilidad del CES: “m) Aprobar al menos los siguientes reglamentos: [...] 3.- De régimen académico [...]”;⁹³ y, del art. 123 de la misma ley que dispone que este regulará los títulos y grados académicos y todos los aspectos relacionados, buscando la armonización de la movilidad estudiantil, docentes e investigadores.⁹⁴

Su objeto principal es regular las funciones de las IES, en sus diversos niveles de formación, incluyendo sus modalidades de aprendizaje y su organización, de acuerdo al marco normativo de la LOES.⁹⁵ Es decir, se encarga de regular todos los aspectos relativos a su gestión enmarcados en las normas del Sistema de Educación Superior.

Se han presentado los instrumentos normativos que constituyen los principales dispositivos de la gubernamentalidad utilizados, cuya construcción puede ser relacionada con las características sustantiva y procedimental de Howlett, observándose en el proceso de reforma de la educación superior, en el periodo 2008-2018, la experimentación de un modelo centralista de corte burocrático, llamado también gobernanza legal.

Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas

Otro dispositivo gubernamental, constituye la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas, emitida el 30 de diciembre del año 2016 en el Registro Oficial.⁹⁶ Ley que además de tratar sobre la extinción de las universidades que no cumplían los requisitos de funcionamiento, dictó disposiciones reformativas encaminadas a la distribución de los recursos de las universidades públicas sobre la base de 7 parámetros plasmados en una fórmula relaborada por el SENESCYT y aprobada por el CES. Para las IES “que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo si cumplen” 11 obligaciones impuestas por el gobierno. Además, se impone que el CES establecerá anualmente el porcentaje de las preasignaciones y otros recursos públicos.⁹⁷

⁹³ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, 57.

⁹⁴ *Ibid.*, 46.

⁹⁵ Consejo de Educación Superior (CES), “Reglamento de Régimen Académico” (2013), art. 1.1.

⁹⁶ Ecuador, Ley Orgánica de extinción de las universidades y escuelas politécnicas suspendidas por el Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior (CEAACES), Ley 0, Registro Oficial 913, Suplemento, 30 de diciembre de 2016; última modificación: 2 de agosto de 2018.

⁹⁷ *Ibid.*, art. 1.

A todas luces se observa la inconstitucionalidad de esta Ley, que viola lo dispuesto por la Constitución en el art. 355 que prohíbe la privación de las asignaciones presupuestarias y rentas de las IES; y el art. 357, que dispone que el Estado deberá garantizar el financiamiento de las IES públicas sin realizar distinción entre aquellas universidades nacionales e internacionales.

En este punto, es necesario exponer cómo contribuyen estos instrumentos normativos a la gubernamentalidad de la educación superior. Foucault, expresó que esta constituye el conjunto de dispositivos, instrumentos, tecnologías que permiten ejercer esa forma bien definida de poder que tiene por objetivo prioritario la población, en nuestro caso la población educativa de nivel superior. Para esto, el Estado tiene como instrumento principal a la norma suprema y sus distintas leyes derivadas de ella, que regulan las instituciones educativas y su funcionamiento. En su ausencia sería imposible el gobierno y gestión de las mismas, de allí se colige que: sin ellas, primero, no existirían; segundo, no habría una normativa que las regule, que disponga su estructura, su misión, sus objetivos, su funcionamiento, que disponga la asignación de los recursos necesarios, que proteja los derechos y fije responsabilidades de todos sus miembros, es decir, son instrumentos que facilitan su administración, que permiten: por un lado, la gubernamentalidad del Estado para cumplir sus objetivos y responsabilidades con la educación superior del país; y, por otro, de los organismos de la educación superior para su funcionamiento y cumplimiento de su compromiso con la sociedad.

2.2. Otros instrumentos de gubernamentalidad

Para la gestión educativa, el gobierno ha recurrido al modelo NATO, constituido por los grandes tipos de instrumentos que construyen una política pública: la información, la autoridad, el tesoro y la organización; en especial todos los dispositivos de control a su alcance, especialmente legales, comunicacionales e incentivos y becas que le permitieron tener una mayor gobernabilidad. De estos se dio prioridad a la característica sustantiva mediante los instrumentos de autoridad para dar una base legal a las reformas, así como, en la parte procedimental, involucró a varios gremios, desde luego, sin la permanencia constante requerida.

En resumen, la gubernamentalidad en el Ecuador en el campo de la educación superior, en el periodo de investigación, tuvo todos los dispositivos y mecanismos de control ideales, así como el poder casi absoluto, necesarios para realizar una gestión óptima, cuyos resultados serán motivo de análisis en el contenido de los próximos puntos.

2.3. La gubernamentalidad en la educación superior del Ecuador

La gubernamentalidad en todos los Estados ha desempeñado un rol importante en el gobierno y desarrollo de la sociedad, haciéndonos comprender la inmensa utilidad de la creación y perfeccionamiento de instituciones sólidas y dinámicas, como dispositivos de la gubernamentalidad que orienten el rumbo para alcanzar los ideales de un país próspero y adelantado. En la educación superior, una adecuada gubernamentalidad esta ha sido el pilar fundamental en el proceso de cambio y transformación, con la aspiración de desarrollar un sistema normativo eficiente y perdurable, que ha estimulado la construcción y reforma de las políticas públicas que permiten una gestión adecuada para el cumplimiento de los objetivos de gobierno.

El cambio y transformación en el campo de la educación superior, inicialmente se experimentó con la vigencia de la Constitución de 1998, y de la creación de la Ley de Educación Superior del año 2000, normativa que sirvió de base para la creación de instituciones como: el Sistema Nacional de Educación Superior ecuatoriano, con su organismo planificador, regulador y coordinador denominado CONESUP; y, el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, liderado por el CONEA, encargado de la dirección, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

En este contexto, seguían presentes los vicios de la corrupción, lo que hizo propicio el apareamiento de una nueva corriente política, que tomó el poder y fue la encargada de implantar una nueva gubernamentalidad administrar el sistema de educación superior del país. Para este propósito, convocó a una Asamblea Constituyente con el objetivo fundamental de dictar la Constitución del 2008, y la creación de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior 2010 (LOES).

La nueva Ley de Educación Superior del 2010, dispuso la conformación de un nuevo Sistema de Educación Superior, teniendo como organismos de dirección al CES y al CEAACES y la SENESCYT,⁹⁸ como el órgano rector de la política pública de educación superior y coordinador entre la Función Ejecutiva y las instituciones del SES. Estos Organismos, como agencias estatales, facilitaron al gobierno tener una mayor influencia y capacidad de control en este nivel educativo, aspecto que continúa, pues no

⁹⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, 62.

se puede negar que el gobierno central tiene una alta injerencia en el gobierno de la educación superior..

Fue importante, de acuerdo a los principios de educación superior contemplados en la LOES 2010, aplicar el principio de *integralidad* (art. 116), que dispone la “articulación entre el Sistema Nacional de Educación, sus diferentes niveles de enseñanza, aprendizaje y modalidades, con el Sistema de Educación Superior”,⁹⁹ y en sí misma, como tal, enfatizando en la integración a los actores y procesos del nivel secundario (bachillerato).

Hemos visto la conformación de una nueva institucionalidad, que a criterio de Ávila se encuentra constituida por tres elementos:

(1) una ideología que sustenta y justifica un sistema normativo que, a su vez, crea una organicidad, que lo llamaremos genéricamente “saber”; (2) un sistema normativo, al cual denominaremos “Derecho”, y que responde directamente a un “saber”; y (3) la institucionalidad propiamente dicha, que es la estructura que se genera con el objeto de aplicar el Derecho, a la cual denominaremos genéricamente “órganos”.¹⁰⁰

Es decir, la institucionalidad de nuestro Estado se encontró influenciada por la ideología del gobierno, que generó la normatividad educativa expuesta, en donde constan las instituciones creadas para regular el funcionamiento y control de las IES.

2.4. La gubernamentalidad de la educación superior y su influencia en la autonomía universitaria

La autonomía en las IES ecuatorianas ha sido motivo de preocupación y debates en el ámbito universitario nacional e internacional, porque una educación superior libre de injerencias externas al ámbito educativo y sobre todo sin la influencia del gobierno del Estado, le permite tener un pensamiento crítico y apartada de credos e ideologías políticas que desfiguran el motivo de su existencia.

La autonomía universitaria en el Ecuador ha sido reconocida desde inicios del siglo veinte, se la instituye en la segunda Ley de Educación Superior, en 1925, que por su misma esencia creó una relación ambigua con el Estado por el poder ejercido por el Ministerio de Educación. En 1938, también es reconocida por la nueva Ley de Educación Superior.

⁹⁹ Ibid., 44.

¹⁰⁰ Ramiro Ávila Santamaría, “Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos”, *Aportes Andinos* n.º 23 (2008):, 1, <http://hdl.handle.net/10644/1033>.

Posteriormente, por primera vez se le da jerarquía constitucional en la Constitución del año 1945. En el art. 143 determinó la autonomía de las universidades del Ecuador, la definición del patrimonio universitario, el establecimiento docente de la libertad de cátedra, y la libertad de organización de profesores y estudiantes, etc.

Más tarde, la autonomía universitaria fue reconocida y plasmada en las leyes de educación superior, elaboradas tanto en gobiernos constitucionales como dictatoriales. Sin embargo, fue vulnerada a través de los años por los diferentes gobiernos del Ecuador.

En la Constitución 1998, consta que “las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares serán personas jurídicas *autónomas* sin fines de lucro, que se regirán por la ley y por sus estatutos, aprobados por el Consejo Nacional de Educación Superior.”¹⁰¹ Así mismo, esta carta suprema dispone que la Función Ejecutiva en general, por el derecho de autonomía, no puede clausurarlas ni reorganizarlas, ni realizar ninguna acción que obstaculice su funcionamiento.¹⁰²

Con esta Constitución, la autonomía de las IES tenía jerarquía constitucional, materializada en la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000, vigente hasta el año 2010, mediante la cual el “Estado reconoce y garantiza su *autonomía* académica y de gestión y autogestión económica y administrativa”.¹⁰³ Se hace hincapié en la:

autonomía de las universidades y escuelas politécnicas, sin injerencia alguna, concebida como la responsabilidad para asegurar la libertad en la producción de conocimientos y el derecho sin restricciones para la búsqueda de la verdad, la formulación de propuestas para el desarrollo humano y la capacidad para autorregularse, dentro los lineamientos de la Constitución Política de la República, la presente ley, sus estatutos y reglamentos.¹⁰⁴

Luego, la Constitución 2008, reconoce 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. Así también, reconoce el derecho a la *autonomía*, ejercida y comprendida de manera *solidaria* y *responsable*, garantizando el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones y el gobierno y gestión de sí mismas. Además, manifiesta que esta autonomía no exime a las IES de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.¹⁰⁵

¹⁰¹ Ecuador, *Constitución 1998*, art. 75.

¹⁰² *Ibid.*, art. 75.

¹⁰³ Ecuador, *Ley de Educación Superior del 2000*, art. 4.

¹⁰⁴ *Ibid.*, art. 4.

¹⁰⁵ Ecuador, *Constitución 2008*, art. 355.

A la luz de las disposiciones de la Constitución del 2008, se emite la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010, que es muy pródiga en hacer referencia (32 veces) y reconocer el derecho de autonomía de las instituciones de educación superior.

Esta ley dispone que “el Sistema de Educación Superior se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades [...],¹⁰⁶ principios que orientan de manera integral a todo el Sistema con sus instituciones y sus componentes. Así mismo, le responsabiliza al Sistema, la función de garantizar “el respeto a la autonomía universitaria responsable”.¹⁰⁷ Luego, puntualiza la responsabilidad del Estado de reconocer la *autonomía responsable*¹⁰⁸ de las universidades y escuelas politécnicas, referida a la parte académica, administrativa, financiera y orgánica, de conformidad con los principios constitucionales.

Pero es el art.18, de esta norma educativa, el más explícito en cuanto al ejercicio de la autonomía responsable que caracteriza la existencia y funcionamiento de las IES.¹⁰⁹ Allí se garantiza la libertad de acuerdo a la presente ley en las siguientes esferas: de catedra e investigación; para expedir sus estatutos; elaborar sus planes y programas de estudio; nombrar a sus autoridades, profesores, investigadores, servidores y trabajadores, atendiendo a la alternancia y equidad de género; gestionar sus procesos internos; elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto institucional; adquirir y administrar su patrimonio en la forma prevista por la ley; administrar los recursos, sin perjuicio de la fiscalización a la institución por un órgano contralor interno o externo, según lo establezca la ley; para determinar sus formas y órganos de gobierno; e integrar tales órganos en representación de la comunidad universitaria, según esta ley y los estatutos de cada institución.¹¹⁰

La LOES pone límites a las posibles irregularidades que pueden surgir en la gestión, por ello dispone que las instituciones del Sistema de Educación Superior, tienen la obligatoriedad de rendir anualmente cuentas ante el Consejo de Educación Superior y la sociedad sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos.¹¹¹

Siendo parte de la autonomía responsable, la libertad de cátedra, la ley garantiza su vigencia, permitiendo su ejercicio por parte de las instituciones y de los profesores. Asimismo, garantiza la libertad de investigación que permita buscar la verdad en los

¹⁰⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, art.12; énfasis añadido.

¹⁰⁷ *Ibid.*, art.13; énfasis añadido.

¹⁰⁸ *Ibid.*, art.17.

¹⁰⁹ *Ibid.*, art. 18.

¹¹⁰ *Ibid.*, art. 18.

¹¹¹ *Ibid.*, art.27.

distintos ámbitos sin ninguna restricción o impedimento, con la salvedad de lo establecido en la Constitución y en esta ley.¹¹²

La Constitución del Ecuador estatuye a la autonomía como un *principio*, cuando indica que el sistema de educación superior se “regirá por los *principios* de *autonomía* responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, [...]”,¹¹³ también lo enmarca puntualmente como un *derecho* al indicar: “Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el *derecho* a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable”.¹¹⁴ Por otro, lado también lo considera como una *garantía* al expresar que: “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”.¹¹⁵

Como vemos la autonomía tiene características especiales y se encuentra definida en forma completa por la Constitución que lo determina con las tres acepciones, con lo que blinda su protección y estricto cumplimiento, otorgándole una mayor seguridad jurídica y legitimidad, a pesar de lo cual ha sido vulnerada en la mayoría de los gobiernos, lo que induce a pensar en la necesidad de emitir normas con sanciones más precisas y drásticas contra las autoridades que las vulneren. Pues, al reconocerle como principio, este no conlleva obligatoriedad de cumplimiento ni sanciones; pero si, al reconocerle como derecho y garantía, que se complementan para fortalecer así a las IES.

La autonomía universitaria otorga a las IES la facultad para elaborar su propia norma estatutaria que contenga sus principios ideológicos, organización y estructura, su funcionamiento autónomo del sistema educativo sin injerencia de ninguna índole y sin quebrantar el orden jurídico establecido por la Constitución y las leyes.

La realidad ecuatoriana con respecto a la autonomía universitaria no es alentadora. La Constitución de 2008, lo denomina “autonomía responsable”, término que contribuyó en forma directa a la intervención por parte del gobierno, mediante sus instrumentos de gubernamentalidad, contra la autonomía de la universidad, ya que con el término “responsable”, da paso para que este realice regulaciones en la universidad ecuatoriana de acuerdo a sus intereses, con lo que la injerencia del Estado es total, que da lugar a que

¹¹² Ibid., art. 146.

¹¹³ Ecuador, *Constitución 2008*, art. 351; énfasis añadido.

¹¹⁴ Ibid., art. 355; énfasis añadido.

¹¹⁵ Ibid., énfasis añadido.

la autonomía sea nada más que una declaración normativa, adjetiva con el criterio de “responsable”.

El implementar en la ley la denominada llamada *autonomía responsable*, sin un análisis de su significación, ni contar con antecedentes ni referencias de una aplicación positiva y clara, que permita determinar la conveniencia de esta denominación, deja un vacío interpretativo para su aplicación, lo que da lugar y sospechas de que para el gobierno es una herramienta de dominación y control.

En este punto, es oportuno presentar la estructura y funcionamiento de las instituciones que rigen el Sistema de Educación Superior, las mismas que, como instrumentos de la gubernamentalidad del ejecutivo, ejercen control sobre las IES, y que de una u otra manera vulneran de su autonomía.

La LOES en el art. 166 estipula que el CES tiene como objetivo la planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana. Este no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación ni por aquellos que tengan intereses en las áreas que vayan a ser reguladas.¹¹⁶

El CEAACES funcionará en coordinación con el CES y tendrá facultad regulatoria y de gestión. De igual manera, no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación ni por aquellos que tengan intereses en las áreas que vayan a ser reguladas.¹¹⁷ Tendrá como responsabilidad de normar la autoevaluación institucional, y ejecutará los procesos de evaluación externa, acreditación, clasificación académica y el aseguramiento de la calidad.¹¹⁸

Además, como agencia estatal de coordinación del Sistema de Educación Superior con el Ejecutivo actúa la SENESCYT, que se encuentra dirigida por el Secretario Nacional, designado por el presidente de la República.

La LOES, al crear instituciones dirigidas por representantes del Gobierno, como el CES, el CEAACES y la SENESCYT, materializó la aspiración del gobierno de tener sus propios órganos estatales para regular a la entidades de este nivel educativo del país, teniendo una mayor influencia y capacidad de control, comprobándose con certeza su

¹¹⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, art. 166.

¹¹⁷ *Ibid.*, art. 171.

¹¹⁸ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, art. 173.

injerencia directa a través de estas agencias, en las cuales “el abuso de autonomía se corrige con reglamentos-instructivos que la anulan”.¹¹⁹

Todo esto complementados por una serie de instrumentos como evaluaciones, informes, discursos, gestiones administrativas, etc. De esta manera, se hace “evidente que las leyes y reglamentos instructivos que pretenden normar y controlar la vida académica están ya produciendo efectos negativos en el quehacer universitario”.¹²⁰

El hecho de hacer constar en la ley, que las nuevas instituciones serán presididas por los representantes del gobierno, a pretexto de que los errores que se presentan en las educación superior son causados por la autonomía universitaria, y la disposición de que estas agencias estatales deben ser independientes de las autoridades y representantes (de docentes, estudiantes, empleados, trabajadores, etc.) de las IES, relegó a estos de la conformación de estos Consejos (CES y CEAACES), manifestando que no pueden ser juez y parte. Esto, constituye una vulneración visible de la autonomía universitaria, convirtiéndoles en instituciones sumisas y obedientes a la tecnocracia gubernamental.

De esta forma, fue fácil reglamentar el funcionamiento de las IES, casi siempre sin consultar a sus autoridades y representantes, que debían cumplir sin objetar la normativa impuesta, con lo que las universidades automáticamente perdieron el control y dirección, siendo estas funciones asumidas por el gobierno a través de sus agencias de control educativo.

Por otro lado, la LOES, también instituye como organismos de consulta a:

1) La Asamblea del Sistema de Educación Superior (ASESEC), como el organismo “representativo y consultivo que sugiere al CES políticas y lineamientos para las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior”.¹²¹ Su integración tuvo un retraso de cuatro años, a lo dispuesto por la LOES, realizándose recién el 17 de abril del 2015, cuyos procedimientos seguidos afectaron la representatividad de la nueva Asamblea, ya sea por la intervención del Consejo Nacional Electoral (CNE), como por las normas adoptadas para la elección del Directorio Ejecutivo; y,

2) Los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior (CORCOPLES), constituidos como órganos de consulta regional de la Senescyt y de articulación con el trabajo desconcentrado de la Función Ejecutiva. Estos se integran mediante normativa constante en el instructivo que para el efecto expide la Senescyt. Por

¹¹⁹ Villavicencio, “La Universidad virtuosa”, 13.

¹²⁰ *Ibid.*, 9.

¹²¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, art. 185.

ello, se deduce que se tratan de agencias estatales que facilitan el control del gobierno sobre las IES, siendo unos instrumentos más que vulneran la autonomía universitaria.

Con esta nueva normativa, como instrumento de gubernamentalidad, se podría considerar que no existe autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica de las IES, pues, en realidad estas se subordinan a los organismos estatales, ya indicados, dejando de tener independencia y libertad para el análisis crítico, para su gestión sin restricciones, ni influencia, ni compromisos naturaleza alguna, alejadas de doctrinas o ideologías y del poder político.

En cuanto a la *autonomía académica*, la Constitución “garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones”,¹²² por lo tanto, esta faculta a las IES el diseño, construcción y oferta de carreras y programas aprobadas por sus propias autoridades universitarias. Pero, si esto requiere la aprobación previa de los organismos estatales que tienen la rectoría de la educación superior, ya no se puede hablar de autonomía académica, ya que restringe su iniciativa, su capacidad creativa e investigativa, así como su oportunidad, que permite satisfacer a tiempo la necesidad de conocimientos de la sociedad.

En este sentido, la vulneración de su autonomía se hace patente cuando por disposición de la ley aproximadamente cincuenta universidades han rediseñado las carreras, presentando su oferta académica al CES para su aprobación, y luego de más de dos años de procesos administrativos (a marzo del 2017) una mínima cantidad de rediseños se encontraban aprobados, siendo perjudicados los estudiantes por la falta de diligencia y oportunidad de la agencia estatal.¹²³

La autonomía académica se pone en tela de duda, cuando se crean cuatro universidades llamadas emblemáticas: UNAE, IKIAM, UARTES y YACHAY, regentadas directamente por el Gobierno, en donde se anula este principio que es la esencia viva de la existencia de la universidad. Al respecto el profesor Villavicencio expresa:

La prioridad de la racionalidad cognitivo-instrumental en la investigación y formación que se impone en la creación de estas instituciones significa una pérdida gradual de la *autonomía universitaria* al obligarla a entrar en los rudos protocolos del mercado, pérdida

¹²² Ecuador, *Constitución 2008*, art. 355.

¹²³ Carmen Eguiguren, “La autonomía universitaria en Ecuador tras una década de la Revolución Ciudadana”, *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, n.º 21 (2018): 305, doi:10.5944/rduned.21.2017.21175.

que la desestabiliza, la debilita como institución, induciéndola más hacia un sentido de organización. Se recrudece así la crisis institucional de la universidad.¹²⁴

La autonomía administrativa, concede a las universidades la libertad para escoger su gobierno (autoridades) y forma de gestión de sí mismas. Ellas pueden determinar las reglas para la selección y elección de sus directivos y personal administrativo, así como, fijar sus propios procedimientos para designar y separar a sus docentes.

En este punto, no se puede hablar de autonomía cuando el Estado intervino directa y abiertamente en la selección de las autoridades de las universidades, como es el caso del nombramiento del rector de la Universidad Andina Simón Bolívar. Ahí el Gobierno intervino con el afán de ubicar a uno de sus representantes. Este caso llegó la Corte Constitucional Suprema, la que restituyó al rector democráticamente elegido. Esta intromisión del Estado también se observa en el Instituto de Altos Estudios Nacionales que, a pesar de gozar de autonomía, mediante la novena disposición general de la LOES, el rector es elegido directamente por el presidente de la República.

La autonomía financiera constituye el derecho al manejo de sus recursos físicos, financieros y técnicos, así como la facultad de administrar y adquirir libremente su patrimonio y el manejo de su presupuesto y rentas. Desde luego, la autonomía al ser “responsable” no les exime de ser fiscalizadas, de rendir cuentas, de la responsabilidad con la sociedad y de participar en la planificación para el desarrollo nacional.

La distribución y asignación de los recursos financieros no puede constituir un instrumento para atentar contra las IES y para amordazar su análisis académico crítico. En este punto, no se puede olvidar que el gobierno de este periodo de investigación, amenazó con la supresión de las rentas públicas de la Universidad Andina Simón Bolívar ecuatoriana y la FLACSO, sin tomar en cuenta que la Constitución escrita por ellos, indica que “La Función Ejecutiva no podrá privar de sus rentas o asignaciones presupuestarias, o retardar las transferencias a ninguna institución del sistema [...]”.¹²⁵

La autonomía orgánica permite a las IES construir su propia organización estructural, orgánica y funcional. Puede en forma libre auto regularse y elaborar sus propios estatutos en todos los campos de funcionamiento: general, de régimen interno, docente, estudiantil, disciplinario, de presupuesto, de contratación, etc. Libertad que es

¹²⁴ Villavicencio, “La Universidad virtuosa”, 10; énfasis añadido.

¹²⁵ Ecuador, *Constitución 2008*, art. 355.

vulnerada cuando estos necesariamente deben ser aprobados por el Consejo de Educación Superior, facultado por la Ley Orgánica de Educación Superior.

Todas estas disposiciones arbitrarias emitidas por el gobierno a través de una norma aprobada por la legislatura, bajo su control, y ejecutadas por sus agencias estatales vulneran la autonomía universitaria, cuyas libertades esenciales han sido coartadas dejando en entredicho su existencia.

3. Análisis de las reformas de educación superior como producto de la nueva gubernamentalidad y sus políticas en el sistema de educación en el Ecuador

3.1. Análisis crítico de la experiencia de reforma de la educación superior hasta el año 2018

El Ecuador, como todos los países, quiere integrarse al escenario mundial, por lo que el gobierno instaurado en el 2007, despertó la esperanza de que la educación ecuatoriana podía ponerse al nivel de otros países desarrollados, y, por lo tanto daría un giro de ciento ochenta grados, en especial la educación superior, que tuvo un inicio prometedor con el Mandato Constitucional 14, que proveyó un verdadero diagnóstico de la realidad de este nivel educativo en el país. Sobre esta base se edificó la reforma educativa superior con la creación de todo un andamiaje institucional y normativo que les facilitó poner en ejecución proyectos que les permita alcanzar los objetivos de su Plan de Desarrollo del Buen Vivir.

Pero una reforma integral no se realiza solo implantando una serie de dispositivos gubernamentales de orden político, normativo, económicos y sociales, o ejecutando unos proyectos que causen impacto sin tener la seguridad de su éxito, sino, con una planificación y ejecución estricta que cambie las viejas y caducas estructuras convirtiendo en realidad las ideas propuestas, apartándose de intereses particulares, sin la exageración comunicacional que genera falsas expectativas y sobre todo libre de corrupción, factores estos que forjaron el fracaso de tan mentada revolución.

Los estrategas nacionales de la educación se olvidaron de que el cambio no es un producto de la improvisación, sino de un proceso sistemático, a largo plazo, que respeta la disciplina y el tiempo de avance de los procesos, que en cada fase hay que evaluar su adelanto y corregir los errores para reorientar el rumbo tomado para la consecución de los objetivos. Al respecto el profesor Villavicencio expresa con claridad esta problemática,

que permite ver la falta de criterio y pobre conocimiento de la realidad educativa superior del país:

Con un sentido de urgencia y de premura por recuperar un tiempo perdido, el Gobierno y las instituciones que regulan el sistema de educación superior emprendieron la tarea de reconfigurar el sistema. Este sentido de urgencia condujo a ignorar los ritmos de procesos orgánicos, de evolución, que emergen y que por consiguiente, no siempre pueden ser impuestos y controlados desde arriba. Como estos temas son nuevos en las esferas de planificación y decisión gubernamentales, existe una dosis de confusión sobre la aplicación y efectividad de herramientas e instrumentos de política; ofuscación que está haciendo perder las perspectivas históricas, el sentido de orientación y que pone en riesgo una oportunidad histórica de sentar bases sólidas para un sistema universitario de calidad y sobre todo, de compromiso y responsabilidad con el contexto social al cual se debe.¹²⁶

Las líneas de dirección y gestión, que marcan el rumbo de la educación superior se hallan plasmadas en el lit. a) del art.13 de la Ley Orgánica de Educación Superior,¹²⁷ orientándose hacia la docencia, la investigación y la vinculación con la sociedad, asegurando los progresivos niveles de calidad, excelencia académica y pertinencia.

Sobre esta base se analiza los siguientes campos de la educación superior ecuatoriana:

Línea de la docencia

En la década de 1990, la (UNESCO) y el Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC) plantearon la vigencia de un nuevo rol del docente de la educación superior, que se ajuste con las exigencias de una nueva realidad mundial y sea capaz de construir el desarrollo holístico del estudiante¹²⁸

Acorde con esto, los cambios que traen consigo las reformas educativas, tiene como actor fundamental al docente, en la responsabilidad de formar profesionales de pensamiento crítico, con capacidad investigativa y de exigencia competitiva a nivel internacional, lo que conlleva mayores exigencias de calidad de los docentes de las IES y un incremento de sus competencias asumidas, sobre todo el dominio de su especialidad en la impartición de clases para la formación de profesionales generadores de conocimiento, capaces de ser partícipes del cambio de la matriz productiva del país.

¹²⁶ Villavicencio, “¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?”, 3.

¹²⁷ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, 13.

¹²⁸ Barrón T., M.C. (2009) Docencia universitaria y competencias didácticas, citado en Patricia Ramírez, Diana Pérez, y Gloria Ibarra, “La Producción Académica Docente como apoyo en los procesos de aprendizaje de los estudiantes”, s. f., 69.

La CEAACES, en el año 2012, luego de la evaluación demostró que las universidades tipo E, contaban con una media del 16 % de docentes a tiempo completo y el 84 % de profesores contratados a tiempo parcial, motivado por una falencia financiera y falta de una planificación que permita condiciones favorables para el desarrollo de las actividades académicas. En este sentido la LOES dispone que los “profesores titulares agregados o auxiliares deberán contar como mínimo con título de maestría afín al área en que ejercerán la cátedra [...]”¹²⁹

Es importante considerar que el presupuesto estatal debe ser planificado para la contratación de profesionales para la docencia, gestión, tutorías e investigación, que satisfagan las exigencias y características requeridas, en especial con una preparación de alto nivel para impartir una enseñanza de calidad a sus estudiantes; exclusiva dedicación docente; carrera docente intachable; y, adecuada y comprometida vinculación con la comunidad.

En la actualidad el docente tiene el gran desafío de aprender las nuevas tecnologías que le faciliten la integración de la docencia con la investigación, además, el uso adecuado de sus propios resultados y de otros investigadores para generar y transmitir los conocimientos obtenidos. Este aspecto, en la realidad se ve truncado por la falta de recursos económicos que no le facilita la universidad.

El docente, por su gran responsabilidad social, tiene la obligación de velar por la excelencia, principalmente cuando se trata de la libertad de cátedra, la cual por su misma esencia puede ser utilizada en forma incorrecta lo que desmejora la calidad educativa, y, por el contrario, debe ser considerada como una oportunidad para propender hacia la innovación y trasmisión adecuada del conocimiento.

La producción académica de los docentes ha tenido un proceso que va de la preparación de ayudas de instrucción como diapositivas, las fotocopias y guías de lecturas, videos de enseñanza, etc., para en la actualidad la producción académica del docente estar sujeta a estrictos criterios de evaluación y concesión de estímulos, por lo que se esfuerza en publicar libros de texto o aquellos generados por la investigación, como resultado de su nuevo rol de docente e investigador.

Bien sabemos que como consecuencia del Mandato 14, las IES fueron sometidas a un proceso de evaluación para categorizarlas con la finalidad de mejorar y garantizar la calidad de la educación superior, para este fin, se tomó como uno de los indicadores las

¹²⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, 51, art. 150.

publicaciones realizadas por los docentes, las constituyen un factor de ayuda a la acreditación institucional.

Este incentivo llevó a que la producción académica internacional de nuestros docentes investigadores se vea nutrida por revistas indexadas, publicaciones y artículos científicos. Es decir, el proceso de acreditación de las IES, así como el afán del docente de incrementar su acervo académico y mejorar su vida laboral y económica generó la necesidad de producir conocimiento científico y su publicación, lo que contribuyó al aumento de la producción académica del país.

Reconocimiento de títulos

La UNESCO, como organismo mundial de la educación superior, coordina y apoya a los países miembros de las Naciones Unidas en la convalidación de estudios y reconocimiento de títulos y diplomas de la educación superior, que tiene como finalidad patrocinar y respaldar el acuerdo internacional en este campo, así como la protección del derecho a la educación y la promoción y apoyo de la movilidad de los estudiantes y profesionales de las distintas nacionalidades.

Para este efecto, la UNESCO posibilitó la preparación de seis documentos normativos que regulen esta actividad en las diversas regiones del planeta, entre las cuales se encuentra América Latina y el Caribe, de la cual es parte el Ecuador, facilitando la integración educativa mundial. Sobre la base de este documento y lo estipulado en la Ley Orgánica de Educación Superior, el Ecuador ha suscrito sendos convenios con la mayoría de países con los cuales tiene relaciones bilaterales o multilaterales, en lo relacionado con el reconocimiento de títulos y grados académicos extranjeros.

En el año 2011, la SENESCYT expidió el Reglamento para el reconocimiento, homologación y revalidación de títulos expedidos en el exterior, con la finalidad de normar el procedimiento de ejecución de esta actividad. Posteriormente, el CES resolvió expedir, el 17 de febrero del 2016, el Reglamento sobre títulos y grados académicos obtenidos en instituciones extranjeras, que encarga a la SENESCYT de reconocer los títulos universitarios que se obtuvieron en instituciones educativas fuera del país.

Como vemos una de las funciones de la SENESCYT es la realización del proceso de reconocimiento, homologación y revalidación de los títulos obtenidos en las universidades de otros países y el registro de los nacionales, para esta actividad previamente ha realizado una lista de las universidades acreditadas, listado que no indica las exigencias y parámetros de elaboración, aspecto que vulnera los derechos de muchos

profesionales y contraviene tanto a la norma constitucional como a los convenios internacionales suscritos por el Ecuador sobre esta materia.

Este es un tema inquietante porque contraviene lo expresado en la Constitución, pues, los profesionales que no pueden registrar sus títulos obtenidos en el exterior no pueden acceder a un trabajo, lo que vulnera uno de los derechos humanos fundamentales.

Al respecto, la LOES, en el art. 126, expresa:

La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación efectivizará el reconocimiento e inscripción automática de títulos obtenidos en el extranjero cuando dichos títulos se hayan otorgado por instituciones de educación de alto prestigio y calidad internacional; y siempre y cuando consten en un listado que para el efecto elaborare anualmente la Secretaría.¹³⁰

Este enunciado tendría vicios de inconstitucional, porque ¿en qué se basa o fundamenta la SENESCYT para confeccionar esos listados?, ¿acaso será al criterio discrecional de su burocracia?, ¿qué parámetros considera para ello?, ¿qué organismo nacional o internacional avala la calidad o prestigio de una universidad extranjera cuya capacitación lo entrega de acuerdo a otras realidades y circunstancias nacionales?, ¿quién les autoriza a estos organismos para realizar esta actividad? Muchos interrogantes tendría que contestar y verificar para desvirtuar esto.

Por otro lado, se desacatan los convenios, acuerdos y tratados internacionales, que son de cumplimiento obligatorio y por lo tanto tiene efecto vinculante entre los estados firmantes. El Gobierno ecuatoriano vulneraría los principios de reciprocidad y corresponsabilidad, que son esenciales en estas normas internacionales. Además, se estaría contraviniendo lo estipulado en el art. 3 del Reglamento para el reconocimiento, homologación y revalidación de títulos obtenidos en el exterior, que expresa: “Art. 3.- Principios.- Las normas del presente reglamento se regirán bajo los siguientes principios: [...], *reciprocidad y corresponsabilidad*”.¹³¹

El principio de corresponsabilidad es el que divide la responsabilidad entre los actores en el cumplimiento del tratado, por el cual cada Estado suscriptor tiene igualdad de obligaciones y comparte de manera igual la responsabilidad con el otro Estado.

En cambio, el principio de reciprocidad se cumple cuando un Estado da un trato semejante al que recibe del otro, es decir, los estados asumen deberes y derechos basados

¹³⁰ Ibid., 46.

¹³¹ SENESCYT, “Reglamento para el reconocimiento, homologación y revalidación de títulos obtenidos en el exterior”, *Acuerdo 2011-052. Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*, 2011, 3; énfasis añadido.

en un trato recíproco. La esencia de estos convenios es el intercambio igualitario del objeto pactado, en este caso, el objeto constituye el reconocimiento mutuo de los títulos otorgados por los Estados suscriptores.

Por lo indicado, se asevera que la actuación del Ecuador no sería ni corresponsable, ni recíproco en los convenios de reconocimiento mutuo de títulos profesionales y homologación de estudios de educación superior firmados con los demás estados suscriptores. En los convenios firmados entre los países no existe distinción, ni puntualización de universidades y se refiere a los títulos profesionales emanados por instituciones de educación superior dentro de los territorios de los Estados parte.

Esto, llevaría al Estado ecuatoriano a enfrentar acciones de protección ante la Corte Constitucional; y, por el hecho de incumplir un Convenio Internacional podría, en caso de denuncia, ser llamado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otro lado, refiriéndome a la internacionalización académica sería útil la realización de programas conjuntos entre universidades nacionales e internacionales, lo que se denomina titulación conjunta que se refiere a un programa que ha sido desarrollado conjuntamente por dos o más universidades, lo que se encuentra avalado por el art. 64 del Reglamento de Régimen Académico, que lo autoriza mediante un convenio internacional y un proyecto académico que requerirán la aprobación y supervisión por parte del CES y también de la normativa y regulaciones de los países a los que pertenece la universidad extranjera.

Asimismo, el art. 63 del Reglamento de Régimen Académico faculta a las universidades ofrecer doble titulación, que involucra a dos o más IES de diferentes países que colaboran mutuamente y ofrecen un programa académico, bajo el principio de colaboración internacional, mediante un convenio internacional, Consiste en la obtención de dos títulos, que se alcanzan cuando las carreras tienen materias comunes y se completan cursando estudios complementarios, que permiten cumplir con los créditos respectivos de las dos carreras.

De la admisión a la educación superior

La SENESCYT, en cumplimiento del art. 81 de la LOES, implementó el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), así como el reglamento del SNNA (2012) en el cual crea el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), el Examen de Exoneración, y los Programas de Nivelación. De esta manera, el ENES es el requisito obligatorio para acceder a las IES públicas.

Al respecto, es contradictorio que este órgano rector de la educación superior, que prioritariamente debe considerar las aptitudes y formación de cada aspirante, debiendo evaluar su capacidad y calidad, haya establecido la prueba “ENES” la misma que en vez de valorar los conocimientos que se requieren para continuar una carrera acorde a la orientación y aptitud del estudiante, simplemente valora las habilidades básicas de razonamiento matemático, verbal y lógico. Esto se lo expresa por el hecho de que los estudiantes con aptitud y conocimientos para optar por una determinada profesión, por ejemplo, en el área técnica, de pronto por su puntaje alcanzado se le asigna en forma absurda a seguir una carrera distinta, por ejemplo, en el área social y viceversa.

Posteriormente, en el año 2017, el organismo rector implementa la prueba “Ser Bachiller”, en reemplazo de la prueba ENES, como un examen aplicado a los estudiantes como requisito para graduarse de bachiller, así como una herramienta obligatoria para su admisión en las IES, con un peso del 30 % de la nota de grado.

Lo lógico sería, coordinar con el nivel medio y regresar al bachillerato de especialidades, lo que permitiría desde sus primeros años impartir al estudiante los conocimientos adecuados para su formación futura. Con este objeto, antes del ingreso al bachillerato, es imprescindible que se les imparta un curso de orientación vocacional, para orientar al estudiante hacia la consecución de la especialidad de su aspiración real.

La eliminación de las especialidades en el bachillerato, olvidándose que en estas se proporcionan los conocimientos afines a la carrera que pretenden seguir, es la causa principal del fracaso de los estudiantes que desean ingresar a las IES, haciéndose imprescindible el regreso al sistema de especialidades, mejorándole de acuerdo con el perfil del aspirante requerido por las IES.

Con esta alternativa de solución ya no haría falta ninguna prueba de admisión, ya que los estudiantes saldrían del bachillerato con suficientes conocimientos para continuar, no iniciar, los estudios de su preferencia obteniéndose de esta manera un gran ahorro económico y de tiempo al gobierno en el proceso de admisión. En todo caso, si fuese necesario este tipo de pruebas, cada IES puede elaborarla tomando en cuenta su planificación y el perfil del aspirante a la misma.

Por otro lado, el Estado debe invertir grandes recursos para mejorar la calidad de los niveles primario y secundarios, de tal manera que se incremente la cantidad y calidad de estudiantes aspirantes a continuar la educación superior. Desde luego, esta inversión traerá resultados a largo plazo, teniendo como consecuencia un ahorro en la admisión o nivelación e ingreso a las IES en el futuro.

Línea de la investigación científica

Acorde a las nuevas corrientes del pensamiento académico el gobierno con la intención de formar nuevas generaciones que enfrenten los desafíos del progresivo avance de la información y la cambiante y rápida innovación tecnológica, planteó que la investigación y el desarrollo tecnológico es el camino correcto para alcanzar el crecimiento y el bienestar de la sociedad. Para esto pretendieron adaptar el modelo de la Reforma Universitaria de Bolonia con el propósito de crear la denominada sociedad del conocimiento, que promueva el intercambio entre docentes, graduados y estudiantes.

En el caso ecuatoriano, la Asamblea Constituyente dictó el Mandato Constitucional 14, cuyo informe planteó, entre otros puntos, que la investigación universitaria ecuatoriana en el Ecuador es incipiente y hasta cierto punto inexistente, ni aun aquella esencial relacionada al mejoramiento de la docencia, por lo que se “requiere trabajar en esto de manera integral. Por un lado, mediante incentivos claros a los docentes para que desarrollen proyectos de investigación y apoyen a sus estudiantes en el aprendizaje del hábito y la práctica investigativa”.¹³²

Esta línea, tiene como base constitucional el art. 385, que presenta las finalidades del “sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales”,¹³³ el art.386, que engloba todos los elementos que comprende este sistema para la realización de “actividades de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y aquellas ligadas a los saberes ancestrales”;¹³⁴ y, el art. 388 de la Constitución que en forma puntual dispone la destinación de recursos para este tipo de actividades.¹³⁵

La LOES, en el art. 8, lit. f), plasmó este mandato constitucional para regular este tipo de políticas públicas, como un fin de la educación superior, así: “Fomentar y ejecutar programas de investigación de carácter científico, tecnológico y pedagógico que coadyuven al mejoramiento y protección del ambiente y promuevan el desarrollo sustentable nacional”.¹³⁶ En este mismo sentido, el art. 140 de la LOES dispone la “Articulación de los programas y actividades de investigación del sector público con el Sistema de Educación Superior”.¹³⁷

¹³² CONEA, “Mandato Constituyente No. 14. Evaluación de desempeño institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador”, 29.

¹³³ Ecuador, *Constitución 2008*, art. 385.

¹³⁴ *Ibid.*, art. 386.

¹³⁵ *Ibid.*, art. 388.

¹³⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, art. 8.

¹³⁷ *Ibid.*, art. 140.

Luego, la creación de todo un andamiaje institucional y normativo les facilitó poner en ejecución proyectos que les permita alcanzar los objetivos de su Plan de Desarrollo del Buen Vivir y que acorten las brechas tecnológicas y científicas que nos separa de los países desarrollados, como la Universidad de Investigación de tecnología Experimental (YACHAY) y la Universidad regional Amazónica (IKIAM), denominadas las ciudades del conocimiento, complementadas por la Universidad Nacional de Educación (UNAE), Universidad de las Artes (UARTES), todas controladas directamente por el gobierno. Esto lo manifiesta en forma directa el profesor Villavicencio así:

La apuesta del Gobierno en la construcción de “un ecosistema planificado de innovación tecnológica y de negocios, ... que genere las aplicaciones científicas de nivel mundial para alcanzar el buen vivir” (Yachay, 2013) responde simplemente a un convencimiento ingenuo y simplista de lo que H. Vessuri (2007) llama los imaginarios tecno-científicos; es decir, aquellas proyecciones y repertorios culturales erigidos en torno a las tecnologías convergentes (biotecnología, nanotecnología y ciencias de la información) que se presentan como “la cura de prácticamente todos los males de la humanidad y soporte del futuro crecimiento y felicidad humanos.”¹³⁸

La investigación en la educación superior no puede despegar, si a esta actividad no se le asigna presupuesto para investigación y docentes investigadores a tiempo completo, y peor si a estos se les exige dictar clases rebasando su tiempo legal.

En este mismo campo, el Proyecto Prometeo del 2011, cuya cabeza visible es la SENESCYT, constituye un instrumento de la política pública de educación superior, que buscaba fortalecer la investigación, la docencia y la transferencia de conocimientos en temas especializados, por medio de la vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos de alto nivel académico a las IES, instituciones públicas de investigación o las que la requieran, con el fin de desarrollar de actividades de investigación.

Proyecto Prometeo

El Proyecto Prometeo tuvo dos etapas: Prometeo Viejos Sabios y Becas Prometeo, cada una con sus propios objetivos. En la etapa Prometeo Viejos Sabios se contrató expertos de alto nivel, durante el período del 28 de junio de 2011 hasta el 28 de diciembre de 2015.¹³⁹ En cambio, para la etapa Becas Prometeo, se contó con “expertos de alto nivel

¹³⁸ Villavicencio, “¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?”, 7.

¹³⁹ Domingo Andrés Bruzzone Aguilar, “Redes de política en el diseño de la política pública de transferencia de conocimiento: Proyecto Prometeo” (tesis de maestría, FLACSO Ecuador, 2019), 52-3.

mediante becas de docencia, investigación y transferencia de conocimiento y empezó desde el 01 de junio de 2013 y finalizó el 31 de diciembre de 2017”.¹⁴⁰

La primera etapa Prometeo Viejos sabios tenía como objetivo “fomentar y fortalecer la investigación científica, la innovación y el desarrollo tecnológico en áreas estratégicas del país, a través de la incorporación de científicos y expertos de alto nivel nacionales y extranjeros”¹⁴¹ en las áreas de “ciencia de la vida, ciencias de recursos naturales, ciencias de la producción e innovación y sectores estratégicos”.¹⁴²

Mientras que, la segunda etapa Becas Prometeo tenía como objetivo:

Incrementar las capacidades de conocimiento de las universidades y escuelas politécnicas, institutos públicos de investigación, institutos técnicos y tecnológicos, entidades y organismos del sector público en general, en temas de investigación científica, docencia, innovación, desarrollo tecnológico y social en las áreas estratégicas del desarrollo nacional y regional, así como en los sectores productivos priorizados.¹⁴³

El otorgamiento de las becas se priorizó en las áreas del conocimiento que constan en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación.¹⁴⁴

De la gratuidad de la educación superior

David Post realiza unos estudios en los años 2007-2009, utilizando las estadísticas de las encuestas en este período, que proporciona unas señales preliminares de las consecuencias de la educación gratuita en las universidades del Ecuador, entre los grupos menos favorecidos. Según esta teoría, era viable un incremento del acceso inmediato a la educación superior por parte de los estudiantes más pobres, sin embargo, hay razones para plantearse una hipótesis de un resultado contrario.¹⁴⁵

La realidad es que apenas un pequeño segmento de la población ecuatoriana de 18 años concluye la educación secundaria y es aspirante a continuar sus estudios en la universidad. Por lo tanto, el grupo de estudiantes de bajos ingresos en condiciones de ingreso a las IES es muy pequeño, cuya principal barrera no son los gastos directos que

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ SENESCYT. 2011. Perfil de proyecto Prometeo Viejos Sabios. Quito: SENESCYT. Entregado en Oficio Nro. SENECYT-SGCT-2018-0106-CO, 30, citado en *ibid.*, 55.

¹⁴² *Ibid.*, 58.

¹⁴³ SENESCYT. s.f. Perfil de proyecto Becas Prometeo. Quito: SENESCYT. Entregado en Oficio Nro. SENECYT-SGCT-2018-0106-CO, 30, citado en *ibid.*, 55.

¹⁴⁴ *Ibid.*, 59.

¹⁴⁵ David Post, “Las Reformas Constitucionales en el Ecuador y las Oportunidades para el Acceso a la Educación Superior desde 1950”, *Archivos analíticos de políticas educativas* 91, n° 20 (julio de 2011): 1–25.

financia el Estado, sino los gastos indirectos complementarios, barrera que inclusive en los estudiantes de la clase media es causa de preocupación.

Un punto de difícil cumplimiento y que afecta a la gubernamentalidad es el de la gratuidad de la educación, que cubre hasta el tercer nivel, puesto que depende de varios factores que impiden su acatamiento, como son: la situación económica del país; la existencia de instituciones de educación privada, que lejos de hacer de la gratuidad una realidad, por el contrario la encarecen, a pesar del aporte económico del Estado a estas entidades; los diferentes e inevitables gastos del estudiante (alimentación, vivienda estudiantil, materiales de estudios, transporte, etc.); y, las limitaciones y condiciones de la misma ley, reduciéndose la gratuidad a un ínfima aportación del Estado para las pocas IES públicas.

Lo cierto es que el Estado tiene una gran responsabilidad financiera que le obliga a cubrir la gratuidad de la educación superior, a sabiendas que debe mejorar la educación básica que le permitirá tener mejores estudiantes aspirantes a la universidad.

Línea de vinculación con la sociedad

La educación superior y la sociedad deben tener una vinculación directa, conociendo que la una crea conocimiento y especialización, mediante la docencia y la investigación; y, la otra, necesita que se conozca sus requerimientos, aspiraciones y necesidades, su estructura productiva, sus políticas, con la finalidad de juntos solucionar los problemas existentes, así como, promuevan y optimicen el desarrollo local y nacional, que facilite el mejoramiento del nivel de vida de la comunidad.

Esta vinculación con la sociedad tiene su sustento en la LOES, en el literal a) del art. 13 como una función del sistema de educación superior que garantiza el derecho a la educación superior en conjunción con la docencia y la investigación,¹⁴⁶ idea que lo materializa en el art. 107, cuando define al principio de pertinencia, que requiere que las IES articulen su:

oferta docente, de investigación y actividades de vinculación con la sociedad, a la demanda académica, a las necesidades de desarrollo local, regional y nacional, a la innovación y diversificación de profesiones y grados académicos, a las tendencias del mercado ocupacional local, regional y nacional, a las tendencias demográficas locales, provinciales y regionales; a la vinculación con la estructura productiva actual y potencial de la provincia y la región, y a las políticas nacionales de ciencia y tecnología.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, 13.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 40; énfasis añadido.

Además, por disposición del art. 125, las IES deben realizar programas y cursos de vinculación con la sociedad con la orientación y guía de los docentes de acuerdo a su planificación académica.¹⁴⁸ Asimismo, el art.138, habla del fomento de las relaciones interinstitucionales entre las IES con la finalidad de facilitar la vinculación con la sociedad;¹⁴⁹ y, el art. 191, que lo conjetura como una atribución y deber de la Asamblea del SES, el recomendar políticas generales de vinculación con la sociedad.¹⁵⁰

Todo ese respaldo normativo conduce a la existencia de una universidad que a más de relacionarse con la empresa y la industria para promover la producción, motive a generar riqueza, crear fuentes de trabajo y se oriente a considerar la pertinencia con la sociedad, trabajar en forma directa con ella, considerando sus aspiraciones y necesidades, enseñando a elevar su estándar de vida, para hacerla más igualitaria y cohesionada, transformando de esta manera a todos en actores impulsores del desarrollo nacional.

De todo esto se puede colegir que la transformación educativa no se consigue con simples retoricismos, sino con la construcción de un modelo de educación, especialmente de la superior, que permita tener una formación con visión de futuro, con pensamiento crítico, con una educación técnica y humanista en valores, que incentive al mejoramiento individual y colectivo, que inspire ideales de una sociedad avanzada.

Es necesario que la educación superior tenga un modelo acorde a su realidad y perspectivas del desarrollo social, que no sea depositaria, ni adopte, peor adecúe, modelos de universidades de condiciones y situaciones distintas. Sin lugar a dudas que en un mundo globalizado es positivo tomar en cuenta el avance científico y los conocimientos creados en otros escenarios, que adecuadamente adaptados a nuestra realidad, no ponga en riesgo la identidad nacional y contribuyan al mejoramiento de nuestras IES.

Es esencial que el criterio de pertinencia se encuentre presente, ya que no se puede soslayar la articulación que debe existir entre el sistema de educación superior con las aspiraciones y necesidades sociales, así como con el desarrollo integral del país, mediante las actividades de docencia, investigación y relaciones con la sociedad.

No podemos olvidar que las IES surgen del medio social circundante, y reflejan sus intereses, características, necesidades y su historia, que las hacen únicas, lo que ha incidido en la configuración de sus objetivos, la construcción de su oferta educativa y la

¹⁴⁸ Ibid., 46.

¹⁴⁹ Ibid., 48.

¹⁵⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, art. 191.

realización de sus actividades. De ahí que, es su deber ineludible de contribuir en la satisfacción de sus aspiraciones, demandas y necesidades, relacionadas con la formación de las personas y la investigación destinadas al desarrollo y bienestar de la sociedad.

Campo de la Evaluación y Acreditación

Otro aspecto de las reformas implementadas, es el originado por el Mandato Constituyente 14, que desembocó en la implementación de la política pública de la evaluación y categorización de las universidades, producto del informe presentado, primero por el CONEA y luego por el organismo que le reemplazó: el CEAACES.

El informe del CONEA configuró una nítida radiografía de la realidad de la educación superior ecuatoriana, constituyendo la base para la reestructuración de las IES, las mismas que habían tomado un rumbo claramente comercial, evidenciando a la educación superior como un servicio. Este informe fue fundamental para crear una nueva organización institucional universitaria, observando la necesidad de diseñar nuevos modelos de planificación y la adopción de responsabilidades por parte del Estado.

El informe del CONEA comprobó que un grupo de universidades funcionaban como entidades comerciales, por lo que fue necesaria la evaluación del desempeño académico de las universidades. Para esta actividad se tomaron en cuenta cuatro criterios: *“academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna, que definen el marco conceptual de la presente evaluación de desempeño institucional”*.¹⁵¹

Como consecuencia de la evaluación se identificó en la universidad ecuatoriana la existencia de “múltiples brechas (académica, democrática, tecnológica e investigativa) que da lugar a asimetrías entre los distintos conjuntos de universidades, así como dentro de un mismo conjunto relativamente más homogéneo”.¹⁵² Se pudo deducir que hasta este momento no existió una política pública de evaluación dirigida a definir “parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad”.¹⁵³

Producto de esta evaluación, considerando los cuatro criterios de evaluación de desempeño antes indicados, el CONEA clasificó a las IES en cuatro categorías: categoría A, 11 universidades; categoría B, 9 universidades; categoría C, 13 universidades;

¹⁵¹ CONEA, “Mandato Constituyente No. 14. Evaluación de desempeño institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador”, 2.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid., 1.

categoría D, 9 universidades; y, adicionalmente una categoría E, con 26 IES. Con respecto a estas últimas, se “trata de instituciones que, definitivamente, no presentan las condiciones que exige el funcionamiento de una institución universitaria y en las que se evidencia las deficiencias y problemas que afectan a la universidad ecuatoriana.”¹⁵⁴

Además, se determinó que las instituciones educativas no cumplían las condiciones mínimas¹⁵⁵ que se requieren para ser reconocidas como universidades, obteniéndose el siguiente dato real del número de las IES:

El sistema de Educación Superior cuenta con 145 extensiones y centros de apoyo¹² que funcionan como centros universitarios¹³. Estas extensiones están repartidas en 107 ciudades del país. Si a estas extensiones se suman las 71 universidades y escuelas politécnicas, en realidad el Ecuador cuenta con 216 centros universitarios, situación que probablemente, en términos de densidad institucional territorial, ubica el país en los primeros lugares a nivel mundial. Sin lugar a dudas, la explosión de centros universitarios constituye otro de los problemas críticos de la universidad ecuatoriana.¹⁵⁶

Luego, la CEAACES definió el modelo de evaluación institucional tomando en cuenta el concepto de calidad y las características del SES, considerando los criterios: Academia, Eficiencia Académica, Investigación, Organización e Infraestructura.¹⁵⁷

En el 2013, el CEAACES realizó un nuevo proceso de evaluación, acreditación y clasificación institucional de 54 universidades y escuelas politécnicas. De las cuales se acreditaron 46 universidades, así: categoría A: 5; categoría B: 23 y categoría C: 18; y, 8 IES en categoría D que se catalogaron como “En Proceso de Acreditación”.¹⁵⁸

Posteriormente, el CEAACES en el periodo 2015-2016 recategorizó a 12 universidades y escuelas politécnicas de las categorías B y C, así como la evaluación obligatoria de las ubicadas en la categoría D. Con esto, el Ecuador para el año 2018 cuenta con 55 universidades y escuelas politécnicas, que se distribuyen de la siguiente manera: Categoría A, 8 (14,55 %); categoría B, 28 (50,9 %); categoría C, 19 (34,55 %).¹⁵⁹

Como hemos observado, durante el funcionamiento del CONEA y el CEAACES, existió la preocupación por depurar la universidad ecuatoriana, mediante la política pública de evaluación y acreditación con el fin de mejorar la calidad educativa superior.

¹⁵⁴ Ibid., 5–11.

¹⁵⁵ Ibid., 16–19.

¹⁵⁶ Ibid., 19.

¹⁵⁷ CEAACES, “Informe General sobre la Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas” (Quito, 2013), 1, 4.

¹⁵⁸ CACES, “Política de Evaluación Institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”, *Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*, 2018, 15.

¹⁵⁹ Ibid., 16–17.

De la calidad de la Educación Superior

Aspecto importantísimo de la política de evaluación es el referente al mejoramiento de la calidad, por lo que la Constitución de la República del Ecuador en su art. 351 establece que el Sistema de Educación Superior “se regirá por los principios de [...] *calidad* [...] en el marco en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global”.¹⁶⁰ Asimismo, el objeto de la LOES es “definir sus principios, garantizar el derecho a la educación superior de *calidad* que propenda a la excelencia, [...]”¹⁶¹ y el art. 93, define: “El principio de calidad consiste en la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia, producción óptima, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente”.¹⁶²

Estas normas institucionalizan la calidad en la educación superior, motivando a que se realice un debate sobre el tema de la calidad educativa entre el gobierno y la sociedad, lo que obligó a introducir cambios en las reformas educativas de la educación superior, estableciendo políticas dirigidas a las IES. Por este motivo se estableció un nuevo sistema regulatorio que permita la evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad, así como, la eliminación definitiva de varias IES del país.

Al respecto, Claudio Rama, director Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, entre los cuales el Ecuador está presente, manifiesta que un problema generalizado afecta varios países, así:

La reducción del financiamiento público per cápita en varios países, la evolución tecnológica a escala global por el desarrollo de nuevos saberes y la masificación de las instituciones por la diferenciación, diversificación, regionalización y la creación de nuevas instituciones de educación superior, no acompañadas siempre de sistemas internos o externos de aseguramiento de la calidad y orientadas al mercado, promovieron una caída de los niveles de la calidad de la educación.¹⁶³

Fenómeno que llevó a establecer la necesidad de sistemas de aseguramiento de la calidad a nivel global y en América Latina, siendo un elemento clave del origen de la tercera etapa de la evolución de los sistemas de educación superior en la región, creando

¹⁶⁰ Ecuador, *Constitución 2008*, art. 351; énfasis añadido.

¹⁶¹ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, art. 2; énfasis añadido.

¹⁶² *Ibid.*, art. 93; énfasis añadido.

¹⁶³ Claudio Rama, “Los Sistemas de Control de la calidad de la educación superior en América Latina en la III Reforma Universitaria”, *La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe: UNESCO - IESALC*, s. f., 282; énfasis añadido.

estructuras institucionales que se visualizarían como la policía académica del sistema, con responsabilidades relacionadas tanto en el sistema educativo superior nacional, como en las relaciones entre este y el sistema educativo internacional.¹⁶⁴

La calidad educativa es construida con el concurso de varios elementos como: la preparación y capacitación de los docentes, aptitud y dedicación de los estudiantes, gestión de las autoridades, planificación adecuada basada en la realidad, características y cultura nacional, infraestructura educativa, tecnología, investigación, vinculación con la sociedad, evaluación continua y supervisión permanente, etc. Esto aunando con otros criterios y parámetros como la autonomía, complementándose con la idoneidad, adecuación y pertinencia, sin dejar de lado la generación y desarrollo de pensamiento crítico y colectivo, considerando que la educación es un bien público orientado al progreso y bienestar de la comunidad.

La LOES establece puntualmente en el art. 96, la disposición de aseguramiento de la calidad de la siguiente manera:

El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, está constituido por el conjunto de acciones que llevan a cabo las instituciones vinculadas con este sector, con el fin de garantizar la eficiente y eficaz gestión, aplicables a las carreras, programas académicos, a las instituciones de educación superior y también a los consejos u organismos evaluadores y acreditadores.¹⁶⁵

El CEAACES, para cumplir este mandato legal y establecer elementos mejorar la calidad educativa, estableció en el año 2011 un *Modelo general*, que determinó criterios orientados hacia la evaluación de la calidad de las carreras, con fines de acreditación, que cumplan con lo estipulado en la LOES (art. 107), que faciliten el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de los diversos sectores económicos y sociales del país y de una educación superior de acuerdo al principio de pertinencia.

Estos criterios de evaluación considerados por el CEAACES, tienen una gran coincidencia con los utilizados por la mayoría de instituciones de acreditación internacional, destacándose que en todos se encuentra presente la pertinencia, siendo los siguientes: 1) Objetivos educacionales; 2) Currículo; 3) Infraestructura y equipamiento; 4) Cuerpo docente; 5) Gestión académica estudiantil; 6) Resultados o logros del

¹⁶⁴ Ibid., 282-3.

¹⁶⁵ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, art. 96.

aprendizaje; 7) Ambiente institucional; 8) Investigación formativa; 9) Vinculación con la colectividad.¹⁶⁶

En el año 2015, el CEAACES presenta un *Modelo genérico* como un “conjunto de criterios, estándares e indicadores genéricos de evaluación del entorno de aprendizaje de carreras”, que es un resultado de la revisión de los estándares previos al año 2014, la misma que “pretende responder a una visión general y acumulativa de los nodos críticos encontrados en los procesos de evaluación implementados, y que el presente conjunto de criterios, indicadores y estándares no constituye el único marco de referencia, porque tanto la calidad como la evaluación de la calidad, no implican la homogenización o estandarización”.¹⁶⁷

Este modelo genérico, de la metodología utilizada en los procesos de evaluación del CEAACES, comprende métodos de decisión multicriterio (MDMC) con varios criterios: 1) Pertinencia; 2) Organización y recursos; 3) Profesores; 4) Currículo; 5) Estudiantes.¹⁶⁸ Estos criterios son más sintetizados y ayudan a comprender el concepto de calidad de la educación superior para que las carreras universitarias se desarrollen sobre estándares de calidad determinados por el Sistema.

En este punto, creo conveniente que debe existir estabilidad en la aplicación de los distintos modelos con sus respectivos criterios y estándares, pues el cambio repentino y al poco tiempo de ser implementados, sin realizar una valoración de sus resultados, trae serias desventajas y confusión, pues antes de realizar cambios es imprescindible realizar una evaluación adecuada del modelo en aplicación y luego una socialización de las transformaciones a implementarse entre todos los actores del sistema educativo superior.

4. Consecuencias de la nueva gubernamentalidad y sus políticas traducidas en las reformas y cambio del enfoque educativo de la educación superior en el Ecuador en el período 2008-2018

Para tener un análisis ordenado de las consecuencias de las reformas de la educación superior se lo realiza tomando como punto de partida los fines y funciones establecidos por la Ley Orgánica de Educación Superior, los mismos que son los guías orientadores del diseño e implementación de las políticas públicas en esta materia. Para

¹⁶⁶ CEAACES, “Modelo general para la evaluación de carreras con fines de acreditación”, 2011, 38.

¹⁶⁷ CEAACES, “Modelo genérico de evaluación del entorno de aprendizaje de carreras en Ecuador”, 2015, 11.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 22.

esto, se los agrupan en tres campos principales: en el de la dirección y gestión del sistema universitario; de la evaluación; y, del control normativo gubernamental del sistema de educación superior.

Dirección y gestión del sistema universitario a través de la CES, CEAACES y SENESCYT

Las instituciones estatales rectoras de la educación superior desarrollan sus actividades sobre la base de las funciones impuestas por la LOES, pero es de suma trascendencia que estas sean realizadas en coordinación estrecha con todas instituciones de educación superior y la sociedad, de tal manera que exista un cruce real de información (necesidades, aspiraciones, proyectos, ideas innovadoras, aciertos o falencias, etc.), para proporcionar una educación integral en la formación de profesionales que se encuentren en capacidad de generar conocimiento con el objetivo de apoyar al desarrollo del país.

Línea de la docencia

Sin lugar a dudas la nueva reforma de la educación superior trajo otras exigencias y requisitos que debe cumplir el docente, con la finalidad de fortalecer las capacidades de los estudiantes y la vinculación con la sociedad el mejoramiento de la sociedad.

En este campo, se tomó decisiones contradictorias e improvisadas, lejos de especializar y mejorar la capacitación de los docentes se exigió la salida de un gran porcentaje de profesores, forzándoles a jubilarse o sin renovarles su contrato, desperdiciando años de experiencia y calidad, reemplazándoles con nuevos docentes contratados sin experiencia y capacidad pedagógica, a pesar de cumplir con el requisito de tener título de cuarto nivel. Lo lógico hubiese sido, primero, ubicarles como ayudantes de cátedra para que adquirieran experiencia y conocimientos pedagógicos y luego sean su reemplazo apropiado, produciéndose progresivamente un relevo generacional docente.

La falta de motivación en los educadores fue evidente, principalmente de aquellos a quienes se les impuso la obligatoriedad de contar con formación de cuarto nivel, de acuerdo con los arts. 149 al 158¹⁶⁹ de la LOES que dictan los requisitos y regulaciones para ser profesor de las IES. Con este fin se puso un plazo a fin para que las IES cuenten con un porcentaje considerable de docentes con esta formación (magísteres y doctores PhD).

¹⁶⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, 51.

Al respecto esta disposición no se cumplió en el plazo previsto, por ejemplo, el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, contemplaba que más del 50 % de los docentes debían poseer título de maestría para el 2011, algo que era imposible en tan poco tiempo, obligando al CES a postergar su cumplimiento hasta el 2015; y, luego hasta el 2017, en el que aproximadamente el 70 % de los docentes debía cumplir con esta disposición

Sobre la exigencia a las IES de capacitar profesionales que generen conocimiento y formar investigadores, los indicadores que contempla el modelo general del 2011 son importantes para la obtención de información sobre la formación docente, pero estos solo presentan resultados porcentuales de los docentes participantes en una determinada investigación, pero no se observa nada sobre la calidad de su participación.

El criterio para esta reforma fue que las IES posean docentes bien preparados, tomando en cuenta que estos no sólo transmiten el conocimiento, sino que se caracterizan por generar conocimientos y hacer investigación.

El CES estableció una serie de exigencias que debían cumplir los docentes, referidas a jornadas y horarios, perfil profesional, requisitos formales, tipos de clases a impartir, preparación de clases, elaboración de material didáctico, libros, sílabos y guías académicas, de la evaluación estudiantil, tutorías, trabajo en el campo, gestión de prácticas, experimentación e innovación docente, participación académica, social, etc.

También, es necesario tomar en cuenta que el factor económico para el financiamiento, tanto para la obtención de los títulos requeridos, como para la contratación de personal docente y de investigación con los requisitos y preparación adecuada, es un inconveniente difícil de superar.

Sin embargo, lo positivo de la reforma es la implementación de la investigación en las IES, así como la elevación en un 35 % de la remuneración del docente universitario. Esta mejora fue factible desde la promulgación del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, que establece niveles y escalas salariales estandarizadas tomando en cuenta una serie de requisitos, en especial los méritos académicos del docente; así como, regulariza las actividades de la docencia e investigación y de vinculación con la sociedad.

En el tema de la libertad de cátedra, hay que expresar con frontalidad que, algunas universidades pareciese que no contaran con un departamento de planificación, porque haciendo un mal uso de la libertad de cátedra, obligan a que los docentes elaboren el contenido de su materia, con lo cual se deja a su libre albedrío esta responsabilidad, sin

la coordinación suficiente con otros docentes del área que sobre la base del perfil del profesional a formar, analizando la necesidad del mercado laboral e interrelacionando sus criterios estructuren la malla curricular y sus contenidos respectivos.

La libertad de cátedra no es la facultad que tiene el docente de impartir lo que él desea, sino la impartición del contenido programado utilizando cualquier herramienta o método que le facilite y optimice la transmisión de sus conocimientos (talleres, conferencias, trabajos grupales, investigación, etc.).

La producción científica, ha mejorado en forma significativa como efecto de la reforma a la acreditación de las IES, así como la influencia de las Tecnologías de la Información y Comunicación en todas las áreas académicas y de investigación, pasando de la posición 12 a la 7 en Latinoamérica. “Además, la tasa de crecimiento del año 2006 con respecto al año 2019 es del 907,44 %”.¹⁷⁰

Es una realidad irrefutable que las reformas sólo se pueden percibir a largo plazo, por lo que es necesario fortalecer al docente como uno de sus pilares fundamentales estableciendo un mecanismo que lo garantice como parte esencial de las mismas.

Reconocimiento de títulos

El SENESCYT, como organismo encargado, elaboró un listado de universidades, sin indicar los parámetros y requisitos para su realización, siendo perjudicial para muchos estudiantes que han realizado sus estudios en el extranjero y se ven obstaculizados de trabajar en Ecuador porque sus títulos no son reconocidos.

Esto ha traído una serie de desventajas que desmotiva el mejoramiento de las IES nacionales, pues, no es aceptable una clasificación realizada sin consenso y utilizando como referencia parámetros de contextos ajenos a nuestra realidad educativa y social, que no toma en cuenta aspectos fundamentales como los objetivos, misiones y especialidad de cada universidad, así como, el principio de autonomía universitaria. Esto, al contrario, crea discriminación institucional, favoreciendo a unas y excluyendo a otras, fenómeno causado por la selección discrecional de los parámetros e indicadores de clasificación.

Con esto se desperdicia el esfuerzo realizado por los profesionales que estudiaron en universidades que no constan en esas listas de clasificación lo que incentiva a la migración profesional (fuga de cerebros), así como se menosprecia la enseñanza de las

¹⁷⁰ Elking Araujo-Bilmonte, Liceth Huertas-Tulcanaza, y Kenny Párraga-Stead, “Análisis de la producción científica del Ecuador a través de la plataforma Web of Science”, *Revista Cátedra* 3, n.º 2 (2020): 162.

universidades ecuatorianas. Es importante tomar en cuenta que cada universidad, por el principio de autonomía, genera una diversidad de programas y especialidades con diferentes propósitos que dificultan su comparación.

Al respecto, Villavicencio, toma en cuenta el criterio de una empresa relacionada con esta actividad, sobre la limitación de estas tablas de clasificación, para señalar que “la variedad de los resultados tienen diferentes misiones y diferentes puntos fuertes que hacen difícil su comparación. No hay señales que muestren que una universidad bien clasificada en nuestra tabla es mejor que una situada por debajo en la lista”.¹⁷¹

Estas clasificaciones se han utilizado obligatoriamente en las decisiones y políticas educativas, sabiendo que no se puede estandarizar con un patrón único a las IES. Esto me lleva a pensar, lo negativo que es el reconocimiento de títulos y grados, únicamente tomando en cuenta un grupo de universidades extranjeras seleccionadas por la SENEYCYT, organismo que no presenta los parámetros de selección, dando a entender que estas son las únicas que cumplen con los requisitos, sin darse cuenta, ni reflexionar, que el conocimiento es universal y no es monopolio de una u otra universidad seleccionada al arbitrio de una ideología política o determinado interés.

De todas maneras, esta clasificación debe servir como un indicador que permita ayudar a las universidades que requieren ser mejoradas y provistas de recursos, porque de lo contrario se genera su estancamiento forzado.

Con respecto a la cantidad de profesionales que cuentan con títulos que les acredite su condición de docentes, la SENEYCYT manifestó que en el año 2013 la cantidad con títulos académicos de tercer nivel era de 8652; con títulos de maestría, 24828; y, 1166 con títulos de doctorados. Más tarde, en el 2015, expuso que había 4923 con títulos de tercer nivel; 27.913 con títulos de maestría y 2274 con títulos de doctorado. Observándose una diferencia, que entre el 2013 y el 2015 disminuyó en 3729 para títulos de tercer nivel, fenómeno dado porque estos profesionales obtuvieron su maestría y otros optaron por la jubilación; se incrementó en 3085 títulos de maestría y en 1108 títulos de doctorado.¹⁷²

La comparación entre estos dos años se la realiza porque, en el primero, se experimentó cambios significativos relacionados a las reformas con la categorización, acreditación y clasificación de las IES bajo la responsabilidad del CEACES, dirigido a

¹⁷¹ Times Higher Education Supplement University Rankings, 2005, citado en Villavicencio, “¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?”, 4.

¹⁷² SNIESE, “Registro Administrativo del Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador”, 2018.

controlar y asegurar su calidad, con el enfoque universitario hacia la docencia; en cambio, en el segundo, cambia el enfoque del sistema universitario hacia la investigación, mediante la generación del conocimiento, ciencia y tecnología, orientándose al aseguramiento de la calidad educativa.

Creo necesario, que las instituciones rectoras de la educación superior, deben realizar un censo de la cantidad de profesionales existentes y de los que se requieren para cubrir las necesidades tanto de las IES como de sociedad en general, con la finalidad de orientar su esfuerzo hacia la formación y capacitación para cubrir la demanda nacional. Es un trabajo complejo, pero puede proporcionar un estimativo que facilite la planificación universitaria.

De la admisión a la educación superior

Como evaluación de esta política educativa, los resultados no son tan alentadores, por un lado, por la insuficiente capacidad tanto del Estado (IES públicas), como de los particulares (IES privadas), en donde los cupos y especialidades no satisfacen las necesidades y aspiraciones de los estudiantes que desean continuar con su preparación.

Por otro lado, por el hecho de existir un alto desperdicio de estudiantes que ingresan a las IES sin la motivación necesaria, al seguir una profesión que no va a satisfacer su aspiración personal y es impuesta por la calificación de una prueba que no tiene relación con su orientación vocacional, sus conocimientos y aptitudes. Por este motivo, se observa una alta deserción estudiantil, o el egresamiento de profesionales mediocres formados por la fuerza de la circunstancia.

Si bien es cierto, es positivo que en la LOES se dispone la coordinación entre los niveles educativos, de forma que cada nivel sea la base para la construcción del siguiente, considerando que la calidad de los futuros universitarios tiene como pilar esencial el conjunto de conocimientos adquiridos en el nivel anterior, lo que aseguraría su éxito estudiantil. En este punto, es necesario analizar si es conveniente o no continuar con el bachillerato unificado. Parece que esta es la causa del fracaso de los estudiantes que van a las IES sin los conocimientos necesarios para iniciar una determinada carrera.

Creo conveniente que para iniciar el nivel secundario, al estudiante se le debe tomar un test de orientación vocacional que le facilite decidir qué carrera seguir, de tal manera que se le imparta los conocimientos básicos de esa especialización que le servirán de base para el nivel superior. Con esto quiero indicar, que se debe retornar a los bachilleratos por especialidad, complementadas con materias humanísticas comunes que

construyan la formación integral de los alumnos, lo que contribuye al éxito y calidad del proceso universitario.

El establecimiento del sistema de admisión a las IES, determinó la aplicación de un test estandarizado para la evaluación masiva de los aspirantes a la universidad, inicialmente llamados “ENES” y luego “Ser bachiller”, con resultados no significativos, por la cantidad excesiva de estudiantes que no aprueban. Prueba de esto es que más de 9000 estudiante no fueron admitidos para continuar sus estudios universitarios. Luego en el 2013, no pudieron ingresar más de 6000 aspirantes y en el 2015 más de 5000, lo que hace notoria las graves falencias del nivel secundario.

Otro aspecto importante de solución, para el mejoramiento de la calidad de la educación superior, es asegurar que el aspirante escoja lo que sus conocimientos, capacidades y vocación le orienten, para lo cual se debería diseñar varios exámenes de acuerdo a las distintas áreas del conocimiento, esto es, de ciencias sociales, ciencias exactas, naturales y ambientales, económicas, etc., lo que reflejaría de manera concreta los contenidos del pénsum del bachillerato, reforzados por pruebas sicométricas, haciendo de esta forma integral la evaluación.

De la investigación científica

Uno de los proyectos de la política pública de investigación científica, como parte de la reforma de las IES, fue la ciudad del conocimiento, que no ha tenido los resultados esperados. Estos son insignificantes si se toma en cuenta lo ambicioso del proyecto y los recursos invertidos por el gobierno, que pretendía que la universidad ecuatoriana se ubique entre las mejores del mundo. Consecuencia de esta política, es el fracaso de este proyecto y la burla al pueblo ecuatoriano.

Es lógico pensar que con tantos recursos invertidos para tan ínfimos resultados, hubiese sido mejor que estos se asignaran para mejorar las instituciones que tienen un prestigio nacional e internacional probado y con muchos años de experiencia como son la Escuela Politécnica Nacional, la Universidad Central, la Universidad de las Fuerzas Armadas, la Escuela Politécnica del Litoral, entre otras, que tienen la capacidad de planificar y crear las carreras que ha ofertado Yachay, lo que hubiese abierto las posibilidades de ofrecer a muchos otros estudiantes la oportunidad de estudios superiores.

Para este objeto, era mejor que se invierta en laboratorios para las IES existentes y no invertir altas cantidades de dinero en actividades iniciales, como los cursos

preuniversitarios de Yachay e Ikiam, las cuales lo pueden hacer todas las universidades del país, con sus profesionales de alta capacidad y experiencia.

Al respecto, Villavicencio expresa en forma contundente la realidad existente en este campo:

La obsesión de las políticas públicas orientadas a acortar la brecha tecnológica mediante el desarrollo de sectores de alta tecnología está presente en la agenda gubernamental y peligrosamente desvía la atención de la sociedad y del mundo académico, en particular, de esfuerzos de análisis y desarrollo en otras direcciones más viables y de mayor impacto en la economía del país.¹⁷³

El gobierno ha invertido en el proyecto Yachay ingentes recursos económicos, sin una planificación estratégica, sin percatarse que en el país se ha desarrollado tecnología, que existen instituciones de educación superior con capacidad para crear carreras de tecnología avanzada. Ellas no lo han realizado no por falta de capacidad sino por la inexistencia de una demanda específica que lo conduzca a su realización.

No existe en el país una industria que lo demande, la existente aún es incipiente, está en proceso de despegue, para lo cual requiere de un trabajo coordinado con las IES, que la soporten con la investigación y el conocimiento, permitiéndole al país transformar las ventajas comparativas (recursos naturales: productos primarios y materia prima) que posee, en ventajas competitivas (productos elaborados de calidad).

Por otro lado, es erróneo pensar que, porque un profesional se ha graduado en otro país, o es de otro país, es mejor o más capaz que los graduados en nuestras IES. Los pobres resultados de este proyecto lo demuestran, con tanto profesional extranjero contratado, con unos sueldos astronómicos, sin conocimientos de la realidad nacional y realizando sus actividades desde países lejanos.

La investigación universitaria en el 2011 contaba con 3743 investigadores, incorporándose 333 investigadores para el 2013, cuyo aporte se dirigió a diversas áreas. La mayor beneficiaria fue la Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL), que puso énfasis en la investigación, asunto que le facilitó su permanencia en la categoría A, siendo una de las instituciones que fortaleció la capacitación de sus docentes, pues en el año 2013 contaba con 88 profesores con título de PhD, incrementando para el 2015 a 296 docentes con este título.

¹⁷³ Villavicencio, “¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?”, 7.

Este hecho demuestra la actuación contradictoria y de improvisación del Estado que, por un lado dispendia recursos en cuatro proyectos con resultados insatisfactorios como son la Universidad de Investigación de tecnología Experimental (Yachay) y la Universidad regional Amazónica (IKIAM), denominadas las ciudades del conocimiento, complementadas por la Universidad Nacional de Educación (UNAE) y la Universidad de las Artes (UARTES); y, por otro lado, con mucho menos recursos mejora y fortalece a unas IES ya existentes, cuyos resultados positivos, aseguran que se podía fortalecer otras instituciones de amplia experiencia y prestigio con los recursos desperdiciados.

En este contexto, no se puede decir que existió investigación por el hecho de obligar a los docentes investigadores que elaboren escritos o artículos científicos, sin la debida comprobación de la realidad del fenómeno investigado. Pero lo más frustrante fue que estos escritos y artículos fueron y son realizados en campos que no aportan al desarrollo de la sociedad, sin abordar temas de valía científica que contribuyan a la creación de conocimientos, o son proyectos que no se ejecutan por la falta de recursos económicos para su financiamiento. Esto no es investigación científica, es una pérdida de tiempo, un fracaso de la tan publicitada reforma.

Proyecto Prometeo

Este programa se inició con un diagnóstico de la educación superior del país, realizado en el 2011, en donde se visibilizaba deficiencias en la investigación. La SENESCYT con este proyecto pretendió el intercambio de conocimientos y el desarrollo de la investigación, trayendo docentes del extranjero, denominados Prometeos, cuya función es investigar y publicar sus resultados; y, los Ateneos, que se dedican a impartir clases.

Datos proporcionados por la SENESCYT, mediante el oficio Nro. SENESCYT-SGCT-PROMETEO-2017-0059-O y el oficio Nro. SENESCYTSGCT- PROMETEO-2017-0174-O, nos indican que hubo 847 becarios adjudicados entre 108 instituciones beneficiadas, en donde las universidades con un 77,80 % fueron las que más Prometeos recibieron, seguido por las instituciones públicas con un 14,76 %, los Institutos Públicos de Investigación con un 6,85 % e Institutos Técnicos Tecnológicos con un 0,59 %. Teniendo becarios principalmente de cinco nacionalidades: española, venezolana, ecuatoriana, argentina, italiana y americana.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Bruzzone Aguilar, “Redes de política en el diseño de la política pública de transferencia de conocimiento: Proyecto Prometeo”, 61.

En este proyecto, realizado especialmente en las provincias de Pichincha, Guayas y Azuay, los logros obtenidos “hasta el 31 de diciembre de 2016 han sido 1.063 proyectos en las diferentes instituciones de acogida, donde en las universidades se desarrollaron más proyectos con un 77,89%, seguido por las Entidades Públicas con un 14,86% y los Institutos Públicos de Investigación y Técnicos Tecnológicos con un 6,68% y 0,56%, respectivamente”.¹⁷⁵

Además, se han realizado “18.915 capacitaciones impartidas divididas en talleres, tesis asesoradas y cátedras dictadas [...]. Esto ha tenido como resultado un total de 362.430 ecuatorianos capacitados, [...]. Finalmente, los Prometeos han realizado un total de 1.095 publicaciones.”¹⁷⁶

Con los datos presentados se ve claramente que las universidades fueron las que más se beneficiaron de las becas Prometeo, las mismas que se concentraron en las principales ciudades del país. Se puede observar que la coautoría con ecuatorianos es significativa (57 %), por lo que se colige la participación activa ecuatoriana.

Teniendo los resultados oficiales de la implementación de este proyecto, surge la pregunta: ¿existe una transferencia de conocimiento que contribuya al cambio de matriz productiva en los campos de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo de los sectores estratégicos del país? Hay que tomar en cuenta que para el proceso de desarrollo tecnológico y la innovación no solo se requiere el conocimiento, sino tener un campo y recursos seguros para su aplicación. Con esto pretendo decir que se requiere el concurso coordinado y decidido del Estado, las IES de Educación Superior y el sector empresarial.

En el presente caso faltó por parte del gobierno una interrelación directa con el sector de la empresa e industria privada, pues la SENESCYT realizó este proyecto únicamente con investigadores y científicos extranjeros para el mejoramiento de la investigación de las IES. Es necesario no desperdiciar los esfuerzos realizados, ahora toca, vincular al sector productivo para aplicar lo aprendido.

Tomando en cuenta los campos abarcados por el proyecto y sabiendo que el cambio de la matriz productiva vincula a 14 sectores productivos y cinco industrias estratégicas, se deduce que varios campos de actuación de los Prometeos no estuvieron orientados a los sectores o industria de atención prioritaria.

Algunas deficiencias detectadas en este proyecto, fueron producto de la falta de indicadores que demuestren el cumplimiento de los objetivos del proyecto y no queden

¹⁷⁵ Ibid., 62.

¹⁷⁶ Ibid., 64.

en una simple lista de publicaciones, proyectos o artículos realizados, que en la mayoría de las veces sirven sólo para incrementar los currículos de los autores.

Lo negativo de este proyecto es que constituyó una serie de acciones separadas, sin dejar una sola institución (escuela), a lo mejor apenas existe una oficina en el interior de las IES que continúe con esta política. En resumen, deja la sensación que en la práctica nada se obtuvo sobre el motivo principal del programa, que es el cambio de la matriz productiva del país. En conclusión, el resultado de esta política no es satisfactorio.

De la gratuidad de la educación superior

Para evaluar el efecto de la reforma constitucional en materia de educación superior es necesario evaluar el impacto de la implementación de la gratuidad de la educación superior en las universidades públicas a partir de 2008, cuyo objetivo era conseguir la igualdad de oportunidades para el ingreso a las IES.

Según David Post se produjo un aumento gradual en el ingreso a la universidad de los estudiantes cuyas madres recibieron el bono de desarrollo humano (BDH) y fueron oficialmente considerados “pobres”.¹⁷⁷ Pero los mayores beneficiarios después del 2008 no fueron los pobres, pues hubo un incremento mayor en la asistencia a los estudiantes de madres que no recibían el BDH. La separación entre estudiantes pobres y los de clase media se amplió, desde luego, creemos que esa no fue la intención de la reforma constitucional de la gratuidad de la educación superior.¹⁷⁸

Los beneficiarios de la educación universitaria gratuita provienen de la población más favorecida, con lo que se evidencia que la reforma Constitucional, sin quererlo, esboza una aceleración en la desigualdad de ingreso a la educación superior pública. No estoy en contra de la gratuidad de la educación, pero, no se puede con una ley o decreto ordenar la gratuidad. Primero el país debe desarrollarse en forma integral, especialmente en el campo económico, activando la economía, creando un colchón financiero para este fin, y luego cumplir con este gran avance de la gratuidad educativa.

La aspiración de equidad contemplada en la Constitución, está expresada en la gratuidad de la educación, pero el inconveniente surge cuando se la quiere transformar en política pública, sin hacerse realidad por la falta de presupuesto que es un obstáculo difícil de superar, obteniéndose resultados opuestos a los que se esperaba.

¹⁷⁷ Post, “Las Reformas Constitucionales en el Ecuador y las Oportunidades para el Acceso a la Educación Superior desde 1950”.

¹⁷⁸ Ibid., 15.

Lo cierto es que el Estado tiene una gran responsabilidad financiera que le obliga a cubrir la gratuidad de la educación superior, a sabiendas que debe mejorar la educación básica que le permitirá tener mejores estudiantes aspirantes a la universidad.

En todo caso, con la gratuidad de la educación superior se ha acrecentado la brecha de oportunidades entre las clases más favorecidas y las menos favorecidas para el ingreso a la universidad pública ecuatoriana. En definitiva, la gratuidad en este nivel queda como una simple oferta política, lo que se contrapone con los valores y principios democráticos.

Línea de vinculación con la sociedad

La *vinculación con la sociedad* de la educación superior, fue un tema de inmensa expectativa en todos los estratos sociales, con la idea de que este nivel educativo tendría la real importancia como motor del cambio social, y con mayor razón si se presentan proyectos que se los promociona como la panacea infalible de todos los problemas del país, a los que se les dota de todas las condiciones políticas coyunturales, normativas y económicas que aseguren su realización. Pero el éxito del cambio se consigue, cuando existen factores esenciales como una excelente planificación y control, que comprenda que el cambio es sistemático y gradual; una óptima capacidad y formación profesional de sus ejecutores y sobre todo integridad y honradez en sus acciones.

En este acápite es necesario puntualizar que las IES, tiene como función básica la educación superior, mediante la impartición del conocimiento y la realización de investigación, así como la colaboración en la búsqueda de soluciones de los problemas de la comunidad, que les permita satisfacer sus necesidades, mas no la satisfacción de las mismas, esa es responsabilidad de los gobiernos locales y estatal. De ahí que, se observa algunas ideas contradictorias con respecto al verdadero significado de lo que es la vinculación con la sociedad, tanto en la ley como en las políticas de las instituciones de educación superior.

Varias son las interpretaciones sobre la idea de vinculación de las IES con la sociedad, unas veces se asocia con las relaciones existentes con el sector de la producción y servicios [industria, empresa (pública y privada), comercio, expertos, técnicos, obreros, etc.]; otras veces, con asociaciones, redes sociales, extensiones culturales, universitarias, conferencias, simposios, prácticas académicas en el campo, etc. Pero, definitivamente, es una serie de acciones, procesos y tareas académicas esenciales de las IES, que compendian las actividades de investigación y docencia, vinculadas con la sociedad al estar respaldada por la normativa legal vigente, obligándolas a realizar una planificación

adecuada para la formación de sus estudiantes como futuros colaboradores en el desarrollo integral de la sociedad.

La vinculación con la sociedad, además del nexo normativo con la educación superior mediante la LOES, para darle la importancia debida se la relaciona con normas, asociaciones y organismos que regulan, coordinan y observan su accionar, como el Reglamento de Régimen Académico en el SES (RRA); la Red Ecuatoriana Universitaria de Vinculación con la Colectividad (REUVIC); y, la Red Ecuatoriana de Universidades y Escuelas Politécnicas para Investigación y Posgrados (REDU).

De acuerdo a la REUVIC, con la promulgación del Reglamento de Régimen Académico en el SES (RRA) se ha permitido el fortalecimiento de la vinculación con la sociedad en las IES, que en su mayoría han incluido estrategias para concretar esta función, así como la estructura básica que permita la realización de sus actividades, entre ella las prácticas preprofesionales, consiguiendo el empoderamiento de los estudiantes y docentes.¹⁷⁹

También existen debilidades, unas económicas: las IES no definen un porcentaje mínimo del presupuesto para esta actividad. Otras de gestión, no tienen políticas institucionales y de compromiso de las autoridades y directivos de las IES; la capacitación a los docentes y estudiantes es escasa, el sistema de comunicación es deficiente, así como la presencia de programas y proyectos dispersos de diversas IES en territorios comunes que atienden necesidades urgentes de la población.

Por otro lado, se encontraron situaciones en donde: las entidades gubernamentales y ONG prestan su colaboración; así como, la normativa que obliga la realización de prácticas preprofesionales, servicio comunitario, como requisito de graduación; la imagen positiva de la IES en las comunidades; y las comunidades y territorios poseen el Plan de desarrollo orgánico y territorial.

De igual modo, existen serias amenazas al respecto: las entidades estatales han desviado el verdadero fin de esta vinculación considerando que las IES deben asumir esta responsabilidad; la falta de asignación presupuestaria para este objeto; los modelos de evaluación con fines de acreditación no son coherentes con la normativa legal; y, los evaluadores no están capacitados para evaluar este campo.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Mercedes Barreno Salinas, Zoila Barreno Salinas y Adriana Carolina Olmedo Valencia, “La educación superior y su vinculación con la sociedad: referentes esenciales para un cambio”, *Universidad y Sociedad Cienfuegos* 10, n.º 3 (2018): 43-4.

¹⁸⁰ *Ibid.*, 44.

Los resultados de esta política no son significativos, requieren para su solución visibilizar la función de vinculación de la universidad con la sociedad como punto de articulación de la docencia y la investigación, implementando actividades, programas y proyectos que faciliten la construcción sólida de este vínculo.

Campo de la evaluación y acreditación

En el campo de la evaluación, la configuración de la reforma de la educación superior fue realizada, primero, por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) y posteriormente por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES).

El CONEA, de acuerdo a lo dispuesto por el Mandato Constituyente 14, con la presentación del Informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de las IES inició una etapa que le permitió al Estado recuperar la atribución de dirigir el sistema de educación superior y cuestionar que la educación superior sea considerada como un servicio público y restablecerle como un *bien público* bajo la responsabilidad del Estado.

El CONEA en su informe técnico proporcionó un diagnóstico de la realidad educativa superior, revelando la existencia de una corriente mercantilista de una parte de la educación superior, clasificando a las IES en cinco categorías: A, B, C, D y E.

Al respecto el CONEA, retrató la problemática de la evaluación, que de por si es tan compleja por la homogeneidad de las instituciones y la influencia de factores e intereses propios del sistema, de la siguiente manera:

El problema que se presenta en un ejercicio de evaluación como el presente consiste en que el objetivo central y las dimensiones que lo caracterizan no son claramente definidos. Es más, existe un alto nivel de ambigüedad en los criterios de evaluación, los mismos que pueden entrar en conflicto; una parte considerable de la información a ser procesada es información semántica y, por consiguiente, sujeta a amplios márgenes de discrecionalidad en su interpretación; y, la naturaleza misma del problema exige modificaciones en el curso de su exploración.¹⁸¹

Como vemos, el proceso de reformas tuvo un buen comienzo, al visibilizar la realidad de este nivel educativo, terminando con esto una etapa negativa de la educación superior ecuatoriana, dando un paso importante hacia su reestructuración. Esta evaluación al inicio de la implementación de la reforma educativa es positiva ya que marcó el rumbo

¹⁸¹ CONEA, “Mandato Constituyente No. 14. Modelo de evaluación de desempeño institucional de las instituciones de educación superior”, *Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador*, 4 de noviembre de 2009, 5.

a seguirse en el proceso de mejoramiento de la educación superior. El profesor Villavicencio lo resume en los siguientes términos:

Esta etapa, a la que podríamos calificarla como una etapa de *depuración*, abre las puertas para el inicio de un proceso más complejo que debe conducir a un proceso permanente de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Ya no se trata únicamente de una actividad de fiscalización y control para asegurar que las IES operen con licitud y legalidad, al amparo de una garantía pública. Una evaluación limitada a un control de corte disciplinario nos estaría conduciendo a una cultura de obediencia, a una suerte de ‘policía académica’ que está muy lejos de la idea de aseguramiento de la calidad.¹⁸²

Sobre la base del informe del CONEA, el CEAACES cumpliendo lo dispuesto por la LOES, realizó una nueva evaluación de 26 IES, cuya consecuencia fue la suspensión 14 de ellas, sentándose un precedente importante, cuya finalidad era prohibir la creación de centros educativos sin las bases legal, académica y financiera necesarias.

Pero la consecuencia más negativa del cierre de las universidades la sufrieron los más de cuarenta mil estudiantes, situación que el Estado las asumió a través del Plan de Contingencia, facilitando que los estudiantes que estaban por concluir sus estudios en una de las IES intervenidas, puedan continuar en otra universidad que posea una facultad que imparta esa carrera.

Luego, el CEAACES en el 2012 definió un modelo de evaluación institucional, tomando en cuenta el principio de calidad, de acuerdo con el art. 93 de la LOES, estableciendo como criterios de evaluación: academia, eficiencia académica, investigación, organización e infraestructura. Este modelo trae una conceptualización del principio de calidad, que no determina con amplitud y en forma práctica su esencia, es expuesta en términos que dan lugar a polisemias, sin concretar una definición concreta.

Los resultados de la evaluación, realizada en el año 2013, que aplicó este nuevo modelo, en donde se definieron cuatro categorías de IES, fueron los siguientes: categoría A, 5 IES; categoría B, 23 IES; categoría C, 18 IES; categoría D (8 IES). Tres IES no fueron evaluadas y su acreditación quedó pendiente. Las IES de las categorías A, B y C fueron acreditadas, y las de categoría D quedaron en proceso de acreditación.¹⁸³

¹⁸² A. Villavicencio, *Evaluación y acreditación en tiempos de cambio: La política pública universitaria en cuestionamiento* (Quito: IAEN, 2012) citado en Leonidas Augusto Pacheco Olea y Rosa Pacheco Mendoza, “Evolución de la educación superior en el Ecuador: La Revolución Educativa de la Universidad Ecuatoriana”, *Pacarina del Sur* 6, n.º 23 (2015), <http://www.pacarinadelsur.com/home/amautas-y-horizontes/1128-evolucion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-la-revolucion-educativa-de-la-universidad-ecuatoriana>.

¹⁸³ CEAACES, “Informe General sobre la Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas”.

La ubicación de la IES en las categorías B y C responde a su nula producción científica. Por lo que la evaluación y categorización realizada por el CEAACES, no constituyen un elemento que de manera tácita asegure el mejoramiento de la calidad, siendo fundamental que las IES realicen una adecuada evaluación interna y un trabajo conjunto de todos sus miembros que propenda al mejoramiento continuo de la calidad.

Las primeras evaluaciones realizadas tanto por el CONEA como por el CEAACES fueron un gran reto por enfrentarse, en el que se requería determinar qué es la evaluación universitaria, sus objetivos y los criterios o parámetros e indicadores, adecuándolos a la luz de lo dispuesto por la normativa vigente. Sin embargo, se puede observar que, en las evaluaciones realizadas para la acreditación, no se le da la verdadera importancia a la calidad académica, orientándose con mayor interés al aspecto cuantitativo, es decir al puntaje acumulado en el proceso.

Posteriormente, el modelo de evaluación externa de las IES, implantado en el 2015 por el CEAACES, presenta seis criterios de evaluación que considera aspectos esenciales de la calidad: academia, estudiantes, investigación, organización, recursos e infraestructura, y vinculación con la sociedad.¹⁸⁴ Este modelo de decisión de multicriterio establece pesos y ponderaciones de los criterios, subcriterios e indicadores, que dependen de la opinión de quienes deciden esos pesos, puesto que está basado en la determinación de preferencias por parte de los actores involucrados, que para el caso de la evaluación de las IES, eran los miembros del CEAACES.¹⁸⁵

Aplicando el nuevo modelo, en el periodo 2015-2017, 12 IES de las categorías B y C, se recategorizaron en forma voluntaria; y, obligatoriamente se evaluaron las de categoría D. Como resultado de estas actividades de evaluación, en el año 2018, existen en el Ecuador 55 IES acreditadas, ubicadas en la categoría A, 8; en la categoría B, 28; y, en la categoría C, 19.

En Ecuador, se ve claramente que el diseño, realización y ejecución de las políticas públicas de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior tienen como soporte las disposiciones constitucionales incluidas en la norma suprema y su ley orgánica, las que otorgan características estructurales verticales a las agencias estatales y sus reglamentos, para su aplicación obligatoria por parte de todos los actores e instituciones educativas del sistema de educación superior.

¹⁸⁴ CACES, “Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas”, *Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*, 2019, 19.

¹⁸⁵ *Ibid.*, 22.

Es preciso exponer que la evaluación, no sólo debe contemplar el aspecto administrativo, que influencia en la autonomía y cogobierno de las IES, sino que se debe priorizar el campo académico, de tal manera que el mejoramiento de la calidad sea permanente y se vean sus aportes en el desarrollo nacional. De esta manera, la evaluación no será una herramienta de control que cumpla las órdenes del ejecutivo, para satisfacer sus intereses políticos, sino los objetivos nacionales permanentes en este campo.

Calidad de la educación superior

En el contexto ecuatoriano las características que distinguen a las IES son variadas, relacionadas a su heterogeneidad, visiones y misiones, su capacidad de infraestructura física y tecnológica, diversidad de carreras, estudiantes de diferentes clases sociales, etc., lo que dificulta realizar el control y evaluación, con parámetros y patrones de calidad, que lleven a una permanente gestión de mejora universitaria.

Esto ha traído como consecuencia el apareamiento de rankings universitarios que ineludiblemente jerarquizan a las IES sobre la base de parámetros establecidos para medir sus cualidades y características, siendo una de ellas la calidad de la educación. La finalidad es obligar a estas instituciones mejorar sus actividades en búsqueda de la excelencia para ofrecer un servicio educativo que satisfaga las aspiraciones sociales. Pero también tiene por objeto comunicar y orientar a la comunidad, en especial, a los aspirantes que desean escoger una institución que cubra sus expectativas de formación.

Aquí aparece la necesidad de una gestión integral de la calidad por parte del Estado y sus organismos rectores, tanto en el campo académico, como en el administrativo y de infraestructura, que garantice la calidad de todos los niveles del sistema educativo, particularmente en la educación superior.

En el Ecuador, para la evaluación de la calidad se han implantado dos modelos de evaluación, el uno, denominado modelo general, orientado hacia la acreditación, que cumpla el principio de pertinencia orientado al desarrollo de los sectores económicos y sociales; y, el otro, un modelo genérico, más completo, que contiene criterios de evaluación del entorno del aprendizaje de carreras: 1) Pertinencia; 2) Organización y recursos; 3) Profesores; 4) Currículo; 5) Estudiantes.¹⁸⁶

En resumen, el CEAACES realiza el proceso de acreditación de las carreras que ofertan las IES, para lo cual, utiliza dos mecanismos de evaluación: 1) Sobre entornos del

¹⁸⁶ CEAACES, “Modelo genérico de evaluación”, 22.

aprendizaje, mediante un conjunto de criterios y estándares comunes que aplican a todas las carreras de las IES del país; 2) El examen nacional de evaluación de carreras, que evalúa los resultados de aprendizaje de carreras que se encuentran en proceso de evaluación, que se aplica a los estudiantes del último año.

Refiriéndome al parámetro de calidad, en el Modelo Genérico, realizado en el 2013, se puntualiza que la categoría “Estándares de calidad educativa que se han incluido y/o modificado”, se basa en un enfoque de aseguramiento de la calidad. Aquí, se incorporan indicadores que se relacionan con el proceso de aprendizaje que desvirtúan la idea de que la evaluación es simplemente documental y da importancia a las actividades docentes-pedagógicas y al sistema de becas y apoyos financieros que fortalecen “los principios de igualdad de oportunidades, la inclusión y el concepto de calidad con equidad”.¹⁸⁷

En este modelo, por un lado, se manifiesta que “tanto la calidad como la evaluación de la calidad, no implican la homogenización y estandarización”;¹⁸⁸ por otro lado, para la LOES la evaluación de la calidad es un proceso obligatorio y por lo tanto no deben estar ausentes ciertos estándares que comprometen las funciones del SES.

No está por demás, indicar que lo ideal sería tener a todas las universidades en la categoría A, que posean los mejores docentes y estudiantes; con autoridades con una concepción de gestión que garanticen el cumplimiento de altos parámetros de calidad integral, con una planificación con visión estratégica, dinámica y alcanzable, con una autonomía respetuosa y democrática, con una administración íntegra y transparente.

Pero al evaluar esta política, se observa que se han creado una serie de modelos de evaluación, que por varios motivos han estado vigentes muy poco tiempo, como el cambio continuo de autoridades de los organismos rectores, que no han permitido definir y clarificar los resultados obtenidos. Esto demuestra la no existencia de un plan estratégico con un periodo razonable de vigencia, que le dé continuidad a la gestión. Plan que deben conocer todos los miembros de la instituciones de acuerdo a su nivel.

Asimismo, es responsabilidad de cada universidad direccionar su funcionamiento, teniendo como guía los patrones de calidad para alcanzar la excelencia, que les permita alcanzar un puesto en el concierto internacional universitario.

Como resultado se observa una inadecuada gestión de los organismos rectores correspondientes, que permita visibilizar la situación académica y científica del SES y

¹⁸⁷ Ibid., 10.

¹⁸⁸ Ibid., 11.

sus IES, requiriéndose del honrado empoderamiento de todas las autoridades, en sus respectivos niveles, que haga realidad el cambio en este nivel educativo.

Campo del marco normativo gubernamental del sistema de educación superior

La norma fundamental que regula la gestión estatal en todos los campos del desarrollo nacional y, en nuestro caso particular, acredita la creación de las leyes necesarias para regular la educación superior es la Constitución de la República, que luego del diagnóstico de la educación superior entregado en el informe del CONEA, dispuesto por el Mandato 14, constituyó la base para la elaboración de las reformas de la educación superior, que se inició con la articulación del Sistema Nacional de Educación Superior con el Plan Nacional de Desarrollo.

La creación de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior 2010 (LOES), personificó el poder del gobierno, a través de su agencia estatal, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), institución que puso en ejecución las recomendaciones del Consejo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CONEA).

Desde el enfoque de las políticas públicas, la Ley Orgánica de Educación Superior, en el año de 2010, presentó la real posibilidad por parte del Estado de fijar las reglas precisas que orientaron su diseño e implementación para hacer realidad el mejoramiento de la educación superior. Sin embargo, si existía algún obstáculo para el cumplimiento de los objetivos educativos, esta fue reformada en el año 2018.

La LOES, desde antes del periodo en análisis, y en este, con las correspondientes reformas, tuvo la virtud de crear organismos rectores de la educación superior, que permitan regular la oferta de carreras y programas de posgrado, con parámetros de calidad y pertinencia, recursos, docencia, etc., estandarizando la forma y nomenclatura de los títulos, normando la homologación de estudios entre las IES nacionales y extranjeras, regulando la organización y administración de las IES. Asimismo, expresa la responsabilidad del Estado, en la gratuidad de la educación superior hasta el tercer nivel.

Por otro lado, esta ley también contempla la autonomía universitaria, que si bien da cierta libertad a las IES, pero no deja de existir el control por parte del Estado por intermedio de sus agencias estatales, como organismos rectores de la educación superior, que con sus acciones y decisiones y la elaboración de reglamentos realizados a su criterio,

con disposiciones autoritarias y coercitivas, han dejado ver su influencia y control que desvirtúa la autonomía, que es la esencia de la gestión universitaria.

Como vemos, el Estado para implementar las reformas educativas y cumplir sus objetivos de gobierno ha contado con la base normativa suficiente para su gestión, constituyéndose estas normativas constitucionales y legales en sus principales instrumentos de gobernabilidad.

Del cambio de enfoque de la universidad ecuatoriana

La transformación del sistema de educación superior, como un proceso de las reformas universitarias, trajo consigo implícito el cambio de enfoque de la universidad auspiciado por las instituciones estatales encargadas de su rectoría, para dar cumplimiento a lo resuelto por los objetivos políticos del gobierno

En el Ecuador, luego de crear la normativa sustentatoria, como la Constitución y la Ley Orgánica de Educación Superior, así como los organismos rectores de la educación superior del país, se puso en ejecución una serie de reformas orientadas al mejoramiento de la educación en este nivel educativo.

La educación superior en el año 2013, con la categorización, acreditación y clasificación de las IES, llevadas a cabo por el CEAACES, con la finalidad de realizar el control y aseguramiento de la calidad de la educación superior, requería de un cambio de enfoque de la universidad, de ahí que se planteó la necesidad de convertirle de una universidad que prioriza la docencia, a una que combine la investigación con la docencia.

Esta aspiración de enrumbar la universidad hacia la investigación, se plasmó en el año 2015, estableciendo una serie de exigencias que permitan encaminarla a la generación de conocimiento, ciencia y tecnologías. Esto llevó a ejecutar acciones de variada índole, así, los profesionales se vieron en la premura para obtener títulos de PhD, maestrías y especializaciones; y, la universidad por reclutar docentes e investigadores con estos títulos, con el propósito de cumplir este esencial requisito para alcanzar la acreditación que les faculta especializar profesionales en la investigación, que les da estatus en el ámbito educativo y científico, y los valoriza como oferta en el mercado académico, profesional y tecnológico y al Estado la oportunidad de alcanzar su objetivo prioritario de realizar el cambio de la matriz productiva.

Bajo esta perspectiva, la necesidad de cambiar el rumbo de la universidad era urgente, por lo que nace la iniciativa de crear nuevas universidades orientadas hacia la investigación, como son Yachay e Ikiam; y, complementariamente el proyecto Prometeo,

por ello, en esta premura, el gobierno contrató científicos e investigadores de alto nivel, que le permitan hacer realidad este ideal.

Pero, el cambio no se lo realiza de un momento a otro, sino a través de una correcta y adecuada planificación, con respeto al cumplimiento de las etapas del proyecto en ejecución; y, de un trabajo conjunto entre todos los actores de la educación superior.

Si hubiese existido una verdadera planificación para el cambio de enfoque, se hubiesen ejecutado proyectos paralelos y simultáneos. Por un lado, se hubiese fortalecido las universidades de amplia experiencia y dedicadas a la investigación, creando nuevas especialidades y dotándoles de laboratorios, así como organizando departamentos de investigación en todas las universidades, todo ello vinculado a la sociedad. Por otro lado, al mismo tiempo, diseñando, planificando y creando nuevos centros educativos superiores en las nuevas líneas innovadoras ideadas por el gobierno, con cronogramas perfectos y precisos de avance de ejecución y de desembolso de sus respectivos presupuestos, previo un estudio de las necesidades, características, y realidad del país.

Además, para realizar toda transformación innovadora, hay que separarse de doctrinas, ideologías y fanatismos políticos; sobre todo, con el único pensamiento de que los recursos ajenos y en particular del Estado son sagrados, poniendo todo esfuerzo en la conquista del objetivo más alto que es el progreso y bienestar de la sociedad, destruyendo la idea de ver en todo proyecto una oportunidad de enriquecerse ilícitamente,

Si no se toma en cuenta lo expresado, el fracaso de todo proyecto es seguro, ejemplos patentes de esto, son los proyectos de las universidades Yachay e Ikiam, en donde no se puso de lado la ideología de los detentadores del poder a cargo de su administración, no existió la planificación adecuada, no hubo los cronogramas de avance, peor de desembolso racional de los recursos, se dio uso de una propaganda desmedida sobre las bondades de los proyectos, y el control y supervisión brilló con su ausencia, es decir, se trató de un proyecto fantasioso.

Pero por otro lado, no se atendió el desarrollo y mejoramiento académico y administrativo-financiero de las IES, creyendo que la investigación se realiza, únicamente ordenando la creación de departamentos de investigación, sin dotarles de recursos, siendo esta una de las razones del porqué muchas de la IES, no obtuvieron la acreditación por no poseer centros de investigación como requisito indispensable.

Para el CEAACES, el mejoramiento de la calidad fue el punto central de las reformas implementadas, la categorización de las IES, realizada en el 2013 y el interés por enrumbar el enfoque hacia la investigación en la universidad, en el 2015, orientan a

la educación superior hacia la economía del mercado, convirtiendo la educación superior en un servicio público, contradiciendo lo estipulado en su propia Ley Orgánica de Educación Superior que manifiesta que esta es un bien público.¹⁸⁹

El cambio de enfoque de la educación superior no se la puede realizar con un decreto, sino con un trabajo sistemático, planificado, con objetivos a corto, mediano y largo plazo, con un control permanente, cumpliendo y optimizando los plazos de ejecución, sin intereses económicos, políticos, ni de ninguna clase y sobre todo con el concurso e integridad de todos los actores de cambio.

¹⁸⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*; énfasis añadido.

Conclusiones

Este trabajo presentó un análisis crítico de la Educación Superior, en el período 2018-2018, que abarca a los gobiernos del proceso de transformación social denominado “Revolución Ciudadana”, cuyo ideal era la aplicación de un modelo de desarrollo de corte socialista, que se venía expandiendo en los países de América Latina como “Socialismo del siglo XXI”, en el campo de la educación superior, en donde, a pesar de tener, de manera inmejorable, todas las condiciones políticas, sociales, económicas, culturales, etc., no se logró la transformación tan anhelada por la sociedad ecuatoriana. Siendo contradictorio el hecho de que la reforma implantada en la educación superior fue de corte capitalista actual, que concuerda con el modelo de la línea doctrinaria vigente en los países capitalistas hegemónicos.

La reforma de la educación superior tuvo un inicio auspicioso, con la intervención del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), que por disposición del Mandato Constituyente núm. 14 presentó, con fecha 31 de octubre del 2009, un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento sobre la situación de real de las universidades y escuelas politécnicas.

Mediante esta evaluación del desempeño total de las Instituciones de Educación Superior, realizada por el CONEA, se obtuvo un diagnóstico de la realidad de la educación superior ecuatoriana, que constituyó la base para el establecimiento de los elementos que faciliten el diseño e implantación de políticas públicas, para permitir el saneamiento, mejoramiento y desarrollo integral del Sistema Nacional de Educación Superior.

Este informe constituyó una verdadera radiografía de la educación superior, que presentó un panorama desalentador de las condiciones en que se encontraba este nivel educativo ecuatoriano. El contenido de este informe, tuvo como parámetros para la evaluación de la Instituciones de Educación Superior a “los criterios agregados: academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión”,¹⁹⁰ que abarcan los campos en los que se desenvuelve la actividad de estas entidades. Nos presenta la

¹⁹⁰ CONEA, “Mandato Constituyente No. 14. Evaluación de desempeño institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador”, 12.

realidad de este nivel educativo, que “evidencia la prolongada ausencia de una política pública orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad”.¹⁹¹

Luego de dar un paso positivo con el Mandato Constituyente núm. 14, con la aprobación de la Constitución de 2008, se creó un firme soporte constitucional para reformar y desarrollar el Sistema de Educación Superior del país, que sirvió de base para la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior en el año 2010.

Esta disposición legal abrió el camino para la transformación de la educación superior, con la idea de implementar reformas que permitan el mejoramiento de la calidad educativa y el despegue tecnológico, para alcanzar el tan ansiado desarrollo nacional. El Estado tuvo en ella el sustento normativo que le facilitaba el cumplimiento de los objetivos de su plan de desarrollo y el control del sistema mediante sus agencias estatales, con el diseño, formulación e implementación de políticas públicas en la educación superior.

La reforma de la educación superior experimentada en nuestro país, tiene un tinte europeo, intentó acoplar el modelo de educación superior construido en el proceso de Bolonia, por el capitalismo mundial, que fue implantado en un escenario con otra realidad muy distinta, en donde el grado de evolución del capitalismo no es comparable con la situación ecuatoriana. Esta particularidad constituye un contrasentido, a sabiendas que estas reformas fueron impulsadas por un gobierno progresista (socialismo del siglo XXI), que se parapetó con consignas populistas y frases ampulosas como “implementaremos una educación de calidad y excelencia”, para imponer políticas y decisiones que conducen a obtener el control y sometimiento del sistema educativo superior.

El gobierno ecuatoriano pretendió reestructurar el sistema, en forma rápida, sin una planificación racional que respete las etapas que todo proceso transformador cumple, bajo el control arbitrario y totalitario del detentador del poder. Este comportamiento es el camino seguro al fracaso. Son necesarios una gran dosis de mesura y conocimiento para la aplicación correcta de los dispositivos de gobernabilidad, que orientan al aparato estatal a crear cimientos sólidos para la construcción de una educación superior de calidad, con sentido de pertenencia y de responsabilidad social.

Por ello con justa razón, Villavicencio, expresa:

¹⁹¹ Ibid., 1.

Peligrosas tendencias empiezan a manifestarse en el panorama de cambio del sistema de educación superior. La ausencia de sólidos puntos de anclaje alrededor de los cuales articular los cambios necesarios está conduciendo a trasplantar, sin criterios de pertinencia, modelos y esquemas, quizá exitosos en otras circunstancias, pero que en realidad nos están dirigiendo a una suerte de neocolonialismo académico. Una universidad fragmentada en tipologías absurdas y con espacios académicos limitados y jerarquizados empieza a aflorar.¹⁹²

Los fines u objetivos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior, fueron las líneas orientadoras para implantar las reformas educativas en este nivel educativo, que dieron lugar al diseño, construcción e implementación de las políticas públicas de la educación superior, agrupadas en tres campos: de la dirección y gestión; de la evaluación; y, del control normativo gubernamental del sistema de educación superior.

Esta nueva norma educativa, dispuso la creación de tres organismos rectores del sistema, constituidos por: el Consejo de Educación Superior (CES); el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES); y, como órgano coordinador con el Ejecutivo, la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). Agencias que tienen el membrete de ser independientes, pero que en realidad se encuentran bajo la influencia y poder del gobierno, presididas de una u otra forma por los representantes del gobierno, situación que afecta de manera directa a la autonomía universitaria.

Las políticas implementadas vinculadas con la docencia han llevado al cumplimiento de una serie de requisitos, que lejos de ser atractivos desestimulan, porque a los docentes, en especial a los investigadores se les recarga de trabajo, sobrepasando los límites legales, motivado por la escasez de profesores como consecuencia de la falta de presupuesto, agravado esto, al obligar a muchos docentes titulares a acogerse a la jubilación y el despido de otros profesionales contratados. Como consecuencia, se ha desperdiciado la experiencia y calidad adquiridas en muchos años de actividad, ubicando a docentes nuevos sin capacidad pedagógica, quienes imparten clases en áreas que no son de su especialidad, desmejorando la enseñanza-aprendizaje y por lo tanto la calidad educativa. Agregándose a esto la realización de actividades burocráticas que impiden dedicar más tiempo a sus actividades de docencia. Es por ello por lo que no se aprecian resultados investigativos significativos.

Por otro lado, el SENESCYT encargado del reconocimiento de títulos obtenidos en IES extranjeras, lo realiza basándose en una lista de universidades elaborada cuyos

¹⁹² Villavicencio, “¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?”, 2.

criterios de elaboración no son conocidos por los usuarios, que de hecho son discrecionales. Sin embargo, Villavicencio, clarifica su origen así:

En realidad se trata de una combinación de la clasificación mundial de universidades elaboradas periódicamente por The Times Higher Education Supplement (Inglaterra) y la Universidad Jiao Tong (Shangai). De esta manera, Las clasificaciones internacionales (ranking) de universidades se han convertido en una escala de referencia, no solamente para medir y comparar el 'pobre desempeño' de las universidades ecuatorianas, sino para la asignación de recursos en la preparación y perfeccionamiento de estudiantes y profesionales.¹⁹³

En el Ecuador se ha puesto en vigencia un modelo internacional de categorización con características de homogeneidad y universalidad, que se dirige a resolver situaciones específicas de realidades educativas y de desarrollo diferentes a la nuestra. Como consecuencia de esto, se han establecido niveles de categorización, estableciéndose rankings, que mercantiliza el conocimiento al servicio de los requerimientos de la demanda de la comunidad regional y global. Por el contrario se requiere una universidad que ayude a satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad ecuatoriana.

En cuanto a los estudiantes, se lo analiza en dos momentos: En el primero, como aspirantes, se ven sometidos a un examen de admisión (ENES y Ser Bachiller), cuyo contenido no guarda concordancia con los conocimientos adquiridos en el segundo nivel (bachillerato) y por su inadecuada concepción se obliga a los estudiantes a optar por una carrera que no está acorde con su vocación, ni con su tipo de conocimientos y lejos de sus hogares. Todo esto agravado por la falta de cupos en las IES.

En un segundo momento, ya como alumnos de la universidad, la deserción y la no aprobación de las materias es alta, desde luego, como consecuencia de la errónea selección en el proceso de admisión, complementada por un bachillerato general que no aporta con bases sólidas para su formación en el tercer nivel y peor si no existe un curso de nivelación. Pero, todo esto se agrava, por la condescendencia del sistema, que permite bajar la exigencia evaluatoria, en donde los límites inferiores de aprobación de materias se han vuelto ajustables, incorporando facilidades que no deben existir en el nivel universitario porque incentivan a la idea del menor esfuerzo. Con este tipo de preparación, me pregunto: ¿Qué tipo de profesionales está formando la universidad? ¿Estamos preparando científicos al nivel de otras universidades extranjeras?

¹⁹³ Ibid., 4.

El nuevo enfoque de la universidad, que trae consigo a más de la docencia la incorporación de la investigación, fue la línea innovadora del gobierno que pretendía vincular el sistema de educación superior con la ciencia, la tecnología, con el propósito de cambiar la matriz productiva nacional, para lo cual consideró varios proyectos que podían hacer realidad esta idea, siendo su proyecto bandera la Universidad de Investigación de tecnología Experimental (YACHAY) y la Universidad Regional Amazónica (IKIAM), denominadas las ciudades del conocimiento, complementadas por la Universidad Nacional de Educación (UNAE) y la Universidad de las Artes (UARTES), todas bajo control gubernamental.

Un proyecto de esta dimensión, requiere de una planificación y ejecución holística considerando la realidad nacional, con el concurso de los actores (públicos y privados) y la sociedad, por ello complementariamente al proyecto indicado se debía repotenciar a todas las IES del país, tomando en cuenta que existen universidades y escuelas politécnicas con un inmenso bagaje de experiencia y prestigio, que podían servir de base para este proyecto, conociendo que las nuevas universidades comenzaban desde cero.

Esto aunado con el proyecto Prometeo y la concesión de becas para facilitar a muchos docentes y estudiantes su perfeccionamiento en el exterior; así como, con el mejoramiento del bachillerato, que dote de suficientes conocimientos de especialización básicos para continuar en el tercer nivel, hubiese sido lo ideal, con el consecuente ahorro de esfuerzos y recursos da variada índole.

Otro aspecto fundamental del cual depende también el éxito o fracaso de un proyecto es el financiero, por ello, un Estado, debe simultáneamente actuar en el desarrollo de todos los campos del convivir nacional. Debe incentivar el crecimiento económico, construyendo una base sustentatoria financiera y de reserva que le permita asegurar el presupuesto, cuya distribución debe ser equitativa, de tal manera que el desarrollo de todos los sectores sea equilibrado; y, en cada uno de ellos, no se privilegie a un determinado campo o proyecto, descuidando otros. Esto se puede notar cuando se destina grandes cantidades de dinero para el proyecto bandera indicado, descuidando las otras IES, o cuando se instituye la gratuidad de la educación del tercer nivel sin tener los recursos necesarios, o dotando de becas a los estudiantes y, luego, abandonarles a su suerte en otros países.

Sin embargo, en este campo, si se han dado pasos positivos, como el financiamiento de la educación superior proveniente de varias fuentes, en especial del FOPEDEUPO, complementado con: los recursos asignados por el Ejecutivo, las

asignaciones que constan en el Presupuesto General del Estado, las asignaciones para la gratuidad educativa hasta el tercer nivel, los fondos autogenerados por las IES, etc., que les da una garantía de subsistencia cubriendo los rubros administrativos y académicos principales. Pero si queremos tener unas IES que cumplan los objetivos de docencia e investigación, el Estado tendrá que hacer un gran esfuerzo económico (de por lo menos el 5 % del presupuesto general) para tener una educación superior que genere y desarrolle conocimiento como soporte del cambio de la matriz productiva del país.

Un tema fundamental en el desenvolvimiento institucional de la educación superior, es el relacionado a la autonomía, constante en el texto constitucional y la LOES como “autonomía responsable”. Este derecho universitario ha sido fruto de una lucha constante de la universidad a través del siglo XX, como legado de las Reformas de Córdoba de 1918 e instituida por primera vez en la Ley de Educación Superior de 1925 y luego, llegando a conquistar la jerarquía de derecho constitucional.

Pero no podemos asegurar que su vigencia ha sido total, los gobiernos de turno siempre lo han vulnerado, valiéndose de dispositivos gubernamentales con un matiz de legalidad para tener el control sobre la administración de las IES, como es la emisión de la Ley de Educación Superior que creó los organismos rectores de este sistema: CES, CEAACES y SENESCYT. Agencias estatales que tienen el membrete de ser independientes, pero que en realidad se encuentran bajo la influencia y poder del gobierno, bajo el predominio, de una u otra forma, de los representantes del gobierno, situación que les permite tener el control y vigilancia del sistema, afectando de manera directa a la autonomía universitaria. Pero, en especial, la SENESCYT es el organismo rector que coordina, administra y controla directamente el sistema, que inclusive su Secretario Nacional es nombrado por el ejecutivo con estatus de ministro de Estado.¹⁹⁴

Lo ideal sería que se aplique lo dispuesto por la Constitución y la ley, es decir que exista una autonomía integral en los aspectos académico, financiero, estructural y administrativo, desde luego, “acatando el principio de transparencia y fiscalización del patrimonio público y con una permanente rendición de cuentas”, ante los organismos legales de control del Estado.

El modelo de evaluación del SES ecuatoriano incrementó la desigualdad, siendo el ejemplo más visible, el producido por la gratuidad de la educación, que se creería busca incorporar y favorecer a un mayor número de estudiantes pobres, pero su efecto es el

¹⁹⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*, art. 182.

contrario, siendo los sectores más pudientes y privilegiados los que más reciben este beneficio, ya que ellos, por haber tenido mejores oportunidades y recibido una mejor calidad educativa, se encuentran en condiciones más favorables de superar los exámenes y requisitos de admisión, así como de cursar sus estudios en las mejores IES con óptimas facilidades económicas y de vida.

La política de evaluación va relacionada con el principio de calidad, que se construye con las actividades que promueven la creatividad y la generación de conocimiento, que es la principal motivación de la educación superior, mucho más cuando es motivo de evaluación y acreditación. En este sentido, inicialmente el CONEA, y luego el CEAACES, han establecido y aplicado diversos modelos de evaluación que, a pesar de sus modificaciones, se han enfocados en los parámetros: academia, eficiencia Investigación, Vinculación con la Sociedad, Organización e Infraestructura. Estos, además se han conformado por criterios, así como subcriterios e indicadores, que particularmente estos últimos tienen las características de ser cualitativos y cuantitativos.

Los diversos cambios implementados en los criterios del modelo establecido trajeron desconfianza en los resultados obtenidos, porque cuando no hay definición y seguridad para decidir que método aplicar, la percepción de los objetivos y parámetros son confusos, y además no han sido elaborados en coordinación con todos los actores del SES, con resultados imprecisos, lo que definitivamente no pueden darnos un diagnóstico seguro de la calidad de la educación superior. Al respecto las IES, lo consideraron como una lista de requisitos a cumplir para superar la evaluación y conseguir la acreditación.

Es fundamental que el organismo rector encargado de la evaluación establezca correctamente el modelo a implantar, previamente identificando el asunto a evaluar y determinado los objetivos, con la intervención directa de los actores participantes en el proceso. Este modelo debe considerar especialmente la realidad, las aspiraciones y el contexto donde se va a aplicar, para tener un diagnóstico correcto que nos conduzca a un real aseguramiento de la calidad de la educación superior y la correspondiente acreditación institucional.

Por otro lado, es fundamental que las IES mantengan una vinculación más estrecha con la comunidad, es decir, con los diversos grupos, organismo o asociaciones, sociales, políticas, económicos, culturales, industriales, laborales, etc., de tal manera, que la producción del conocimiento y la investigación presten su contingente para dar solución a los problemas y necesidades nacionales.

En Ecuador, es necesario diseñar y construir un sistema educativo superior propio, tomando en cuenta la realidad nacional, considerando lo mejor de las diversas líneas doctrinarias adaptadas a nuestro medio, porque lo que interesa es el progreso y bienestar del país, alejándose de todas las ideologías políticas y partidistas, que tanto mal hacen al progreso del país. Un sistema que entregue al ciudadano conocimientos y habilidades de excelencia, que le proporcione una formación integral y un pensamiento amplio y crítico convirtiéndole en una pieza clave de la transformación holista del Estado.

La universidad ecuatoriana tiene un gran desafío que enfrentar para recuperar el papel protagonista como un bien público en el desarrollo del país, logrando la acreditación y mejoramiento la calidad institucional, obligando que se respete su autonomía y se administre con un cogobierno universitario, con autoridades altamente calificadas y respetando la equidad de género en la gestión. Aspectos importantes son el mejoramiento de la infraestructura y el uso de la tecnología, incrementar la investigación, la cantidad de docentes con títulos de alto nivel y el número de publicaciones indexadas. Asimismo, respetar la Constitución sometiendo al control y fiscalización de ley y vincularse activamente con la sociedad.

Para cumplir con este cometido, creo indispensable que el sistema educativo general del Estado, debe constituirse como un cuerpo integrado, respetando los niveles correspondientes, con la coordinación entre ellos, de tal manera que la educación sea sistémica, que considere todos los factores contextuales y la existencia de un nexo permanente entre los elementos y niveles del mismo.

Bibliografía

- Araujo-Bilmonte, Elking, Liceth Huertas-Tulcanaza, y Kenny Párraga-Stead. “Análisis de la producción científica del Ecuador a través de la plataforma Web of Science”. *Revista Cátedra* 3,(2), 2020.
- Ávila Santamaría, Ramiro. “Retos de una nueva institucionalidad estatal para la protección de los derechos humanos”. *Aportes Andinos No.23. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Programa Andino de Derechos Humanos, Derechos humanos, democracia y emancipación, noviembre de 2008.* <http://hdl.handle.net/10644/1033>.
- Barreno Salinas, Mercedes, Zoila Barreno Salinas, y Adriana Carolina Olmedo Valencia. “La educación superior y su vinculación con la sociedad: referentes esenciales para un cambio”. *Universidad y Sociedad vol.10 no.3 Cienfuegos*, 2018.
- Barreto Vaquero, Dimitri. “La autonomía universitaria en el Ecuador”. *ANALES de la Universidad Central del Ecuador* 1, n° 373 (2015): 237–60.
- Bejarano Mayorga, Catalina. “Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y gobierno, como instrumentos de acción pública”. Pontificia Universidad Javeriana, 2012.
- Botticelli, Sebastián. “La gubernamentalidad del Estado en Foucault: Un problema moderno”. *Praxis Filosófica*, n° 42 (18 de junio de 2016): 83–106. doi:10.25100/pfilosofica.v0i42.3168.
- Brunner, José Joaquín, y Rocío Ferrada Hurtado. *Educación Superior en Iberoamérica – Informe 2011*. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) - Universia, 2011. Banco Mundial y Fundación Telefónica., 2011.
- Bruzzone Aguilar, Domingo Andrés. “Redes de política en el diseño de la política pública de transferencia de conocimiento: Proyecto Prometeo”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, 2019.
- CACES. “Modelo de Evaluación Externa de Universidades y Escuelas Politécnicas”. *Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Quito*, 2019.
- . “Política de Evaluación Institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas en el marco del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación

- Superior”. *Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*, 2018.
- CEAACES. “Informe General sobre la Evaluación, Acreditación y Categorización de las Universidades y Escuelas Politécnicas”. Quito, 2013.
- . “Modelo general para la evaluación de carreras con fines de acreditación”, 2011.
- . “Modelo genérico de evaluación del entorno de aprendizaje de carreras en Ecuador”. *Última actualización diciembre de 2017*, 2015.
- CONEA. “Mandato Constituyente No. 14. Evaluación de desempeño institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador”. Quito: Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador, 4 de noviembre de 2009.
- . “Mandato Constituyente No. 14. Modelo de evaluación de desempeño institucional de las instituciones de educación superior”. *Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador*, 4 de noviembre de 2009.
- Consejo de Educación Superior (CES). Reglamento de Régimen Académico. (2013). Ecuador. *Ley de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial Suplemento 463 de 17-nov.-2004 Última modificación: 21-ago.-2018 Estado: Reformado, 2004.
- . *Constitución de 1945*, 6 de marzo de 1945.
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador de 1967*. Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador de 1998*. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.
- . *Ley de Educación Superior de 1966*. Registro Oficial 48, 6 de junio de 1966. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-de-educacion-superior-19661.pdf>.
- . *Ley de Educación Superior de 1971*. Registro Oficial 136, 7 de enero de 1971. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/10/Ley-educacion-superior-1971.pdf>.
- . *Ley de Educación Superior del 2000*. Ley Número 16 RO/77, 15 de mayo de 2000.

- . *Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*. Registro Oficial 243, 14 de mayo de 1982. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-de-Universidades-19821.pdf>.
- . *Ley Orgánica de Educación Superior de 1964*. Registro Oficial 216, 31 de marzo de 1964. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/Ley-organica-de-educacion-superior-1964.pdf>.
- . *Ley Orgánica de Educación Superior de 2010*. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 298 del 12 octubre de 2010, 2010.
- . *Ley Orgánica de Educación Superior de 2018*. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 298 de 12-oct.-2010 Última modificación: 02-ago.-2018 Estado: Reformado, 2018.
- . *Ley Orgánica de extinción de las universidades y escuelas politécnicas suspendidas por el Consejo de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior (CEAACES)*. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 913 de 30-dic.-2016 Última modificación: 02-ago.-2018, 2016.
- . *Ley Reformativa para la equidad tributaria del Ecuador*. Registro Oficial Suplemento 242 de 29-dic.-2007 Última modificación: 31-dic.-2019 Estado: Reformado, 2007.
- . *Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior*. Decreto Ejecutivo 865 Registro Oficial Suplemento 526, 2 de septiembre de 2011.
- . *Reglamento Sistema Nacional de Información Educación Superior SNIESE*. Acuerdo 5 Registro Oficial 469 del 30-mar-2015. Última modificación: 26-jul.-2016 Estado: Reformado, 2015.
- Eguiguren Eguiguren, Carmen. “La autonomía universitaria en Ecuador tras una década de la Revolución Ciudadana”. *Revista de Derecho de la UNED (RDUNED)*, nº 21 (2018): 293. doi:10.5944/rduned.21.2017.21175.
- Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES). Declaración de Bolonia (1999).
- Fontaine, Guillaume. “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas”. *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales. Flacso, Quito* 19 (2015): 11–30.
- Fontaine, Guillaume, y Joan Subirats. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO. Ecuador, 2015.

- Francia, Alemania, Italia y Reino Unido. “Declaración de la Sorbona”, 25 de mayo de 1998.
- García de Fanelli, Ana. “Políticas para promover el acceso con equidad en la educación superior latinoamericana”. *Análisis comparativos de políticas educativas. UNESCO*, septiembre de 2021.
- Hall, Peter. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3), 1993, 275–96.
- Herrera Kit, Patricia, Jorge Iván Cuervo, y Claudia Lugo Upegui, eds. *El referencial de política pública: cuatro estudios de caso: una aproximación desde Colombia*. Primera edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019. <http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctv1k03r5k>.
- Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. “Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe”, 1–78. Cartagena de las Indias, 2008.
- Lindblom, Charles E. “Policy Analysis”. *The American Economic Review* 48 (3), 1958, 298–312.
- Martínez Rizo, Felipe. “Reflexiones sobre las políticas educativas”. *Revista Latinoamérica de estudios educativos, Nueva Época, suj. XLVIII, n° 2* (2018): 71–96. doi:<https://doi.org/10.48102/rlee.2018.48.2.47>.
- Pacheco Olea, Leonidas Augusto, y Rosa Pacheco Mendoza. “Evolución de la educación superior en el Ecuador. La Revolución Educativa de la Universidad Ecuatoriana”. *Pacarina del Sur. Año 6, núm. 23, abr-jun- 2015*, 2015. <http://www.pacarinadelsur.com/home/amautas-y-horizontes/1128-evolucion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-la-revolucion-educativa-de-la-universidad-ecuatoriana>.
- Parsons, Wayne, Mónica Casalet, Francisco Miranda, Citlalli Hernández, Pedro Langre Rosado, y Fabiola Fernández Guerra. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México/D.F: Miño y Dávila, 2007.
- Pierson, Paul, y Theda Skocpol. “El Institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (diciembre de 2008): 7–38.
- Pilca P., Edwin P. “La Universidad, dispositivo de selección: reforma a la educación superior ecuatoriana”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2015.

- Post, David. “Las Reformas Constitucionales en el Ecuador y las Oportunidades para el Acceso a la Educación Superior desde 1950”. *Archivos analíticos de políticas educativas* 91, n° 20 (julio de 2011): 1–25.
- Rama, Claudio. “Los Sistemas de Control de la calidad de la educación superior en América Latina en la III Reforma Universitaria”. *La evaluación y la acreditación en la educación superior en América Latina y el Caribe: UNESCO - IESALC*, s. f., 277–85.
- Rama Vitale, Claudio. “Informe sobre la Educación Superior de América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior”. Caracas: Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), 2006.
- Ramírez, Patricia, Diana Pérez, y Gloria Ibarra. “La Producción Académica Docente como apoyo en los procesos de aprendizaje de los estudiantes”, s. f.
- Ramos-Zincke, Claudio. “Dispositivo de evaluación y gubernamentalidad del sistema educacional: entretejimiento de ciencia social y poder”. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, (61), marzo de 2018, 41–55. doi:10.4067/S0717-554X2018000100041.
- Sabatier, Paúl A., y Christopher M. Weible. “El marco de las coaliciones promotoras Innovaciones y aclaraciones”. *Teorías del proceso de las políticas públicas.*, s. f., 203-.
- Santana Jiménez, Diana Patricia Santana. “Gubernamentalidad educativa y producción de subjetividades profesionales en dos generaciones de egresados de programas de comunicación social en Bogotá, 1991 – 2016”. 2020.
- SENESCYT. Acuerdo No. 2012– 029. Política Pública de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt) para el fomento del talento humano en educación superior. (2012).
- . “Informe de la aplicación de la fórmula de distribución de los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las Instituciones de Educación Superior, año 2018”. Quito, octubre de 2017.
- . “Reglamento para el reconocimiento, homologación y revalidación de títulos obtenidos en el exterior”. *Acuerdo 2011 – 052. Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*, 2011.
- SENESCYT, SNNA. “Política Pública: Política Sectorial 2.5.”, diciembre de 2011.

- SNIESE. “Registro Administrativo del Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador”, 2018.
- Toscanini Segale, Mauro, Antonio Aguilar Guzmán, y Roberto García Sánchez. “Diagnóstico de las políticas públicas de la educación superior en el Ecuador”. *Revista Cubana de Educación Superior* 35, nº 3 (diciembre de 2016): 161–78.
- True, James L., Bryan D. Jones, y Frank R Baumgartner. “Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de políticas públicas”, 2014, 167–201.
- UNESCO. “Conferencia Mundial Educación Superior”, 97–113. París, 1998.
- . “Conferencia Mundial sobre Educación para Todos”, 1–11. Jomtien, Tailandia, 1990.
- . “Conferencia Mundial sobre la Educación Superior-2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y desarrollo”,. París, 5 de julio de 2009.
- . “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción”. *Educación Superior y Sociedad, Vol. 9, No. 2*, 1998, 97–113.
- Villavicencio, Arturo. “¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?” *UASB-DIGITAL. Repositorio Institucional del Organismo Académico de las Comunidad Andina, CAN*, 2013, 1–25.
- . “La Universidad virtuosa”. *Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador: Boletín Informativo Spondylus*, 2014, 36.