Diagnóstico de las políticas públicas de la educación superior en el Ecuador

Diagnosis of Higher Education's Public Policies in Ecuador

Mauro Toscanini Segale,[1] Antonio Aguilar Guzmán,[2] Roberto García Sánchez[3]

1 Rector de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador. toscaninisegale@hotmail.com

2 Escuela de Graduados en Salud, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador. antonio.aguilar@cu.ucsg.edu.ec

3 Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador. roberto.garcia02@cu.ucsg.edu.ec

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es valorar los cambios resultantes de las políticas públicas en la educación superior ecuatoriana en los últimos años. El impacto se debe medir sobre la base de la triangulación instituciones de educación superior-Estado-empresa. Esta contextualización de la educación se adecua a una sociedad más equitativa, relacionada e inclusiva, e implica la transmisión de valores culturales, éticos y estéticos, cuyos mayores beneficiaros son la persona humana y el medioambiente. El soporte adecuado y pertinente, con el que efectivamente cuenta el Ecuador, se consolida con leyes, reglamentos, normas de procedimientos debidamente actualizados, acordes a la sociedad y sus necesidades. Se concluye que el más importante de los recursos con que cuenta un Estado es el humano. Desde esta premisa, la administración pública del Ecuador ha dado especial atención al talento humano, mediante una inversión económica significativa en becas, y dando, especialmente a la juventud, oportunidades de formación en países desarrollados.

PALABRAS CLAVE: calidad educativa, instituciones de educación superior, reingeniería de la educación.

ABSTRACT

The aim of this study is to determine the impact of public policies in the Ecuadorian higher education. That impact should be measured based on triangulation institutions of higher education-state-enterprise. This contextualization of education is suited to a more equitable and inclusive society related; it will be established in the transmission of cultural, ethical and aesthetic values, with which the human person and the environment are the biggest beneficiaries of this process. The appropriate and relevant support, with which indeed has the Ecuador, is consolidated with laws, regulations, rules duly updated in line with the society and its needs procedures. It is concluded that the most important

RCES 3 2016.indd 161 23/12/2016 12:09:31

resources of a state is human; under this premise the public administration of Ecuador, has given special attention to human talent, with a significant financial investment, grants and giving opportunity, especially the youth, to be formed in developed countries.

KEYWORDS: *educational quality, institutions of higher education, reengineering of education.*

RECIBIDO: 25/3/2016
ACEPTADO: 15/6/2016

Introducción

Las universidades desempeñan un papel relevante en la creación científica, el avance tecnológico y la formación de alto nivel, determinantes para crear riqueza, mejorar la salud, cuidar el medioambiente y bregar con problemas sociales como la pobreza, la exclusión social, la violencia, entre otros, lo que las convierte, y a sus actividades de posgrado e investigación, en elementos clave en las estrategias de desarrollo (Núñez Jover, 2010).

Con una visión antropocéntrica, es procedente precisar el qué y el para qué de la educación superior en Ecuador. La educación tiene como objetivo contribuir a una sociedad más equitativa, relacionada e inclusiva, que incorpora directamente una concepción clara de transmisión de valores culturales, éticos y estéticos, con los cuales la persona humana y el medioambiente son los mayores beneficiarios. Las actividades a realizar por las instituciones de educación superior (IES) con tal propósito deben privilegiar la excelencia académica, la investigación y la vinculación con la comunidad.

Para el cumplimiento de esta propuesta el Estado y, sobre todo, las políticas del Gobierno de turno deben implementar –como en efecto ha ocurrido– un sistema educativo en estrecha vinculación con las necesidades sociales y la estructura económico-social y, coyunturalmente, producir el enlace necesario con la época histórica que corresponde vivir, en la cual los viejos paradigmas deben ser cuestionados.

Es pertinente contar con leyes, reglamentos, normas de procedimientos debidamente actualizados, acordes con la sociedad y sus necesidades, a fin de que los actores del proceso educativo, especialmente los docentes, orienten su accionar pedagógico desde bases científicas, desechen cualquier nivel de improvisación y se ajusten a las particularidades que demanda una educación de calidad, con objetivos claros que apunten a la innovación. Por tanto, se impone la capacitación en todas sus aristas.

En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Constituyente, 2008) en el artículo 351 establece:

> el sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad

RCES 3 2016.indd 162 23/12/2016 12:09:31

> de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global. (p. 162)

El Ecuador cuenta con la Ley Orgánica de Educación Superior, coherente con la Constitución de la República, con reglamentos, normas y resoluciones administrativas que armonizan el desempeño de las IES, a partir del liderazgo de los organismos competentes y responsables de este proceso en el país.

Así, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Educación Superior señala que esta «tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo» (Asamblea Constituyente, 2008, p. 162).

El objetivo del presente trabajo es evaluar los cambios producidos en la educación superior ecuatoriana como resultado de las políticas públicas orientadas a este sector en los últimos años.

Antecedentes de la educación superior en Ecuador

Las universidades ecuatorianas, especialmente las públicas, han experimentado un periodo de improvisación; de organización deficiente en los ámbitos académicos, de vinculación y administrativos, sobre todo en el quehacer científico, así como una clara injerencia de organizaciones gremiales, que la consideraron un botín político o reducto para satisfacer sus intereses clasistas, e incluso personales.

Asimismo, el Ministerio de Educación y organismos afines estatales, especialmente a finales del siglo pasado descuidaron la implementación de políticas de control, de rendición de cuentas bajo preceptos de transparencia, y en algunas administraciones se dio prioridad a las IES particulares, lo cual contribuyó a la persistencia de procesos educativos con evidente deterioro de los estándares de calidad.

En las últimas administraciones gubernamentales, al optar por una nueva visión se aplicó una reingeniería jurídica e institucional de las IES, cuyo resultado ha generado un nuevo modelo del sistema educativo, que seguramente repercutirá en el desarrollo del país.

En el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), durante un encuentro celebrado el 29 de septiembre de 2009, cuyo tema principal se centró en el análisis de las políticas públicas en educación superior, el doctor Moisés Tacle, rector de la Escuela Superior Politécnica del Litoral, en su ponencia «Sistemas de aseguramiento de la calidad e informaciones», se refirió al «caso Ecuador». Relató que en los quince años anteriores los cambios en la educación superior referidos a la calidad habían tenido que responder a impactos positivos y negativos; entre estos últimos se identifican la masificación estudiantil, fenómeno que venía ocurriendo desde el año 1970, además del libre ingreso a las universidades públicas, lo cual se

RCES 3 2016.indd 163 23/12/2016 12:09:31

transformó en un «libre egreso», con una evidente deserción estudiantil que superó el 30 % y provocó en casi todas las universidades la restitución de los mecanismos de admisión (Tacle Galárraga, 2009).

Se señalaba, además, entre los aspectos negativos, el evidente déficit de programas de cuarto nivel, generado por la escasa existencia de escuelas de posgrados, debido a políticas equivocadas, así como falencias presentes en épocas anteriores, tales como la falta de incentivos gubernamentales, aunados con la supresión de los pocos posgrados en funcionamiento, lo cual ha generado una sensible disminución de profesionales de alta calificación científica, necesarios para fortalecer el sistema educativo. Esta debilidad ha sido más notoria en el área de la salud, agravada por la jubilación de numerosos especialistas y por otros motivos que han derivado en la reducción de talento humano, especialmente en entidades públicas. En general, el déficit de capital humano de alta competencia conllevó a la toma de decisiones dramáticas, como la incorporación de profesionales extranjeros (Tacle Galárraga, 2009).

Lo anterior explica la alta demanda de programas que oferten formación y capacitación en docencia universitaria, en concordancia con las nuevas realidades educativas y el nuevo rol que debe asumir el profesor en el proceso de enseñanza-aprendizaje. La sensible falta de investigadores en Ecuador contrasta con la diversidad de fuentes de ingreso y el papel del Estado con sus diversos organismos que fomentan esta importante actividad, que debe ser liderada por la academia ecuatoriana.

Políticas públicas de la educación superior en Ecuador

De manera general, las políticas públicas son reglas de conducta que responden a valores que para mayor información constan en los documentos de una organización, los cuales han sido incorporados respecto a periodos de gobierno en concordancia con la Constitución y las leyes (Roth, 2009).

Por su parte, Baena del Alcázar (2000) realiza una definición más específica; entiende que una política pública es «toda decisión conformada en principio de carácter innovador, que va acompañada de los medios administrativos necesarios para su seguimiento y ejecución» (p. 18).

Las políticas educativas de los años noventa fueron impuestas principalmente a través de los proyectos financiados con créditos de la deuda externa. La Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público incluyó en su trabajo los créditos educativos que fueron determinantes en las políticas educativas, por encima del propio Ministerio de Educación que, popularmente, pasó a ser llamado el «ministerio pobre», frente al «ministerio rico», que era cualquiera de esos programas. En su análisis, Isch López (2008) demostró la imposición de las políticas neoliberales, que afectan de múltiples maneras el derecho humano y la educación, y provocan cambios al margen de los intereses nacionales y de las leyes vigentes, generando un traspaso de competencias del Estado al sector privado o a los usuarios, mediante mecanismos de pago y, finalmente, sin conseguir una educación de mejor calidad, lo cual de hecho está confirmado en documentos de los mismos bancos gestores de estos proyectos.

RCES 3 2016.indd 164 23/12/2016 12:09:31

Según Amílcar Herrera (2015), la política científica debe estar estrechamente ligada con la planificación económica y social. Para ello, los planes de desarrollo deben incluir, en una primera fase, una política de orientación a la investigación científica que puede resumirse en tres etapas:

- Determinación, en orden de prioridad, de los problemas y las necesidades del país de acuerdo con la estrategia de desarrollo nacional.
- Formulación de esas necesidades de orden económico y social en términos técnicos, transformando los problemas en objetivos concretos de investigación.
- Implementación de los resultados de esa investigación, incorporándolos al sistema económico activo.

En el estado actual del desarrollo científico de América Latina o en el previsible a corto plazo, aun suponiendo condiciones ideales de crecimiento, intentar atacar todos esos problemas simultáneamente y con la misma intensidad sería condenarse de manera irremediable al fracaso. Esto significa que esa política «de la ciencia», determinada por las necesidades del plan de desarrollo, deberá cumplirse según las modalidades establecidas por una política «para la ciencia» (Herrera, 2015).

A partir de la incorporación del Estado social y democrático con la Constitución de 2008 a la fecha, en el Ecuador las universidades han sufrido una serie de cambios que han resignificado su papel y su relación con la sociedad. Estos cambios han aportado a la construcción de un nuevo marco de políticas públicas y a la concepción de un nuevo escenario en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, con base en la creación y aplicación de conocimiento que beneficie a la sociedad, garantizando la eficacia de la acción pública a nivel administrativo, tanto para la sociedad como para las instituciones del Estado. Los objetivos de desarrollo, fijados por el Estado, se centran en los conceptos del S*umak Kawsay* o Buen Vivir (Milia, 2014; Espinel Vásquez, 2014).

A continuación se mencionan y describen las políticas públicas en educación superior más importantes que se están desarrollando en el Ecuador:

- Evaluación y acreditación: el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), como encargado de ejercer la rectoría de la política pública de aseguramiento de la calidad de la enseñanza superior del Ecuador, lleva a cabo los procesos diseñados para la evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas (CEAACES, 2015).
- Proyecto Prometeo: dentro de las políticas públicas de educación superior se encuentra el Proyecto Prometeo, una iniciativa promovida por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT), dirigido a universidades, escuelas politécnicas, institutos públicos de investigación y otras instituciones públicas o cofinanciadas que requieran asistencia para el desarrollo de proyectos de investigación en sectores prioritarios. Su objetivo es fortalecer

RCES 3 2016.indd 165 23/12/2016 12:09:31

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 (SENESCYT, 2015).

Las vinculaciones con los Prometeos se realizan por periodos de dos meses hasta un año –no necesariamente consecutivos–, tiempo en que se debe desarrollar un proyecto conjunto con la institución de acogida, que aporte a áreas prioritarias de conocimiento como ciencias de la vida, ciencias básicas, recursos naturales, innovación, producción, ciencias sociales, ciencias de la educación, arte y cultura (SENESCYT, 2015).

- Sistema nacional de fomento del talento humano en las áreas de educación superior: La SENESCYT, después de realizar un análisis situacional exhaustivo, creyó conveniente la necesidad de impulsar como política pública la gestión del talento humano. De este modo, se pretende institucionalizar la excelencia académica como criterio principal de asignación de recursos públicos, así como su democratización en las áreas de educación superior, ciencia, tecnología e innovación.

  Se persigue desarrollar una institucionalidad que permita encargarse de manera óptima de las provisiones en pro de la formación de talento humano especializado, en función de las prioridades de desarrollo del país. Las herramientas que se contemplan como propuestas de esta política pública son las becas, los créditos educativos, las ayudas económicas, los fondos de garantía, las redes de becarios, los sistemas de información. Se ejecuta mediante los programas de convocatorias abiertas para universidades de excelencia académica, las becas nacionales, la nivelación académica y la cooperación internacional (SENESYT, 2012).
- Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA): El Sistema Nacional de Nivelación y Admisión norma el proceso obligatorio para que los aspirantes ingresen a las instituciones de educación superior públicas del Ecuador, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades, la meritocracia, la transparencia y el acceso a la educación superior. Con esta finalidad, se diseña, implementa y administra un sistema de admisión a IES públicas, que potencia la pertinencia de la oferta académica, una adecuada ocupación de las vacantes; o sea, ese sistema trata de ser equitativo y meritocrático, basado en la realización de un examen de habilidades y la superación de las distintas modalidades de los cursos de nivelación y de los distintos instrumentos de evaluación. En el proceso se ha incorporado una encuesta de contexto, un instrumento de investigación que explora las características socio-económicas de los aspirantes, con la intención de implementar la política de acceso y acción afirmativa de la SENESCYT, garantizar el derecho a la educación superior a quienes por su condición de vulnerabilidad tengan dificultad desde el inicio de la carrera o problemas para acceder, mantenerse y terminar exitosamente su formación académica.

RCES 3 2016.indd 166 23/12/2016 12:09:32

Instrumentación de las políticas en educación superior

Históricamente, Ecuador ha padecido problemas relacionados con ingobernabilidad, cuya etiología se debe, según los entendidos, al modelo neoliberal imperante antes del inicio de la actual administración gubernamental y a los constantes cambios de Gobierno. Así, entre los años 1997 y 2007, Ecuador vivió una de las mayores situaciones de inestabilidad de la región latinoamericana, con seis presidentes, de los cuales varios terminaron con la revocatoria del mandato, lo que creó altos niveles de incredibilidad política y social, así como de deslegitimización de los partidos políticos y de descrédito de las instituciones, especialmente las públicas.

Todo esto trajo como consecuencia desequilibrio económico, descontento social, crisis bancaria, emergencia de nuevos estratos sociales, lo cual aupó la aparición de nuevas tendencias y, como consecuencia, el encargo del Gobierno del Ecuador de conducir los rumbos a una nueva tendencia política. Una de las tantas resoluciones adoptadas fue la integración de una Asamblea Constituyente que se encargaría de la elaboración de una nueva Constitución de la República. Cabe destacar que, desde el inicio de la era republicana del Ecuador, esta nueva Carta Magna es la número veinte.

Ley Orgánica de Educación Superior

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) fue aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 298 el 12 de octubre de 2010. En ella se define, desde una propuesta democrática, que su objeto es garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, al acceso universal, la permanencia, la movilidad y el egreso sin discriminación alguna (Asamblea Nacional, 2010) y se señala que:

- La educación superior de carácter humanista, cultural y científica constituye 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 (Asamblea Nacional, 2010, artículo 3).
- El derecho a la educación superior consiste en el ejercicio efectivo de la igualdad de oportunidades, en función de los méritos respectivos, a fin de lograr una formación y producción de conocimiento pertinente y de excelencia.

La ciudadanía tiene el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo superior, a través de los mecanismos establecidos en la Constitución y en la ley (Asamblea Nacional, 2010, artículo 4).

Posteriormente, el Consejo de Educación Superior (CES), en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley de Educación Superior, expidió el *Reglamento de Régimen Académico* que «regula y orienta el quehacer académico de las instituciones de educación superior (IES) públicas y particulares: universidades, escuelas politécnicas, institutos y conservatorios superiores, en sus diversos niveles de formación, incluyendo sus modalidades de aprendizaje o estudio y

RCES 3 2016.indd 167 23/12/2016 12:09:32

su organización en el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)» (Ministerio de Educación del Ecuador, 2012).

Los objetivos del régimen académico (Ministerio de Educación del Ecuador, 2013, artículo 2) son:

- Garantizar una formación de alta calidad que propenda a la excelencia y pertinencia del sistema de educación superior, mediante su articulación a las necesidades de la transformación y participación social, fundamentales para alcanzar el buen vivir.
- Regular la gestión académico-formativa en todos los niveles de formación y modalidades de aprendizaje de la educación superior, con miras a fortalecer la investigación, la formación académica y profesional, y la vinculación con la sociedad.
- Promover la diversidad, integralidad, flexibilidad y permeabilidad de los planes curriculares e itinerarios académicos, entendiéndolos como la secuencia de niveles y contenidos en el aprendizaje y la investigación.
- Articular la formación académica y profesional, la investigación científica, tecnológica y social, y la vinculación con la colectividad, en un marco de calidad, innovación y pertinencia.
- Favorecer la movilidad nacional e internacional de profesores, investigadores, profesionales y estudiantes con miras a la integración de la comunidad académica ecuatoriana en la dinámica del conocimiento a nivel regional y mundial.
- Contribuir a la formación del talento humano y al desarrollo de profesionales y ciudadanos críticos, creativos, deliberativos y éticos, que desarrollen conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos, comprometiéndose con las transformaciones de los entornos sociales y naturales, y respetando la interculturalidad, igualdad de género y demás derechos constitucionales.
- Desarrollar una educación centrada en los sujetos educativos, promoviendo el desarrollo de contextos pedagógico-curriculares interactivos, creativos y de co-construcción innovadora del conocimiento y los saberes.
- Impulsar el conocimiento de carácter multi-, inter- y transdisciplinario en la formación de grado y posgrado, la investigación y la vinculación con la colectividad.

Política de distribución de recursos

El CES tiene como razón de ser planificar, regular y coordinar el sistema de educación superior y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana, para así garantizar a toda la ciudadanía una educación superior de calidad que contribuya al crecimiento del país. El CES trabaja en coordinación con el CEAACES para continuar con la revolución en el conocimiento de una forma integral y profunda.

En octubre de 2014, el CES presentó la fórmula de distribución de recursos públicos de las universidades y escuelas politécnicas, con el fin de solventar las

RCES 3 2016.indd 168 23/12/2016 12:09:32

falencias del anterior modelo de asignación de recursos públicos que condujo a una falta de relación entre la calidad de las instituciones y lo que recibía cada establecimiento, así como de incentivar el cumplimiento de las políticas públicas trazadas.

Desde el año 2015, según la fórmula de distribución, el 60 % de lo que recibe una universidad o escuela politécnica al año depende de sus niveles de calidad e incremento de calidad anual, el 30,6 % de la eficiencia académica, el 6 % de la excelencia e investigación y el 3,4 % de la eficiencia administrativa.

René Ramírez, presidente del CES, enfatiza que la evaluación realizada por el CEAACES para el proceso de aplicación de la fórmula evidencia que la mayoría de las universidades y escuelas politécnicas públicas y particulares que reciben asignaciones por parte del Estado han mejorado su calidad. Además, indica que la aplicación de la fórmula busca continuar incentivando el mejoramiento de la calidad, la pertinencia, la equidad, el desarrollo de la investigación y la eficiencia del sistema en su conjunto.

Gobernanza en las IES

Las Naciones Unidas consideran que la buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que debe ser efectiva, eficiente y duradera. La mayor amenaza para la gobernanza es la corrupción, la inequidad, la violencia y todo lo que debilita las libertades fundamentales y la participación de la sociedad (Naciones Unidas, 2013).

De acuerdo con Peters (2007), la gobernanza requiere de mecanismos que permitan resolver los conflictos de intereses que son inherentes a este hecho y a su naturaleza colectiva. A su vez, puede devolver al Estado una posición más central en la acción de gobernar.

Por otra parte, Geiger (2004) señala que «las universidades se han convertido en agentes significativos de desarrollo económico. Ya no solo se preocupan por transferir tecnología al sector comercial sino que se sienten obligadas a propiciar las condiciones para generar riqueza regional» (p. 181). El nuevo enfoque hacia la búsqueda de una educación innovadora, propuesto en el artículo 350 de la Constitución de la República del Ecuador, parte de la necesidad de que exista una verdadera motivación económica, intelectual y de infraestructura para los potenciales talentos ecuatorianos.

En mayo de 2003 la UNESCO/IESACC se refería a los antecedentes y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en el Ecuador, y fundamentó sus criterios en la propuesta del Perfil del Plan del Desarrollo de las Universidades y Escuelas Politécnicas (PLANUEP); la universidad ecuatoriana, para romper su estancamiento y enfrentar los desafíos del nuevo milenio, debía resolver los «cinco nudos» siguientes (Espinel Vásquez, 2014):

- Insuficiente vinculación de las universidades y escuelas politécnicas con el medio externo.
- Insuficiente calidad de la actividad académica universitaria.

RCES 3 2016.indd 169 23/12/2016 12:09:32

- Baja calidad de gestión.
- Insuficientes recursos económicos.
- Carencia de un sistema de rendición social de cuentas.

La gobernanza se circunscribe a armonizar la interrelación entre las instituciones de educación superior y los organismos competentes responsables de la organización con temas como la asistencia técnica y la evaluación de las referidas instituciones. Para ello es imprescindible la recuperación del papel protagónico en la gestión de políticas públicas, en la búsqueda de la recomposición de las IES. La instrumentación de esta interacción está regulada por entes administrativos, por la normativización de los procedimientos que obligan a las IES a cumplir con parámetros de calidad, los mismos que, con la evaluación, cualifican y cuantifican sus cumplimientos. La educación superior entonces se convierte en un área de especial atención en Ecuador, donde han primado las desigualdades en esta gestión estratégica del desarrollo nacional.

En Ecuador la gobernanza de la educación superior se viene cumpliendo en forma progresiva con la ubicación de las IES en el marco de un *ranking*, de la acreditación de estas y de sus carreras; con la implementación de reajustes procedimentales para elevar los niveles de calidad y ordenamiento, con el consiguiente cambio de viejos esquemas, que en muchos casos respondían a la improvisación, a la falta de unificación de procesos de admisión, selección del recurso docente y dicente, y sobre todo a intereses de cualquier índole, menos a apuntar al mejoramiento estructural e integral de la educación superior.

Políticas de calidad en la educación superior

La calidad educativa es una noción que encierra multidimensionalidad y relatividad. No hay un único componente de la calidad, porque el producto educativo de calidad presenta elementos diferentes y el valor asignado a cada uno varía en función de los diferentes agentes que integran el sistema educativo de un país, del poder de las coaliciones y políticas (Quiroz, 2007). Con el fin de buscar la calidad en las universidades, es necesario establecer mecanismos para asegurar la pertinencia de los procesos de docencia, investigación y extensión de la educación superior (Tobón *et al.*, 2006). De acuerdo con el artículo 93 de la LOES (Asamblea Nacional, 2010), el principio de calidad consiste en la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia y la elevación en la producción y transmisión de pensamiento y conocimiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente.

El objetivo principal del proceso de evaluación es el aseguramiento de la calidad de la educación superior. La consecución de este objetivo depende del logro de objetivos parciales y de menor jerarquía, que dependen sucesivamente de otros. La consecuencia metodológica de esta interdependencia jerárquica es que estos objetivos pueden ser vistos a través de una estructura de tipo arborescente, en la que los elementos de cada nivel jerárquico se interpretan como los medios para alcanzar objetivos definidos por el nivel jerárquico

RCES 3 2016.indd 170 23/12/2016 12:09:32

superior. La estructura jerárquica debe poseer un conjunto de propiedades que garantizan la efectividad de la aplicación metodológica (CEAACES, 2015).

Para determinar las condiciones de la institución, carrera o programa académicos, es necesario efectuar una evaluación de su calidad, a favor de su acreditación y categorización, por lo que es necesaria la recopilación sistemática de datos cuantitativos y cualitativos que permitan emitir un juicio o diagnóstico (Asamblea Nacional, 2010, artículo 94). La acreditación es una validación quinquenal de los programas académicos, que consiste en certificar la calidad de una institución, pasando por una autoevaluación, una evaluación externa y la acreditación propiamente dicha, ante la Agencia Nacional de Acreditación y Aseguramiento de la Calidad (CEAACES, 2015).

Por otra parte, para garantizar la calidad mencionada se establece también la acreditación por carreras; el examen nacional de carreras y programas académicos (Asamblea Nacional, 2010, artículo 103) que consta de un apartado de indicadores bajo un modelo específico, y en el cual se evalúa a los estudiantes de último año. En el caso de que un porcentaje mayor del 60 % de estudiantes de un programa o carrera no logre aprobar el examen durante dos años consecutivos, estos serán automáticamente suprimidos por el CEAACES, por lo que la institución no podrá abrir en el transcurso de diez años nuevas promociones de estos programas o carreras.

Investigación y educación superior

En América Latina existe consenso en torno a la necesidad de impulsar el progreso científico y tecnológico de los países de la región. Sin embargo, en cuanto a la manera de conseguir ese objetivo se plantean dos alternativas: la primera afirma que el desarrollo científico al nivel de los países adelantados es demasiado caro, difícil y se consigue a largo plazo, por lo que está fuera de las posibilidades en el futuro previsible; según la segunda, la creación de una capacidad científica y tecnológica autónoma, en términos de medios y objetivos, es uno de los requisitos esenciales del desarrollo (Herrera, 2015).

Dos preguntas son claves al respecto: ¿por qué investigamos en educación? y ¿para qué lo hacemos? Desde una óptica holística, la educación superior debe encontrar las razones que generen un posicionamiento frente a esta tarea sustancialmente contundente en un marco de innovación, para el surgimiento de una nueva sociedad del conocimiento como modelo de solución a muchos problemas que afectan a los ecuatorianos (Larrea y Granados Boza, 2016).

Es importante reconocer que la educación superior enfrenta graves y complejos problemas en el campo de la investigación, y ello se debe a la exigua cultura para la indagación científica, pues existe una marcada tendencia en las IES a una simple reproducción del conocimiento, en ocasiones desactualizado y descontextualizado, lo cual empobrece aún más la actividad científica y contrasta con los países del primer mundo, cuyas inversiones en este quehacer son significativas. Esta es la razón por la que un porcentaje no despreciable de investigadores de nuestra región migra a centros que garantizan una adecuada realización profesional (Larrea y Granados Boza, 2016).

RCES 3 2016.indd 171 23/12/2016 12:09:32

La SENESCYT (2012) apunta que el crecimiento de la investigación es proporcionalmente directo a los niveles de crecimiento de la economía y las políticas públicas de los gobiernos de turno, lo que afecta su desarrollo continuo (figura 1).

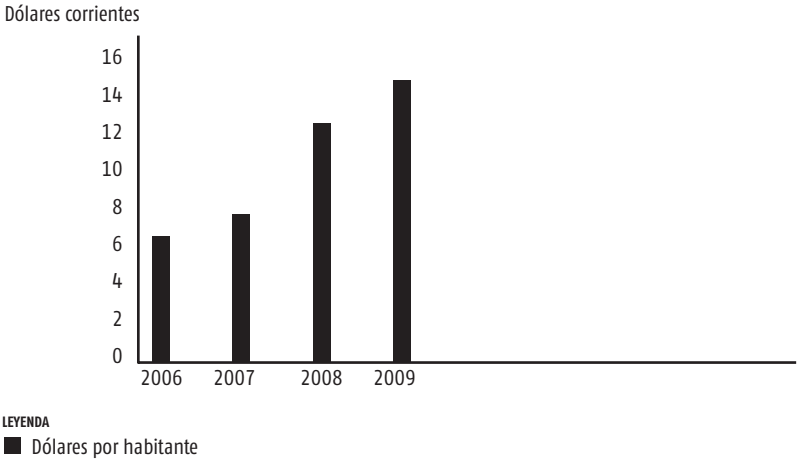

Figura 1. Inversión estatal en I+D+I por habitante.
Fuente: SENESCYT (2012).

En el contexto de la globalización, que incluye a la economía del conocimiento, la tendencia es exiliar la investigación de la IES en las empresas, dada su vinculación con la innovación. Por ejemplo, en los países desarrollados, la inversión de las empresas en este rubro es de aproximadamente el 70 %, mientras que en nuestra región es del 15 %. Se deduce que los empresarios de América Latina dejan entrever un desinterés por la investigación, lo que se comprueba cuando las universidades demandan apoyo científico y tecnológico a la empresa. En resumen, en Latinoamérica el 85 % de la investigación exigua se realiza en las universidades y el 15 % en las empresas; en cambio en los países desarrollados el 70 % de la investigación se realiza en la empresa y el 20 %, en las IES. Esta situación sería positiva para la universidad latina si contara con los recursos monetarios suficientes.

Investigación, innovación y educación se constituyen en una triada que debe garantizar la renovación pedagógica de nuestras instituciones de educación superior; por tanto, entender una acción, un proceso o un producto es parte de la resiliencia que ha implementado la sociedad ecuatoriana y, en particular, la comunidad científica que estructura el talento humano de las IES.

En otras palabras, la educación superior ha tenido que aprender a sobreponerse a la pobreza, el desempleo, la corrupción, el consumismo, la contaminación ambiental, el uso intensivo y agotamiento de los recursos naturales, humanos y financieros, las recetas de organismos internacionales, competencia y competitividad, entre otros males agobiantes. Este diagnóstico debe ineludiblemente vincularse con la misión y visión, así como con las políticas en los ámbitos de vinculación académica, de gestión

RCES 3 2016.indd 172 23/12/2016 12:09:32

administrativa, de formación e investigación que las IES propongan en sus planificaciones.

Existe entonces la necesidad de fortalecer y ampliar la investigación en educación a grupos, equipos organizados y estables, que superen las iniciativas exclusivamente individuales. Por tanto, deben ser programas de investigación de largo plazo sobre la base de proyectos con líneas de investigación bien definidas, concordantes con la problemática de Ecuador.

La investigación en educación se proyecta en dos grandes direcciones. La primera se orienta a indagar sobre cómo se genera el conocimiento, en torno a aspectos del ser y del vivir, y en tal sentido incursionar en los conocimientos más necesarios (saber); estudiar acerca de las formas de adquirir las destrezas y habilidades que permitan desempeñarse adecuadamente en el contexto investigativo (saber hacer) y profundizar en torno al posicionamiento en la actividad educativa de altos valores humanísticos y sociales (saber ser). La segunda corresponde a buscar explicaciones sobre cómo se incentiva, desarrolla y se hace práctica de vida (hábito, costumbre, *ethos*) el conocimiento en la persona humana (ser) desde la proyección educativa.

En palabras pronunciadas por prohombres, representantes de macrocomunidades con una responsabilidad suprema y un nivel de reflexión que rebasa lo cotidiano, nuestra meta debe ser el apego a grandes valores y principios universales como la gratuidad, la subsidiariedad y la solidaridad, aportes fundamentales para una sociedad más justa y humana, en un marco de la existencia misma con autenticidad, convencidos de que a través de la libertad que poseemos, entendamos que nuestra condición social nos permite trabajar por un mundo que valore lo que tiene y tome conciencia de que una de las herramientas idóneas para lograr este propósito es la educación, que se vale de la investigación en todas sus facetas.

Entonces, la universidad debe enfocarse en aprender a aprender, considerando que el aprendizaje no se acaba nunca; en aprender a cuestionarse y saber cómo encontrar las respuestas; en desarrollar un pensamiento crítico, en aprender a dudar; en consolidar el aprendizaje en equipo; en saber que no existe una sola verdad; en conciliar con la incertidumbre. Para quienes nos dedicamos a la formación resulta imprescindible cuestionar nuestro rol y cómo debemos hacer mejor nuestro trabajo, sabiendo que frente a nosotros encontraremos personas que pueden superar nuestra cognición.

Tenemos en nuestras manos una herramienta que, utilizada correcta y oportunamente, podría ser segura o por lo menos estratégica: la investigación, y un aliado y consejero permanente y cuestionador: nuestra conciencia moral.

Universidad y sector productivo

El triángulo de Sábato es un modelo de política científico-tecnológica que postula que, para que realmente exista una estructura de ciencia y tecnología productiva, en primer lugar es necesaria la presencia de tres agentes. El primero es el Estado, el cual participa en el sistema como diseñador y ejecutor de la política. El segundo agente es la infraestructura científico-tecnológica,

RCES 3 2016.indd 173 23/12/2016 12:09:32

como sector productor y oferente de la tecnología. Por último, se encuentra el sector productivo, el cual es demandante de tecnología. No obstante, la mera existencia de estos actores no es suficiente para el éxito de esta estructura. A la vez se requiere que estos actores estén relacionados fuertemente y de manera permanente (Sábato y Botana, 1968 y Sábato, 1975).

Un triángulo de estas características tiene como virtud la conformación de un sistema científico-tecnológico con capacidad de transferencia y divulgación de los desarrollos científicos hacia los actores demandantes de innovación, los cuales podrían materializar dichos conocimientos (Lucca, 2010).

La ausencia de alguno de estos actores significaría una dificultad en el proceso de inserción internacional exitosa. En primer lugar, debe considerarse que los actores que efectivamente se transnacionalizan son las firmas y, por tanto, son las demandantes de políticas, estrategias y conocimientos que permitan dar este paso. A su vez, un sector público que no promueva e incentive la transnacionalización de los actores privados deja a estos en una clara desventaja frente a otros competidores privados, de cara al mercado global. Sin embargo en un esquema virtuoso, el sector público también busca una transnacionalización, aunque no material, sino como imagen hacia el mundo a través de lo que se denomina una «marca ciudad» o «marca región». Es decir, instala a nivel global la idea de que su territorio político geográfico es un lugar proyectado al mundo donde se pueden realizar negocios (Lucca, 2010).

Es importante señalar que se puede ver el sistema también como «cuadrado de Dagnino». Este modelo pretende introducir en el triángulo el vértice de los movimientos sociales, y da una importante participación a este actor social con mayor fuerza, ya que viene impulsando su agenda en otras políticas públicas, menos controladas por los actores dominantes, sin disponer aún de un substrato cognitivo adecuado y suficiente. Los movimientos sociales son un portador del futuro igualitario que se quiere construir y poseen necesidades insatisfechas que, al contrario de las empresas, contienen desafíos tecno-científicos capaces de movilizar nuestro potencial –tangible e intangible– de ciencia y técnica. Se pretende hacer que de estas participen los que, estando cada vez más excluidos, siguen financiando la producción de un conocimiento crecientemente orientado hacia las empresas que hoy no absorben ni la mitad de nuestra población económicamente activa (Dagnino, 2009).

En este sentido, es necesario señalar que las políticas impulsadas por el actual Gobierno tienen especial coincidencia con el triángulo de Sábato, por un lado, con el fortalecimiento del Estado como ente promotor y visionario de políticas que impulsan la generación e innovación del conocimiento y la renovación de la tecnología como fundamento de la ciencia y viceversa; por otro, con las universidades como forjadoras de la academia y de la investigación que se nutre de la tecnología, en lo posible de punta, y sobre todo interactúa en la gestión de respuestas a necesidades del sector productivo para poder encauzar el desarrollo social, económico y cultural, preservando el hábitat como se necesita hoy.

RCES 3 2016.indd 174 23/12/2016 12:09:33

Formación de cuarto nivel y articulación con la investigación

Resulta pertinente hacer referencia a los avances en el cuarto nivel y la investigación que promueven las IES de Latinoamérica. En esta región, en las dos últimas décadas se ha optado por apostar al desarrollo de programas de posgrado (maestrías, especializaciones, subespecializaciones y doctorados en universidades extranjeras), para los que se ha ampliado y mejorado la oferta académica, aunque muy pocos centros han alcanzado niveles competitivos, incluso en comparación con el interior de cada país de la región.

Es digno de destacar el papel que cumplen organismos estatales que supervisan la educación en Ecuador, especialmente la superior. De esta manera, cada universidad debe preocuparse por poner en orden y, sobre todo, mejorar y optimizar los ámbitos académicos, administrativo, de vinculación con la sociedad, así como fortalecer la investigación, esfera con grandes deficiencias en la mayoría de las IES ecuatorianas. Esto se convertirá en un incentivo para convertir la debilidad en fortaleza (Larrea y Granados Boza, 2016).

No obstante, existen algunas actividades que retrasan el avance de la investigación y tienen que ver con la escasa capacitación de docentes e investigadores y la indiferencia de las IES frente al alcance de estándares de calidad internacional en el ámbito señalado.

El actual Gobierno, a través de la SENESCYT, ha implementado un agresivo plan de becas destinadas a formar investigadores en los mejores centros mundiales, con el afán de fortalecer las áreas estratégicas de desarrollo y producir una innovación tecnológica. En el primer trimestre de 2011 se invirtió en becas la suma de 8 690 444,46 dólares americanos (SENESCYT, 2012). El Estado ecuatoriano actual ha invertido en el fortalecimiento del talento humano cincuenta veces más que el acumulado de los siete Gobiernos anteriores.

En el entorno de las IES actualmente las maestrías se dividen en profesionales (total de horas 2 125, con una duración mínima de tres periodos académicos ordinarios) e investigación (carga horaria de 2 625, con una duración mínima de cuatro periodos académicos ordinarios), establecidas en el R*eglamento de Régimen Académico*. En el área de la salud el referido reglamento establece las especializaciones; tienen una duración de dos a cinco años, y una carga horaria de 80 horas semanales entre docencia, actividad asistencial y guardias. Su resultado fundamental es el desarrollo de un trabajo de titulación, basado en procesos de investigación e intervención o en la preparación y aprobación de un examen de grado.

Conclusiones

La educación superior en el Ecuador se encuentra en una etapa de transición, en la que se destacan cambios significativos en los ámbitos académico, administrativo, científico y de vinculación.La administración pública que gobierna actualmente el Ecuador ha generado cambios sustanciales dentro de un programa de reingeniería de la educación, con especial interés en la superior, que ha favorecido un ordenamiento en todos los ámbitos, haciendo énfasis en la investigación.

RCES 3 2016.indd 175 23/12/2016 12:09:33

De los recursos con que cuenta un Estado el más importante es el humano. Con esta premisa, la administración pública del Ecuador ha otorgado prioridad al talento humano, a través de una considerable inversión económica en becas y dando oportunidad, especialmente a la juventud, para que se forme en países desarrollados.

Las universidades están ubicadas en cinco categorías, de acuerdo con las cuales ejercen sus labores académicas, administrativas e investigativas. Esto ha generado que las IES dediquen sus mejores esfuerzos a mejorar su categorización, que les permitirá cumplir un mejor papel en la formación integral del recurso humano. De no lograrlo quedan amenazadas con desaparecer del contexto de la educación superior.

Entre sus políticas económicas, la actual administración pública ha dado mayor impulso a la educación. Las actuales políticas estatales han impuesto un riguroso accionar y manejo de las IES, bajo condicionamientos estrictos, con miras al mejoramiento individual y colectivo, y destacando el estímulo a la investigación, a la mejora académica, así como a una adecuada selección del recurso humano estudiantil.

Por otra parte, sería recomendable que el nivel de exigencia hasta ahora impuesto se incremente para futuras evaluaciones, con el afán de aspirar a la excelencia académica e investigativa.

A pesar de los problemas que atraviesa el país, se debe mantener el apoyo, especialmente el económico, a las IES públicas y cofinanciadas. Las IES constituyen el soporte fundamental para el desarrollo del país, por lo que debe continuarse reconociendo y apoyando su papel protagónico y ampliándose su interacción con la empresa.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Constituyente (2008): *Constitución del Ecuador*, Quito.

Asamblea Nacional (2010): *Ley Orgánica de Educación Superior*, Suplemento del Registro Oficial N.º 298, Quito, 12 de octubre.

Baena del Alcázar, M. (2000): *Censo de ciencia de la administración*, Editorial Tenos, Madrid, vol. 1.

Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) (2015), <http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/> [21/8/2015].

Dagnino, Renato (2009): «El Triángulo de Sábato», *Saber cómo,* n.º 73, Instituo Nacional de Tecnología Industrial, <http://www.inti.gob.ar/sabercomo/sc73/inti2.php> [12/2/2015].

Espinel Vásquez, R. A. (2014): *La incidencia de la gobernanza de la educación superior en la aplicación de la ciencia, tecnología e innovación en el Ecuador*, Universidad Internacional del Ecuador, Quito.

Geiger, R. (2004): *Knowledge and Money: Research Universities and the Paradox of the Marketplace*, Stanford University, Standford.

Herrera, Amílcar O. (1995): «Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita», *REDES*, vol. 2, n.º 5, diciembre, pp. 117-131, Universidad Nacional de

RCES 3 2016.indd 176 23/12/2016 12:09:33

Quilmes, Buenos Aires, <http://www.redalyc.org/pdf/907/90711276005.pdf> [12/5/2012].

Herrera, Amílcar O. (2015): *Ciencia y política en Amércia Latina*, Biblioteca Nacional, Buenos Aires.

Isch López, Edgar (2008): *BM y BID: deuda para imponer la política neoliberal en educación; comisión para la auditoría integral del crédito público*, Ministerio de Finanzas, Quito.

Isch López, Edgar (2011): «Las actuales propuestas y desafíos en educación: El caso ecuatoriano», *Educ. Soc.*, vol. 32, n.º 15 , abril-junio, Campinas, pp. 373-391.

Larrea, E. y V. Granados Boza (2016): *El sistema de educación superior para la sociedad del buen vivir basada en el conocimiento: el caso Ecuatoriano*, Dirección de Publicaciones de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Guayaquil.

Lucca, G. (2010): «El triángulo de Sábato como paradigma de una exitosa inserción internacional», *Revista de Economía y Comercio Internacional*, n.º 4 <http://arinternacional.com.ar/blog2/wp-content/uploads/2014/06/Informe-Econ%C3%B3mico-Mayo-2014.pdf> [12/3/2016].

Luna Tamayo, M. (2013): *Participación ciudadana, políticas públicas y educación, en América Latina y Ecuador*, Organización de Estados Iberoamericanos, Quito.

Milia, M. (2014): «Marco de políticas públicas de ciencia, tecnología y educación superior en el Ecuador. Nuevos horizontes: dinámicas y condicionamientos para una investigación universitaria de cara a la sociedad», *Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Innovación y Educación*, Buenos Aires. Ponencia.

Ministerio de Educación del Ecuador (2006): *Plan decenal de educación del Ecuador. 2006-2015*, Quito.

Ministerio de Educación del Ecuador (2012): *Marco legal educativo*, Quito.

Ministerio de Educación del Ecuador (2013): *Reglamento de régimen académico*, Quito.

Naciones Unidas (2013), <http://www.un.org/es/index.html> [12/3/2016].

Núñez Jover, Jorge (2010): «Las políticas de posgrado, sus fundamentos conceptuales y la larga batalla contra el subdesarrollo», en M. Millis, J. Núñez y C. García Guadilla, *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, pp. 57-134.

Pedroza Flores, R. y G. Villalobos Monroy (2009): *Políticas compensatorias para la equidad en la educación superior en Ecuador y Perú*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires.

Peters, G. (2007): «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 39. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/039-octubre-2007/0055723-1> [12/3/2016].

Quiroz, Elena (2007): «Competencias profesionales y calidad en la educación superior», *Reencuentro*, n.º 50, México D. F., pp. 93-99.

Roth, A. (2009): «Ensayo introductorio: las políticas públicas como campo de estudio», en *Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp 13-20.

Sábato, Jorge A. (1975): «Using Science to Manufacture Technology», *Impact of Science on Society*, vol. 25, n.º 1, pp. 37-44.

RCES 3 2016.indd 177 23/12/2016 12:09:33

Sábato, Jorge A. y N. Botana (1968): «La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina», *Revista de la Integración*, vol. 1, n.º 3. <http://docs.politicascti.net/documents/Teoricos/Sabato_Botana.pdf> [12/3/2016]

Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) (2012): *Política pública de la SENESCYT para el fomento del talento humano en educación superior*, Quito.

Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT) (2015): «Prometeo», <http://prometeo.educacionsuperior.gob.ec/> [10/8/2015].

Tacle Galárraga, Moisés (2009): *Sistemas de aseguramiento de la calidad e informaciones. El caso Ecuador/ESPOL*, Centro Universitario de Desarrollo (CINDA), Guayaquil.

Tobón, S.; A. Rial Sánchez; M. Carretero y J. A. García (2006): *Competencias, calidad y educación superior*, Alma Mater Magisterio, Bogotá.

•••

RCES 3 2016.indd 178 23/12/2016 12:09:33