



Programa de Doctorado en Educación

**La Educación Superior ecuatoriana durante
los mandatos de Rafael Correa (2007-2017)
Perspectivas jurídico-política y sociológica**

Tesis presentada para optar al título de Doctor en el
Programa de Doctorado en Educación de la UCAB

AUTOR: Jorge Hugo Carvajal Gaibor

Tutor: Dr. Leonardo Carvajal Santana

Quito - Caracas, enero 2024

AGRADECIMIENTO

Agradezco al doctor Leonardo Carvajal por su sabiduría y guía constante para el cumplimiento de esta meta.

DEDICATORIA

Para mi Familia que es mi inspiración constante.



UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO
Urb. Montalbán - La Vega - Apartado 29068
Teléfono: 407-42-68 y 407-42-69 Fax: 407-43-52
Estudios de Postgrado

**ACTA DE EVALUACIÓN DE PRESENTACIÓN Y DEFENSA
DE TESIS DOCTORAL
DOCTORADO EN EDUCACIÓN**

Nosotros, Doctores **Leonardo Carvajal Santana** (tutor), **Tulio Alfonso Ramírez Cuicas** y **José Clemente Marín Díaz**, designados por el Consejo de Postgrado el día **treinta de enero de dos mil veinticuatro**, para conocer y evaluar, en nuestra condición de jurado, la Tesis Doctoral *“La Educación Superior ecuatoriana durante los mandatos de Rafael Correa (2007-2017). Perspectivas jurídico-política y sociológica”*, presentado por el ciudadano **Jorge Hugo Carvajal Gaibor**, N° de cédula de identidad: E- 0201473154 y pasaporte P-A7481656, para optar al título de *Doctor en Educación*.

Declaramos que:

Hemos leído el ejemplar de la Tesis Doctoral que nos fue entregado con anterioridad por la Dirección del Postgrado de Humanidades y Educación.

Después de haber estudiado dicho trabajo, presenciamos la exposición del mismo, a los **veintinueve** días de **febrero de dos mil veinticuatro**, a través de la cuenta de la plataforma ZOOM institucional y la sala de reuniones en el Edificio de Postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello, donde el doctorando **Jorge Hugo Carvajal Gaibor** expuso y defendió el contenido de la tesis en referencia.

Hechas por nuestra parte, las preguntas y aclaratorias correspondientes y, una vez terminada la exposición y el ciclo de preguntas, hemos considerado formalizar el siguiente veredicto:

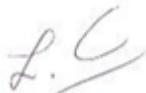
APROBADO



Hemos acordado calificar la presentación y defensa de la Tesis Doctoral con veinte (20 / 20) puntos.

Esta investigación es un aporte pertinente para estudiar las políticas públicas en educación en el periodo gubernamental de Rafael Correa. La exposición y defensa fue clara y rigurosa con fundamento en datos oficiales.

En fe de lo cual, nosotros los miembros del jurado designado, firmamos la presente acta en Caracas, a los veintinueve (29) día del mes de **febrero de dos mil veinticuatro**.


Leonardo Carvajal Santana
C.I. 642.767


Tulio A. Ramírez Cuicas
C.I. 4.271.137


José C. Marín Díaz
C.I. 4.587.522

INDICE GENERAL

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 10 |
| El problema, los objetivos y la metodología de esta investigación. la estructura de esta tesis | 10 |
| El problema de investigación..... | 11 |
| Los objetivos de investigación..... | 13 |
| La metodología utilizada | 14 |
| Estructura de esta tesis | 14 |
| CAPÍTULO I | 16 |
| Marcos histórico, político, conceptual y normativo..... | 16 |
| 1.1 Las políticas neoliberales de educación, en Ecuador..... | 17 |
| 1.2 Acotaciones generales sobre los proyectos educativos con la banca multilateral.... | 18 |
| 1.3 La esencia del modelo Neoliberal | 25 |
| 1.4 Elementos de la presunta matriz neoliberal desde finales del siglo XX..... | 26 |
| 1.5 Elementos de la presunta matriz socialista entre 2007 y el 2017 | 30 |
| 1.6 Dinámica desarrollada, a partir del 2007, por el gobierno de Rafael Correa | 33 |
| 1.7 Ejes discursivos del mensaje de Correa | 35 |
| 1.8 Proceso para elegir una Asamblea Nacional Constituyente y elaborar una nueva Constitución..... | 41 |
| 1.9 Leyes y reglamentos educativos que se promulgaron entre el 2010 y el 2014..... | 43 |
| 1.10 La Constitución del 2008..... | 45 |
| 1.11 El Mandato Constituyente No. 14-2008 | 47 |
| 1.12 La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), del 2010 | 47 |
| 1.13 Algunos reglamentos educativos importantes | 48 |
| CAPÍTULO II | 51 |
| Primer mandato, 2007-2009: Resultados mediocres de la primera evaluación de las universidades | 51 |
| 2.1 El discurso de rebeldía ciudadano catapultó a Correa a la Presidencia en el 2007. | 51 |
| 2.2 La nueva Constitución del 2008 | 56 |
| 2.3 Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013..... | 63 |

| | |
|--|------------|
| 2.4 La primera evaluación de las universidades a raíz del Mandato 14..... | 67 |
| CAPÍTULO III | 80 |
| Segundo mandato, 2009-2013: Crece la inversión en Educación Superior, la matrícula y el acceso de los sectores medios y pobres | 80 |
| 3.1 La educación en la Constitución del 2008 | 81 |
| 3.2 La educación en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 | 83 |
| 3.3 La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) DEL 2010 | 86 |
| 3.4 Crecimiento matricular entre el 2009 y el 2011 | 90 |
| 3.5 El gasto público en Educación Superior | 93 |
| 3.6 Principios y directrices de la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010 | 95 |
| 3.7 Creación y aplicación del Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) en el 2012..... | 102 |
| 3.8 Diversos mecanismos e instrumentos creados para favorecer la equidad en la Educación Superior..... | 104 |
| CAPÍTULO IV | 113 |
| Tercer mandato, 2013–2017: Decrecimiento del ingreso público, de la inversión en Educación Superior y estancamiento de la matrícula | 113 |
| 4.1 La revolución en la educación universitaria..... | 113 |
| 4.2 Comportamiento de las finanzas públicas en el Ecuador durante el período presidencial 2013–2017 | 116 |
| 4.3 Tendencia a la baja de la inversión pública en el Ecuador: La crisis | 119 |
| 4.4 Comportamiento de las finanzas públicas para la educación superior en el Ecuador durante el período presidencial 2013–2017 | 122 |
| 4.5 Inversión en educación según regiones..... | 129 |
| 4.6 Financiamiento del sistema de Educación Superior | 131 |
| 4.7 Aplicación del principio de calidad en la Educación Superior ecuatoriana..... | 133 |
| 4.8 Causas del descenso de matrícula en la Educación Superior | 139 |
| CAPÍTULO V | 141 |
| Sistematización de los cambios ocurridos en la educación superior durante los mandatos de Rafael Correa (2007-2017)..... | 141 |
| 5.1 Los principales textos normativos que han determinado el rumbo de la educación superior | 143 |
| 5.2 Los órganos directivos de la educación superior que se fueron creando a comienzos del XXI..... | 143 |

| | |
|---|------------|
| 5.3 Los sistemas de evaluación y acreditación de las instituciones del nivel superior, aplicados desde 1997 al 2015..... | 145 |
| 5.4 ¿Qué universidades existían, ¿cuántas se crearon y cuántas se cerraron entre 1993 y el 2013? | 149 |
| 5.5 La implantación, a partir del 2010, del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión 'para el ingreso estudiantil en la Educación Superior..... | 152 |
| 5.6 ¿Cómo evolucionaron las Tasas Brutas y Netas de matrícula estudiantil entre el 2006 y el 2014? | 157 |
| 5.7 ¿Qué grupos sociales ingresaron a la universidad entre 1995 y el 2014?..... | 159 |
| 5.8 ¿En qué aspectos mejoró la calidad del trabajo de los docentes e investigadores universitarios entre el 2008 y 2016?..... | 162 |
| 5.9 ¿Cuáles fueron los aportes financieros del Gobierno Nacional a la Educación Superior ecuatoriana entre el 2006 y el 2014? | 166 |
| 5.10 Opciones de política necesarias para mejorar “La Educación Superior ecuatoriana durante los mandatos de Rafael Correa (2007-2017)” desde una perspectiva jurídico-política y sociológica, enfocado en la cooperación técnica internacional. | 168 |
| 5.10.1 Marco jurídico y normativo | 169 |
| 5.10.2 Gestión y financiamiento | 170 |
| 5.10.2.1 Cooperación Técnica para diseño de modelos de financiamiento basados en desempeño que incorporen incentivos y mayor autonomía presupuestaria..... | 170 |
| 5.10.2.2 Intercambio de experiencias regionales sobre fondos concursables para investigación en educación superior. | 179 |
| 5.10.2.3 Evaluación comparativa de políticas de gratuidad y apoyos estudiantiles en América Latina. | 180 |
| 5.10.3 Calidad y pertinencia | 182 |
| Bibliografía | 184 |
| Anexo n°1 | 191 |
| Anexo n°2 | 196 |
| Ley de extinción de las universidades y escuelas politécnicas..... | 196 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|-----|
| Tabla 1 Requisitos mínimos de funcionamiento | 70 |
| Tabla 2 Categorías de evaluación..... | 74 |
| Tabla 3 Competencias de los Organismo | 98 |
| Tabla 4 Asignación presupuestaria a universidades 2012-2013..... | 123 |
| Tabla 5 Plan plurianual de inversión por gabinete sectorial (2013 – 2017)..... | 126 |
| Tabla 6 Presupuesto para universidades como porcentaje del PIB | 131 |
| Tabla 7 Presupuesto para las universidades públicas | 132 |
| Tabla 8 Impuesto a la Renta como componente del presupuesto para educación superior. | 133 |
| Tabla 9 primera convocatoria del Programa Nacional de Becas para Pueblos y Nacionalidades | 139 |
| Tabla 10 Categorización de las universidades y escuelas politécnicas según el informe CONEA Mandato 14 (2009)..... | 146 |
| Tabla 11 Pesos relativos de los seis criterios del modelo de acreditación | 146 |
| Tabla 12 <i>Pesos en % por cada uno de los 44 indicadores o variables</i> | 147 |
| Tabla 13 <i>Numero de universidades creadas por período presidencial y evaluadas posteriormente como de categoría E y cerradas</i> | 150 |
| Tabla 14 <i>Resultados de la evaluación y acreditación de las Universidades y Escuelas Politécnicas (2013)</i> | 151 |
| Tabla 15 <i>Tasas de asistencia a la universidad, 2003-2014</i> | 158 |
| Tabla 16 <i>UEP en Ecuador: docentes con dedicación exclusiva (2008, 2012 y 2014)</i> | 163 |
| Tabla 17 <i>Ecuador: docentes de Educación Superior con grado de maestría</i> | 164 |
| Tabla 18 <i>Ecuador: docentes con grado de doctor equivalente a PhD</i> | 164 |
| Tabla 19 <i>Presupuesto total ejecutado en educación superior 2011 - 2013</i> | 167 |
| Tabla 20 <i>Gasto público en educación superior como porcentaje del gasto del Gobierno)2011)</i> | 167 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 Gasto Publico en Educación Superior..... | 94 |
| Figura 2 Gasto Publico en Educación Superior / PIB | 95 |
| Figura 3 puntos porcentuales que ha tenido Ecuador respecto al gasto público en educación..... | 95 |
| Figura 4 Becas por años | 108 |
| Figura 5 Evolución del ingreso y gasto público del Gobierno Central del Ecuador. Años 2013-2017..... | 117 |
| Figura 6 Evolución de la inversión pública en Ecuador. Años 2013-2017..... | 121 |
| Figura 7 Nueva fórmula de distribución de recursos públicos..... | 122 |
| Figura 8 Plan plurianual por gabinete sectorial (2013 – 2017) | 126 |
| Figura 9 Comportamiento de la inversión pública en la educación superior. | 128 |
| Figura 10 Plan anual de inversiones para el sector de la educación, según región. Año 2017..... | 129 |
| Figura 11 Inversión pública en educación según provincias del Ecuador. Año 2017. | 131 |
| Figura 12 Acciones tomadas para la categorización de las universidades y escuelas politécnicas..... | 134 |
| Figura 13 Evolución del número de personas matriculadas en algunas de las instituciones que componen el sistema de educación superior del Ecuador, considerando el periodo 2013-2017..... | 138 |
| Figura 14 Número de estudiantes matriculados en 2012-2014, en el sistema universitario ecuatoriano (según financiamiento) | 157 |
| Figura 15 grupos sociales ingresaron a la universidad entre 1995 y el 2014..... | 160 |

INTRODUCCIÓN
EL PROBLEMA, LOS OBJETIVOS Y LA
METODOLOGÍA DE ESTA INVESTIGACIÓN. LA
ESTRUCTURA DE ESTA TESIS

El problema de investigación

En Ecuador, el paso de Rafael Correa por el Gobierno ha hecho historia. Muchos lo criticamos y muchos lo aplaudimos en ese entonces, según las distintas medidas y políticas que fue desarrollando. Fue uno de los líderes carismáticos que a comienzos de este siglo XXI entusiasmaron a sus pueblos de América Latina. Y después pasó todo y vinieron las necesarias ponderaciones críticas.

Yo era muy joven (tenía 24 años) cuando Correa llegó al Poder. Acababa de graduarme de abogado y viví con mucho interés el cambio de Constitución que Correa promovió en el 2008. Esa Constitución tiene muchos avances con respecto a las anteriores y por eso, en el 2011, realicé un estudio sobre algunos de sus conceptos claves y lo presenté como trabajo académico. Luego, logré editar ese trabajo como libro con el título de *La constitucionalización de la ciudadanía*, en el año 2015.

Refiero esto porque es una de las razones personales por las que quise plantearme como problema de investigación para esta tesis doctoral los cambios que lanzó Correa desde la SENESCYT para la Educación Superior de mi país.

En ese tiempo, en esos diez años intensos, hubo muchos cambios, algunos para bien y otros para mal. Muchos cambios Correa logró hacerlos, pero otros se le quedaron en las ganas porque no pudo convencer a la sociedad ecuatoriana de que eran necesarios.

De todos esos cambios muy importantes han sido los de Educación Superior, porque han perdurado en lo esencial. Ese es el centro de mi investigación que tuve que interrumpir por razones personales por varios años y que pude recuperar durante el año 2023.

Al comienzo, quería hacer una comparación de lo que hicieron los gobiernos neoliberales de los años 90 y comienzos del siglo XXI con lo que hizo Correa en sus diez años de permanencia en la Presidencia. Pero luego, más adelante, comprendí que era muy difícil o, más bien, imposible hacer una comparación de dos modelos, uno neoliberal y otro socialista. Y las razones por las que llegué a esa convicción fueron dos:

La primera, porque se amontonaron demasiados gobiernos neoliberales en los primeros siete años del siglo XXI, comenzando por Jamil Mahuad, quien dolarizó nuestra moneda. Pero esos gobiernos duraron muy poco, comenzando por el de Mahuad. No se sostenían ante las arremetidas populares por su corrupción y represión. Por eso, su tiempo promedio de actuación fue un año y medio, aproximadamente.

Entonces, no era posible comparar a gobiernos de presidentes que duraban un año con otro que duró diez años, como el de Correa. No tenían tiempo los presidentes efímeros de diseñar un modelo para la educación y menos tenían tiempo para aplicarlo. Entonces, ¿cómo comparar?

Pero, en segundo lugar, tampoco podría hablarse con seriedad de un modelo socialista para la Educación Superior aplicado por Correa porque, en realidad, llegué a la convicción de que el suyo fue más bien un modelo tecnocrático que se focalizó en mejorar la calidad y la eficiencia de las instituciones, aunque el ropaje discursivo aludiese a revolución socialista. En ese entonces la igualdad social, la inclusión social, en la Educación Superior subió al comienzo, en sus primeros mandatos, pero ya desde mediados del segundo de ellos, desde el año 2012, se rebajó mucho porque la SENESCYT decidió que era necesario aplicar con todo rigor un Examen de Admisión Nacional a la Educación Superior, el ENES, que fue muy exigente. Por lo tanto, el presunto socialismo de Correa no fue el signo fundamental de sus políticas para la Educación Superior.

Por todo eso, el problema de investigación que decidí asumir en lo sucesivo, en acuerdo con mi tutor, fue: **¿En qué consistieron las principales políticas que se aplicaron en la Educación Superior ecuatoriana entre el 2007 y el 2017 y cómo se pueden valorar?** Tratando, además, de ver los efectos que generaron esas políticas en el sector estudiantil y en las instituciones.

Yo viví esos cambios fuertes. Porque me tocó, por esos años, ocupar cargos directivos en una universidad particular autofinanciada, de reciente creación, y padecimos, como todos, el rigor de responder a una constante evaluación que se nos hacía desde el Estado. Ese tipo de evaluación no se había hecho antes y por eso hubo muchos rechazos, pero que no se manifestaron en protestas o rebeldías de las instituciones. También estaban sobrecargadas de formalismos la evaluación y de presiones por parte de los funcionarios del área de evaluación y acreditación, pero a la larga ayudó a decantar quién era quién. Las universidades que no superaron la evaluación fueron suspendidas definitivamente y todos aprendimos a ser más competitivos.

Los objetivos de investigación

Con base al problema planteado, se define un objetivo general y cuatro específicos.

El objetivo general es: Sistematizar y valorar los aspectos más importantes de la reforma de la Educación Superior ecuatoriana realizada entre el 2007 y el 2017.

Y los cuatro objetivos específicos:

- Establecer los basamentos legales de las políticas educativas para las universidades entre el 2007 y el 2017.
- Describir los rasgos más importantes de los instrumentos legales promulgados y de los organismos gerenciales creados para acometer la reforma universitaria entre el 2007 y el 2017.

- Examinar algunos efectos que la política de ese tiempo provocó en la matrícula estudiantil y en la calificación del profesorado, para ver si creció la calidad y mejoró la equidad.
- Presentar distintas valoraciones acerca de lo positivo y lo negativo de la reforma de la Educación Superior en ese tiempo.

La metodología utilizada

Esta investigación se ubica en el campo cualitativo. Fundamentalmente se trató de entender los entramados legales que se fueron concatenando para normar la reforma y todo ello en un contexto político. En ese sentido, el enfoque de esta investigación es educativo pero determinado por las variables política y jurídica y, también, por la económica.

Muy importante es que, ante una figura política controversial, como ha sido la de Correa en Ecuador, esta investigación se mantuvo en los cauces de la objetividad científica. Porque ni se hizo una apología del modelo correista para la Educación Superior, ni se anatematizó dicho modelo.

El mecanismo más expedito para lograr una visión más integral, que mostrase las fortalezas y también las debilidades del modelo de la reforma, fue recurrir a estudios recientes que estuviesen hechos por investigadores tanto del equipo de gobierno como de universidades y grupos críticos al gobierno de Correa.

Esa combinación dialéctica de valoraciones positivas y negativas se ofrece al lector, sobre todo en el capítulo V, al sistematizarse las principales políticas y acontecimientos.

Estructura de esta tesis

Esta tesis tiene tres grandes partes, a saber:

- En un primer capítulo se presentan, combinados, varios marcos para darle contexto al estudio de la reforma de la Educación Superior: marco histórico, marco político, marco conceptual y marco jurídico.
- En los siguientes tres capítulos, el dos, el tres y el cuatro, se destacan narrativa y descriptivamente algunos acontecimientos y procesos ocurridos en cada uno de los tres mandatos que tuvo Correa: el del 2007 al 2009; el del 2009 al 2013; y el último, del 2013 al 2017.
- En el quinto y último capítulo se sistematiza la evolución de algunas de las variables importantes que caracterizan dicha época, sobre todo las que tienen que ver con los principios de calidad y equidad.

CAPÍTULO I

Marcos histórico, político, conceptual y normativo

1.1 Las políticas neoliberales de educación, en Ecuador

Como bien lo apunta Carlos Paladines (2002)

A mediados de los años setenta, noviembre de 1976, en una de las primeras reuniones que se llevó a cabo en la sede del BID, en Washington, sobre financiamiento de la educación en América Latina, se pusieron de relieve problemas específicos sobre el nivel del gasto en educación, el alcance y estructura del financiamiento de sus costos, la distribución del ingreso y la política fiscal, el financiamiento privado de la educación, las contribuciones familiares, las metas y administración del crédito institucional. También captaron la atención asuntos tales como las aplicaciones tecnológicas, la educación vocacional y el financiamiento de la educación en el sector rural. Desde el Río Grande hasta la Patagonia, el proyecto neoliberal se ha construido de manera sistemática, gradual e inevitable desde que se trazaron las directrices.

Los programas y proyectos educativos financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo son ciertamente el mejor escenario para explicar la política educativa neoliberal. Examinar estos proyectos en sus expresiones y características “ocultas”, sus orientaciones primarias y secundarias, sus relaciones continuas y temporales puede ser una buena manera de analizar el discurso neoliberal en Ecuador, así como en la mayoría de los países. lo más importante, sobre la historia de la política educativa neoliberal y sus desafortunados efectos y consecuencias.

En Ecuador, desde inicios de los años ochenta, esas políticas se expresaron a través de los siguientes proyectos:

- Proyecto de Mejoramiento y Expansión de la Educación Técnica a nivel medio, PROMEET I;
- Segunda etapa PROMEET II;
- Primer Proyecto de Desarrollo Social, Educación y Capacitación, PREDAFORD;
- Préstamo subsidiario, SECAP;
- Educación Básica/Proyecto de Desarrollo, Eficiencia y Calidad, EB-PRODEC;
- Reformulación PLANEMEC;

- Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, PROMECEB;
- Programa de Redes Escolares Autónomas, PREAR.

Y con una inversión de \$273.800.000 y un aporte de \$249.800.000 tanto del Banco Mundial como del BID, estas instituciones se convirtieron en actores importantes de la educación ecuatoriana. El Banco Mundial y el BID fueron los mayores patrocinadores de la educación en esas dos décadas, y los ministros de educación se vieron obligados a tocar a sus puertas constantemente. Por ejemplo, las reformas curriculares de 1994 y 1996 no se incluyeron en la planificación de los proyectos implementados en ese momento, pero no podrían haberse implementado sin el patrocinio y el aporte del Banco Mundial y el BID. Ni siquiera los talleres o seminarios secundarios se llevarían a cabo sin el apoyo de los patrocinadores antes mencionados.

1.2 Acotaciones generales sobre los proyectos educativos con la banca multilateral

Primero, estos proyectos representaron la mayor inversión financiera en educación ecuatoriana en las últimas décadas neoliberales, alrededor de \$300.000.000. Aparte del gasto corriente en educación (salarios), que en algunos años superó el 96 por ciento, no hubo recursos significativos para una multitud de actividades educativas entre 1980 y 2000: inicialmente para el establecimiento de centros para padres y el establecimiento de redes escolares, más tarde; desarrollo de infraestructura, equipamiento, publicaciones, capacitaciones, liderazgo, reuniones de capacitación, financiamiento de reformas curriculares, modernización de instituciones, evaluación, etc.

Cabe señalar que si bien existen alrededor de 40 tipos diferentes de proyectos en el presupuesto de gastos de capital del Ministerio de Finanzas en 2001, el presupuesto solicitado no superó los \$10.000.000, pero el presupuesto asignado

no superó los \$5.000.000 y el monto ejecutado que no exceda de \$1,500,000. Por otro lado, en los últimos 20 años, estos bancos han invertido más en uno o dos proyectos cada año que en 40 proyectos gubernamentales. La incompatibilidad entre las inversiones realizadas por el gobierno y los bancos era evidente. (MEC, 2001, 2002, 2003)

En segundo lugar, las líneas y objetivos de estos proyectos se mantuvieron a pesar de la inestabilidad de los gobiernos y de los responsables de los proyectos, como fue el caso de tres. fortalecimiento de la educación técnica y la formación vocacional y otros cuatro que se enfocaron en la formación de redes escolares autónomas.

En el primer tipo de proyectos, la educación técnica ha sido privilegiada durante aproximadamente una década, y bajo esta tendencia subyace la creencia neoliberal de que es necesaria mano de obra calificada para atraer capital para invertir en la producción. bienes y servicios exportables con alta productividad, calidad y flexibilidad. En la práctica, lo que se buscó y logró no fue tanto mano de obra calificada como mano de obra barata, salarios bajos, leyes laborales flexibles y la protección o supresión de todas las formas de control de los derechos de propiedad, las ganancias y las ganancias privadas.

En el segundo tipo de proyectos, correspondientes a la década de los noventa, cuyo norte final era generar estructuras educativas descentralizadas pedagógica, administrativa y financieramente, la política neoliberal fue más clara. En efecto, separar a las instituciones educativas de una zona homogénea y/o geográfica del dominio del Estado, para trasladar su control a la comunidad y a los padres de familia, puede ser visto como clara estrategia tendiente a entregar la gestión y administración educativa a actores privados, más que al Estado.

En el modelo neoliberal se sobrevalora el interés individual y se minusvalora el papel del Estado. Sin embargo, esta política se mostró exitosa más a nivel

universitario que en los niveles primario y secundario, si bien también en ellos ha hecho sentir su influjo. En las últimas dos décadas del siglo XX, más de una veintena de universidades privadas, muchas de ellas sin mayor mérito para ser tales, invadieron el mercado y el país llegó a contar con cerca de 60 centros de educación superior. También fue exitosa esta política en las grandes urbes: Quito y Guayaquil, en donde la presencia cada año de más establecimientos particulares, disputó casi de igual a igual el espacio educativo a la educación fiscal de nivel primario y pre-primario. En el puerto principal, la educación particular llegó al 49% de la matrícula del nivel primario y el 43,7% del nivel medio. La cobertura a nivel nacional de la educación privada en pre-primaria es del 45,5%, y a nivel medio del 40,3%

Quien examine tanto los convenios de préstamo como la literatura de difusión de estos programas, fácilmente se dará cuenta de la alta valoración y fundamentación que se otorgó a este tipo de organización escolar, en que pasa a manos de la comunidad y de los padres de familia la gestión y administración de los establecimientos educativos, que han permanecido en manos del Estado desde la revolución liberal, a inicios del siglo pasado. Hasta la mejoría en la calidad de la enseñanza aprendizaje se vinculó con la gestión descentralizada o autónoma de los establecimientos educativos. En los Considerandos del Reglamento Especial de Centros Educativos Matrices, CEM, se dice que “El Ministerio de Educación y Cultura ha adoptado la creación de las redes escolares, (...) como estrategia fundamental para el mejoramiento de la calidad de la educación básica”. En el artículo 4, se señala como objetivo de estos centros: “Crear condiciones para el desarrollo y la implantación de una educación basada en la interacción escuela – comunidad”. Los CEM debían desatar incluso una amplia participación no solo de los padres de familia sino también de la comunidad toda.

Pese a estas buenas intenciones, llama la atención, por ejemplo, ¿cómo pudieron imponerse y aún continuar tal tipo de proyectos, en un medio en que las demandas básicas en educación eran otras. ¿Cómo se pudo, en un país como

Ecuador, con millones de padres de familia de escasos recursos económicos y maestros con bajas remuneraciones, invertir y dilapidar tantos millones en este tipo de prioridades? ¿Cómo podríamos desear que la autonomía financiera de los CEM y de las redes escolares se convierta en el centro de la política educativa del país!

La influencia institucional de organizaciones como el Banco Mundial y el BID ciertamente contribuyó a la adopción de tales políticas. Estos proyectos fueron literalmente impuestos por el poder de esas instituciones, más de una vez con el consentimiento de las organizaciones nacionales y del “técnico”.

En tercer lugar, fue precisamente a través de este tipo de proyectos que se revivió y recuperó el discurso neoliberal; También se puso en la mesa de discusión la conveniencia de las políticas neoliberales en educación. Los defensores del neoliberalismo presentaron el colapso de la educación como resultado de las intervenciones estatales de desarrollo, por un lado; Achacaron todos los males a la educación fiscal y en más de un caso presentaron la educación privada como modelo de virtud y éxito. También propusieron, según fuera necesario: asignar recursos a los distintos niveles educativos, reducir la rígida burocracia central, municipalizar la educación, flexibilizar el sistema de trabajo. La conclusión fue que la salida a la crisis educativa no era más que la promoción de la iniciativa privada en educación.

Gran parte de este debate educativo se basó en el éxito de los programas neoliberales en países como Argentina, que en los años 80 logró frenar la inflación, aumentar la inversión extranjera, estabilizar su economía, el discurso neoliberal, su promoción, la dependencia. de Ciencia, la cientificidad de esta propuesta. La preservación del carácter científico del presupuesto neoliberal le dio una fuerza convincente y legitimadora, considerando el desarrollo de la ciencia y la tecnología en la sociedad actual.

Su confianza en la globalización como un proceso irreversible e inevitable es también una píldora de culto. En el discurso neoliberal, consciente o inconscientemente, no hubo demarcación de campos, no se hizo distinción entre lo que es la globalización: sus tendencias, componentes o fuerzas, y lo que es el neoliberalismo: su guion, su matriz. Terminó identificando las macro-tendencias globales con el neoliberalismo. La globalización de los mercados y las finanzas, la globalización de la información, la expansión de la ultra ciencia y la meta tecnología, el crecimiento vertiginoso de las ciudades, la distribución desigual de la riqueza a nivel de países y dentro de cada uno. un cambio de civilización, por un lado, un gran cambio; y por otro lado, estaba el entorno, el marco en el que trabajaban esas fuerzas; la red de poder en la que se entrelazaron estas tendencias: el marco neoliberal.

Sin embargo, los proyectos llevados a cabo con bancos multilaterales no pudieron superar las limitaciones y deficiencias más importantes y algunas centenarias del sistema educativo actual, o al menos contribuir a su solución; Tampoco influyeron en el giro copernicano de la política educativa actual. Más bien, revivieron e incluso exacerbaron viejos problemas. Han sido víctimas del despilfarro, la inestabilidad administrativa, la negligencia en la implementación por parte de diversas partes y, en algunos casos, incluso la corrupción. Algunos proyectos sufrieron diversas transformaciones y al menos dos de ellos tuvieron que cerrarse prematuramente, lo que claramente no logró sus objetivos. Pero además ayudaron a debilitar la maquinaria administrativa del Ministerio, actuando prácticamente a través de unidades ejecutivas independientes o externas, como podía hacerlo el Ministerio; A pesar de los altos costos y honorarios asociados a su implementación, algunos de sus componentes o productos mostraban signos de mala calidad e incluso mediocridad, y algunos proyectos eran tales que ni siquiera lograron completar el período. . para el cual están programados.

La misión de seguimiento del proyecto EB-PRODEC, por ejemplo, en marzo de 1997, señaló como principales conclusiones del análisis las siguientes: “a) Durante

el período de gestión de agosto de 1996 a febrero de 1997, el proyecto adoleció de una falta de coherencia en la dirección de los componentes; b) incumplimiento del presupuesto codificado (sólo se pagó el 20 por ciento del total codificado); provocó gastos injustificados de la cuenta especial del préstamo (alrededor de 900.000 USD); c) la gestión del proyecto hizo una serie de costos electivos dentro del proyecto (en total USD 180 000) (los costos incluían la contratación de personas para puestos inexistentes, el costo de bienes y servicios para ubicaciones fuera del proyecto, y la contratación de servicios o personal o la compra de bienes sin procedimientos prescritos, etc.” (MEC, EB-PRODEC, 1997) En períodos posteriores, las deficiencias fueron similares y en ocasiones incluso más graves.

Del mismo modo, el informe de evaluación final del proyecto PREDAFORP muestra resultados igualmente desastrosos. La sección de conclusiones afirma que “Las metas fijadas no eran realistas; que la decisión denegatoria solicitada no cumple con los procedimientos prescritos; que la gestión del proyecto carecía de independencia y autonomía en la ejecución; que el empleo de la autoridad (...) no fue parte de la dinámica que provocó los retrasos en la operación del programa; que la silenciosa paralización del proyecto desde junio de 1995 causó graves daños a su implementación” (MEC-SECAP, 4-11). A todo esto, hay que sumar la inestabilidad del personal directivo y técnico y otros factores que obligaron a cancelar el proyecto dos años antes de la fecha límite del contrato de préstamo.

Sin embargo, hasta el momento no ha habido ningún estudio empírico o evaluación de estas inversiones. Es necesario analizar experiencias pasadas, para que sepamos por qué algunas cosas funcionaron y otras no; Las críticas infundadas o las declaraciones optimistas sobre proyectos por parte de funcionarios gubernamentales y representantes del Banco Mundial serán derrotadas cuando la realidad sea diferente. Dos “décadas perdidas” es demasiado tiempo y gasto para este tipo de proyecto.

Hasta el presente no existe evaluación alguna sobre los éxitos y fracasos de estos proyectos, pero es razonable afirmar, a partir de datos preliminares, que el objetivo básico y algunos de los componentes, de al menos los últimos proyectos, ha resultado un fiasco. Pese a los esfuerzos e inversiones, por el lapso de una década, los CEM y las Redes Escolares no han logrado echar raíces en el sistema educativo ecuatoriano. Hasta el presente no se han consolidado más de 100 redes escolares, muchos de los CEM se han cerrado y una vez terminado el financiamiento que otorgaban para estas actividades los proyectos en referencia, pasará esta propuesta, por su carencia de sostenibilidad, a la historia sin pena ni gloria y la relación costo–beneficio y la tasa de rentabilidad que constituyen categorías centrales desde las cuales se define un quehacer de calidad, ni siquiera se decidió ordenado medir (UNESCO 2015). Por otra parte, aunque estos proyectos hubiesen sido exitosos, no cubrieron a más de 260 Redes, unas 2600 escuelas, con un promedio de 10 escuelas por red escolar, lo que no afectaría más que al 17% de las 15.000 escuelas primarias que tenía el sistema educativo ecuatoriano.

Pero no solo el componente principal de redes escolares no se cumplió; otros componentes tampoco alcanzaron las metas propuestas. Así, por ejemplo, la reestructuración del Ministerio de Educación o su fortalecimiento institucional se cumplió en forma muy parcial. El orgánico funcional siguió intacto, la reducción de personal fue mínima, la expedición de una nueva normativa jurídica continuó en estudio y los procesos de desconcentración y descentralización de los aparatos del Estado central o nacional, a fin de pasar responsabilidades a instancias de gobierno menores y a las comunidades locales, las ha ejecutado el Ministerio al margen de estos proyectos.

Realizaciones igualmente deficientes tienen que ver con la mejora de las escuelas unidocentes, en las que el Estado ha comenzado a actuar directamente; con la capacitación y formación de docentes, que actualmente deja mucho que desear; el fortalecimiento de los sistemas de información, aspectos estos y otros más en que

las realizaciones han sido mínimas. En definitiva, con justa razón Coraggio y Torres (1999, 66) han manifestado: “El paquete propuesto por el BM refuerza estas tendencias negativas presente en el modelo educativo convencional, no únicamente porque comparte, en su formulación muchas de estas características, sino además porque su puesta en práctica en situaciones concretas produce a menudo esos resultados”

1.3 La esencia del modelo Neoliberal

Por tanto, la “creencia” neoliberal podría reducirse a unos pocos planteamientos, la mayoría de ellos antiguos, minuciosamente elaborados y establecidos hace casi dos siglos por figuras como Bentham o Stuart Mill, aunque han vuelto a adquirir una importancia inusitada. Especialmente desde principios de los años 1990, el discurso neoliberal ha cobrado un impulso considerable incluso en la educación.

1.- El hombre es visto como una criatura sensible al placer y al dolor, guiada en todo su comportamiento en parte por el interés propio y diversas formas de pasión, generalmente descritas como egoísmo, y en parte por la simpatía -o a veces antipatías- hacia otros seres. En definitiva, el hombre es una criatura que se caracteriza por sus propios intereses y sus acciones apuntan a obtener el menor beneficio posible.

2.- La consecuencia del supuesto anterior es la tesis de que el principal motor de toda actividad es el interés del individuo, no el interés de la sociedad ni el interés “común” o general. Se considera que el interés propio, no la virtud, es la fuerza impulsora detrás del comportamiento personal o individual, y especialmente de la acción política, que no es más que un intento de promover intereses privados. Nunca se entiende al hombre como un ser capaz de aspirar a la perfección espiritual como meta final, ni de conformar su naturaleza a los criterios de su propia excelencia.

3.- La consecuencia evidente de lo anterior es que el interés global de la sociedad se logra coordinando los esfuerzos realizados para satisfacer cada interés individual. El bien común surge o no es otra cosa que la suma de esfuerzos e intereses privados. De ahí la expresión *laissez faire, laissez passer*: déjalo suceder, déjalo ir. Lo óptimo es dejarlo todo al libre juego, a los impulsos de los intereses individuales, que son capaces de corregir todas las desviaciones. Todo sucede como si una “mano invisible” nos guiara hacia la acción esperada.

4.- De lo anterior se desprende que en la actividad económica los precios y salarios deben formarse como resultado de la libre competencia, la oferta y la demanda. El dinamismo de la libertad individual es la base y el requisito previo para el desarrollo normal de la economía.

5.- El Estado deberá interferir lo menos posible en todo lo anterior. Por supuesto, no se debe intervenir en el mercado; Puedes hacerlo en otras áreas que no interesan a individuos o grupos, porque no les reportan ganancias.

1.4 Elementos de la presunta matriz neoliberal desde finales del siglo XX

Según Enrique Sierra (1999 y 1997), la reforma neoliberal que se inició en Latinoamérica de las décadas del 80 y 90, tuvo las características que se describen a continuación:

- El énfasis reformista de esta fase incluyó la adopción de sistemas de evaluación y/o acreditación, reformas legales, incremento de oferta educativa, de centros educativos y adopción de nuevas modalidades educativas.
- Muchas de estas reformas se realizaron en el marco de acuerdos económicos, de la promoción de la integración regional y subregional y de

la cooperación internacional. El énfasis de esta ola reformista, que también trascendió al espacio universitario –ya no como aspiración social del movimiento estudiantil sino como parte de la estrategia global de desarrollo– estuvo centrado, como se ha dicho, en dinamizar todos los ámbitos económicos bajo las reglas de la economía global de mercado.

- Como consecuencia de la política general de desregulación de la institucionalidad de la educación pública, se produjo una proliferación de centros educativos privados, el incremento de la matrícula estudiantil, la pérdida de calidad de la educación pública y de gran parte de la educación privada, así como la precarización de la labor docente, todo lo cual impactó en el grado de institucionalización de la educación que se había alcanzado hasta el momento.
- En general, las dos últimas décadas del siglo XX en América Latina fueron períodos de crisis, de adaptación, de difíciles reformas económicas y sociales, de adaptación al mundo económico y financiero globalizado o de apertura al exterior, con el objetivo de equilibrar la economía, por otro lado, intentar reducir la elevada inflación y el déficit presupuestario; y por otro lado, financiar desequilibrios externos, intentando a su vez atraer inversiones extranjeras. También fue una época de privatización de los activos estatales, suspensión de los pagos de la deuda externa y posteriores requisitos de préstamos, dificultades comerciales y mandatos de los acreedores. También hubo bajas, a veces con signos de depresión, seguidas de una recuperación moderada. Todo esto de la mano de una corrupción galopante, que en más de un caso o país es liderada y organizada por las mismas autoridades, llamadas a proteger el “bien común” y castigar a los delincuentes.
- Para la mayor parte de la población latinoamericana, los costos de esas dos “décadas perdidas”, resultado de una combinación de fases de crisis y

políticas, fueron enormes. Por ejemplo: la pobreza no terminó, sino que se profundizó y se fortaleció la concentración de la riqueza; El empleo y la remuneración del trabajo humano se debilitaron y el desempleo y el subempleo aumentaron a niveles significativos. La migración a los países desarrollados creció a pasos agigantados, y la política social y de inversión del país también perdió su fuerza, se detuvo y cayó; El pago de la deuda externa se elevó a casi el 50%, y por falta de recursos estatales los servicios básicos se redujeron o interrumpieron.

- En este contexto, que incluye sólo algunas características de la crisis, el discurso ahorrador neoliberal logró atraer a más de un partidario. Presidentes, parlamentarios, empresarios, funcionarios gubernamentales y profesores universitarios han recurrido a las políticas neoliberales como salvavidas en la crisis actual y para proteger sus intereses y aumentar el riesgo y el peligro. Las propuestas políticas procedentes del exterior, con el apoyo de la hegemonía norteamericana y, en algunos casos, también europea, adquirieron así un poder extraordinario.
- En este escenario, se propuso una reducción drástica del número y tamaño del aparato estatal y de las empresas pertenecientes al mismo; continuar la privatización de los activos estatales; reducir los subsidios gubernamentales a los productores; reducir el control gubernamental de precios y salarios; apoyar a los bancos privados; recortar la protección a las industrias nacionales, especialmente aquellas que producen productos secundarios; requieren convertibilidad, es decir la dolarización como el medio más eficaz para desarrollar la economía real; es decir. desarrollando claramente sus producciones, actividades de ahorro e inversión, exportación e importación, consumo, etc. Además, así se pensó vencer la inflación, atraer capitales, en definitiva, contribuir al bienestar y a la disminución de la pobreza.

- Para todo ello se juzgó ineludible promover y proteger la iniciativa privada; dar la bienvenida-cada vez de manera más permisiva– al capital extranjero, incluso en empresas consideradas antes de interés nacional; impulsar el crecimiento de las exportaciones; promover la calidad, competitividad y eficiencia para enfrentar una economía y actividad financiera globalizada.
- También se propuso y en la mayoría de los casos y países se consiguió reducir el rol social de Estado; establecer costos para el acceso a los servicios básicos, antes gratuitos, y revisar las políticas y leyes tanto de contratación y trabajo, como las referentes al régimen salarial, las organizaciones obreras, las de manejo de los fondos de seguridad social, a fin de que se tornasen más flexibles y en esta forma atraer mayores inversiones. No faltaron algunos que vieron en las privatizaciones la redención nacional.
- Luego de más de dos décadas de implantación de estas políticas y de su “éxito” generalizado, en algunos países, ellas comenzaron a perder vigencia, incluso al interior mismo del Banco Mundial, donde los halcones fueron cuestionados por las palomas, dados los magros resultados alcanzados, pese al apoyo económico y teórico otorgado al modelo.
- En Ecuador, al igual que en varios países de América Latina, la política neoliberal ha intensificado la pobreza, la inequidad, la distribución injusta de los bienes y ha concentrado la riqueza en pocas manos. También el país ha visto crecer a niveles alarmantes la corrupción, la inseguridad, la quiebra de diversas estructuras y servicios que prestaba el Estado a nivel de salud, vivienda, educación, seguridad, trabajo y más necesidades y derechos básicos del ser humano. Además, el sistema judicial, el político, el financiero, el de seguridad, el de producción, han quebrado, por decir lo menos. Estos males, de vieja data entre nosotros, en los últimos años se intensificaron y se dispararon a niveles alarmantes: Baste citar dos o tres

casos: en educación los recursos disminuyeron del 29.4% al 8.9% del presupuesto general del Estado; en el país el desempleo pasó del 30 % y, unido al subempleo, hizo que de cada tres ecuatorianos solo uno dispusiese de un puesto de trabajo estable, y la migración afectó a cerca de un millón de ecuatorianos que se han visto obligados a buscar trabajo en Europa, EEUU y Canadá.

1.5 Elementos de la presunta matriz socialista entre 2007 y el 2017

La reforma emprendida, a partir de la Constitución de 2008, en el ámbito de la educación superior constituye un retorno de la regulación estatal para la transformación de la educación superior en los términos conceptualizados en la primera parte de este artículo. A partir de los cambios en materia legal con la Constitución y la Ley de Educación Superior, el Estado volvió a tener la posibilidad de regular este sector. Respecto de la autonomía universitaria, se pasó de un ámbito de autarquía a la instauración de un orden público supuesto a garantizar el derecho a la educación. El diseño constitucional de la educación como bien público se asentó sobre los valores y principios constitucionalmente fijados, esto es: responder al interés público y no a intereses individuales y corporativos, garantizar el derecho de las personas a la educación, contribuir al desarrollo del pensamiento científico y tecnológico, conectar la educación con el Plan Nacional de Desarrollo. En fin, contribuir a la construcción de la sociedad del Buen Vivir, como se le denominó en esos años.

En tal diseño constitucional, la autonomía universitaria pasó de ser un fin para convertirse en un medio de realización del conjunto de los valores, principios y derechos constitucionalizados. De ahí el concepto de autonomía responsable, que excluye toda forma de corporativismo, estratificación o clasismo en el ámbito universitario y que, por el contrario, obliga a que las instituciones de educación superior cumplan con sus fines educativos garantizando complementariamente derechos de acceso a una educación de calidad, de participación y organización,

así como de transparencia, información y rendición de cuentas. La evaluación realizada a las instituciones de educación superior, específicamente la emprendida en 2012 a aquellas que fueron ubicadas en la categoría “E” en el informe del ex CONEA, fue un ejemplo claro de las posibilidades de transformar la realidad a la luz de una nueva legislación y de regular el ejercicio de un bien público como es la educación. El cierre de catorce universidades de mala calidad, que funcionaban con parámetros marcadamente mercantiles y de mala calidad educativa, es un hito en la historia de Ecuador.

Un ejemplo del funcionamiento de estas universidades nos lo brinda esa evaluación de la situación que pone de manifiesto el grado de desinstitucionalización de las universidades.

En promedio, las universidades evaluadas con categoría E solo tenían un 16,30 % de docentes amparados por algún tipo de escalafón, apenas el 18,5 % ingresaron mediante selección y aproximadamente el 75 % trabajaban a tiempo parcial. Estos indicadores expresan la precariedad laboral en la que los docentes desempeñaban sus funciones.

Los resultados de la evaluación de las universidades de categoría “E”, demuestran que la autonomía universitaria se transformó, en la fase neoliberal, en un espacio de consolidación de poderes de grupo o de poderes locales que poco respondían a fines sociales. Así también lo expresan otros indicadores como el porcentaje de profesores con PhD. En promedio, en cada una de las universidades evaluadas como “E” había solo 1,24 profesores con PhD, es decir que la gran parte de ellas no tenía ni dos profesores con ese título.

El patrimonio de las universidades era casi inexistente, especialmente en las 14 cerradas: muchas de ellas tenían cuentas en el banco de 3 mil dólares (cifra extremadamente baja para una universidad). La inversión en espacios físicos

oficinas de profesores, áreas colectivas, espacios de bienestar, era también mínima.

El cierre de las universidades en un contexto tal responde a una visión integral que, atendiendo los requerimientos del estudiante, aplica criterios distributivos de tipo igualitario para el ingreso y culminación del proceso estudiantil sobre la base de una educación de calidad.

Desde la perspectiva de las instituciones de educación superior, se buscó asegurar un entorno educativo apropiado para garantizar una educación de calidad. Desde la perspectiva del profesional que sale de los centros universitarios, atiende tanto la empleabilidad como la demanda social de profesionales y técnicos. Y, desde la perspectiva de la sociedad, se orienta a generar un impacto positivo en la estructura productiva que, en conjunto, transforme la sociedad ecuatoriana.

Con la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) del 2010 y su Reglamento General, se contaba con el marco jurídico adecuado para emprender el proceso de depuración de la educación superior, lo que significó, en términos jurídicos, diseñar un proceso institucional que abarcara todos los componentes técnico-jurídicos, procedimentales y garantistas que el caso requería.

Un elemento adicional para tenerse en cuenta es que la evaluación de las universidades hizo parte de la fase de transición institucional por la que el Estado ecuatoriano atravesó como consecuencia del cambio constitucional, lo que hizo de ella un proceso sui géneris que a la vez que cerraba una fase primaria de diagnóstico y evaluación de la educación superior, debía sentar las bases para un verdadero sistema público de aseguramiento de la calidad. En tal sentido, el criterio de calidad utilizado por el CEAACES giró en torno a dos ejes: la calidad como cumplimiento de requisitos legales y la satisfacción de estándares mínimos (entorno de aprendizaje), y la calidad como adecuación de la enseñanza a los

objetivos y misión de la universidad (resultados del aprendizaje). La evaluación debía arrojar información comparativa que, con base en los criterios del modelo, permitiese resolver la permanencia o no de las instituciones evaluadas dentro del sistema, para lo cual el CEAACES diseñó un modelo de evaluación ad hoc y adoptó un enfoque metodológico de análisis de datos y evaluación de resultados basado en modelos estadísticos (análisis de conglomerados) y matemáticos (análisis de utilidades o multicriterio y lógica difusa).

Los resultados fueron elocuentes: de las 26 universidades y escuelas politécnicas evaluadas, 3 superaron de manera satisfactoria la evaluación, 8 de manera parcialmente satisfactoria y 14 no la superaron. En el caso de la Universidad Intercultural Amawtay Wasi, el CEAACES prolongó por un año el proceso de evaluación al encontrar que los resultados de la evaluación no fueron lo suficientemente concluyentes desde el punto de vista intercultural.

Con los resultados de la evaluación, las universidades que la superaron parcialmente fueron depuradas internamente en sus sedes, extensiones o carreras. Por su parte, aquellas que no la superaron quedaron suspendidas de manera definitiva tras demostrar la precarización en que se encontraba su sistema institucional, académico y de investigación, y sus estudiantes entraron en un plan de contingencia a cargo del Consejo de Educación Superior (CES).

1.6 Dinámica desarrollada, a partir del 2007, por el gobierno de Rafael Correa

Previo al primer triunfo de Rafael Correa en Ecuador, como en el resto de Latinoamérica, se vivía un contexto de confusión y movilizaciones. Entre los años 80 y 90's, en Ecuador existía una crisis de representación política reflejada en el hecho de que, en menos de una década, el país había tenido seis presidentes que no pudieron acabar su mandato. La indignación del pueblo que eligió democráticamente a sus representantes, por no saber administrar el país, no

cumplir con sus reclamos y propuestas de campaña, causó que se ignorara los resultados electorales y se diera paso a la destitución de los mandatarios.

En este contexto, se da la llegada de Correa, como un nuevo actor político. El pueblo, o conglomerado de personas que más adelante Correa denominaría ciudadanos, desconfiaba de la esfera política, de las decisiones y propuestas ofertadas por los gobiernos tradicionales y dicho descontento fue por mucho tiempo expresado mediante movilizaciones en contra del gobierno en curso.

El pueblo también llamado “soberano” estaba cansado de gobernantes que pertenecieran a la “elite”, “los mismos de siempre”, pues estos mismos creaban políticas ya conocidas y que respondían a sus necesidades, ignorando la realidad que vivían los pueblos: pobreza y exclusión. Rafael Correa, junto con su discurso, llegó con la idea de ser la “respuesta” al cambio que tanto anhelaba el pueblo, como alguien diferente y que no encajaba en lo tradicional. Su discurso ofrecía una transformación del sistema político desde la perspectiva de los ciudadanos, que incluso se sintetizaba en la frase tan mencionada por él y que hizo parte de su campaña electoral: “La Patria ya es de todos”.

Correa mantenía muy en firme y explícitamente en su discurso la idea de dos grupos sociales en un mismo Estado, por un lado, los que él denominaba “pelucones” como aquel grupo que gozaba de privilegios; y, por otro lado, el “pueblo”, el cual durante décadas habría sufrido de múltiples atropellos, robos y exclusión, y en favor de quien, según él, deberían estar enfocadas las políticas de su gobierno. Él afirmaba que el Estado debería responder por este grupo, garantizando sus derechos.

Con el discurso presentado, Rafael Correa llamaba la atención de más ecuatorianos y se ganó el apoyo en masa, gracias a su idea de un gobierno participativo, con soberanía popular. Ofrecía un discurso diferente, más amigable para el pueblo. Correa personalizó por completo su campaña, promovió que la

ciudadanía otorgase su confianza no a una institución, sino a una persona, convirtiéndose en el mensaje de su propia campaña. Él hizo que el pueblo lo reconociese como líder y no a un partido político, haciendo que las personas se dejaran guiar por su carisma, por sentirlo parte de la soberanía, como la persona que haría el cambio que tanto se había reclamado, lo veían como un aliado y él ofrecía una perspectiva de democracia socialista. La popularidad de Rafael Correa radicaba en manifestarse a sí mismo como una figura redentora del proceso previo a él, haciendo que su propia figura fuese asociada a la transformación.

Ecuador sufrió un cambio de paradigma, tras tener una crisis institucional con sistemas de partidos dispersos, a un control polarizado por un solo líder. Rafael Correa propuso un nuevo sistema político iniciado desde la construcción de su partido denominado “La Revolución Ciudadana” con su idea de “La Patria ya es de todos”. En este contexto es importante la concepción que se le da a la palabra “ciudadanía” y al “todos” del que él hace referencia. La ciudadanía es vista en este sentido como una figura que representa la obligación del Estado de cumplir con los derechos de sus sujetos de derechos, entendiendo que no solo son los habitantes.

Se ofreció la construcción de un Estado garantista, que ofertaba reconocer los derechos de sus ciudadanos, entendiendo a la soberanía desde el punto de vista del pueblo debido a que reconoce que es el verdadero dueño de esta potestad, y a quien por tantos años se le había privado y excluido de sus facultades. Una de las ideas centrales fue que las decisiones de asuntos públicos recayesen en las manos del pueblo, fomentando la participación y la inclusión de la mayoría, y promoviendo el control social popular.

1.7 Ejes discursivos del mensaje de Correa

Según Jorge Carvajal (2015), en el texto *La constitucionalización de la ciudadanía*, el mensaje de Correa se articula en los siguientes ejes discursivos: Los

ciudadanos virtuosos versus los partidos perversos; [a] la relación mandante–mandato–mandatario: la recuperación de la soberanía popular; [b] el reconocimiento y la ampliación de los derechos; [c] la participación ciudadana; [d] el cambio; [e] la patria ya es de todos versus pelucones; [f] la construcción de un estado garantista (pp. 14-15)

Rafael Correa proponía en su discurso hacer ver a la ciudadanía como el eje central al cual se debe servir, entendiendo que la ciudadanía era la legítima dueña del poder de decisión del Estado, y que el gobierno era su servidor. Por tanto, promovía la idea de una soberanía activa, cívica y que debía ser reconocida por su participación. Correa manejaba una fuerte idea de republicanismo cívico. En palabras de Ramírez (2016) buscaba la creación de una libertad positiva construida en la capacidad de los individuos. En este contexto, Rafael Correa intentó construir un republicanismo cívico en lo que se denominaba “Socialismo del Sumak Kawsay”, que se vio reflejado en los constantes discursos del mandatario, como en el propio cuerpo constitucional.

En su discurso, Rafael Correa percibía a la libertad como la no interferencia y expansión de las libertades humanas; la participación y deliberación como los procedimientos de interacción ciudadana; la actividad pública como la construcción de la virtud cívica y finalmente, la construcción de un Estado plurinacional, intercultural y no patriarcal.

La crisis institucional y de legitimidad de partidos políticos fue la realidad del país en el que ascendió Rafael Correa como líder político. Los movimientos sociales demandaban el reconocimiento de sus derechos y participación en la toma de decisiones; en definitiva, buscaban cambiar de un régimen autoritario a uno participativo y de derechos. La hegemonía instaurada en Ecuador impedía cumplir con los preceptos establecidos en la Constitución de ese entonces, haciendo que este cuerpo legal no tuviese mayor relevancia que ser un texto normativo, cuyos

derechos y parámetros establecidos en él fueron ignorados por las autoridades que deberían cumplirlos.

La pérdida o debilidad de esta hegemonía logró despertar a los soberanos, quienes demandaban al gobierno elegido una democracia participativa, olvidada por las ansias de querer monopolizar el poder. Estas razones y todo el contexto por el que estaba pasando Ecuador, ocasionó el derrocamiento de los líderes políticos que llegaban al poder de forma democrática. Es tanto así que, en casi 10 años, Ecuador tuvo 6 presidentes, quienes no podían terminar su mandato hasta que llegó Correa, quien cambió esta realidad e incluso fue electo por tres ocasiones, teniendo un mandato por una década.

Sin embargo, antes del primer mandato de Rafael Correa, el pueblo se encontraba sumergido en la desconfianza hacia los políticos, lo que ocasionaba una realidad de inestabilidad. Fue tan grande el problema que el pueblo rechazaba el liderazgo de los representantes elegidos democráticamente y las decisiones que tomarían en el ejercicio de sus funciones. Este contexto histórico no solo se vivió en Ecuador, debido a que también sucedió en la mayoría de los países de América Latina, donde el pueblo mostraba un profundo rechazo hacia todo gobierno tradicionalista y sus propuestas; el pueblo pedía nuevos líderes.

Las propuestas de los partidos tradicionales no respondían a las necesidades de la sociedad y no tenían la capacidad para representar una soberanía tan exigente. De esta manera se visibilizaba aún más a los mismos de siempre, y se ignoraba y excluía de la esfera de ciudadanos a los grupos siempre olvidados. La nueva visión que buscaba una nueva democracia representativa y la reivindicación social logró de alguna manera debilitar a los sistemas tradicionales.

Correa visibilizó en su discurso la inconformidad ciudadana y la lucha que debía hacer el pueblo para recuperar la soberanía popular, motivando a la inclusión para que el sistema político se viera desde la perspectiva ciudadana; su discurso

respondía a las demandas y exigencias que se presentaron en las movilizaciones precedentes a su candidatura.

En 2006 se fundó el partido “Movimiento País” desde el que Rafael Correa se postuló como candidato a presidente de la República. Dicho partido se conformó con ciudadanos de clase media urbana y según el Régimen Orgánico del Movimiento Alianza País, Patria Altiva y Soberana, el Movimiento País se define como:

un movimiento político democrático, revolucionario de izquierda, alfarista y bolivariano de ciudadanas y ciudadanos que luchan por la democracia, la igualdad, la equidad, la soberanía y la autodeterminación de los pueblos, la solidaridad, la justicia social para eliminar la opresión, la dominación, la injusticia y la miseria; con el objetivo de construir el Socialismo del Buen Vivir. En este marco, Alianza País reconoce y respeta en su interior la expresión de diversas tendencias ideológicas de izquierda. (2014)

El Socialismo del Siglo XXI, al que Correa se refería en su discurso, se proyectaba hacia el Buen Vivir en busca del bienestar de comunidades solidarias y la felicidad individual. Esta noción se ve reflejada en el Plan Nacional del Buen Vivir, realizado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, donde se postula que “el buen vivir construye sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas que viven en armonía con la naturaleza, a partir de un cambio en las relaciones de poder”. (Senplades 2013). Así, para que se lograsen los objetivos planteados por este socialismo se necesitaba un proceso de transición que dejasen en el pasado las prácticas del capitalismo y diese paso a una sociedad igualitaria, recíproca y multi diversa, que luchase contra el campo político tradicionalista que promovía estas prácticas.

“El Buen Vivir no postula el no desarrollo, sino que aporta una visión distinta de la economía, la política, las relaciones sociales y la preservación de la vida en el planeta. El Buen Vivir promueve la búsqueda comunitaria y sustentable de la felicidad colectiva, y una mejora de la calidad de vida a partir de los valores” (Senplades 2013).

El cambio que debe hacerse para que esta transformación tan demandada ocurra, exige un nivel cívico mucho más comprometido y participativo. Rafael Correa promovía en su discurso un amor a la Patria, reflejado en su nivel de participación

y activismo, teniendo una gran influencia en la movilización de la soberanía. Las propuestas proyectaban la reivindicación de la Patria y un punto a favor de estas propuestas es que respondían a la indignación que tenía el pueblo hacia los errores de los gobiernos anteriores, impidiéndoles hacer lo mismo por temor a regresar al pasado. Con estos manifiestos se sentaban las bases del discurso que iba a ser eslogan del partido político de Correa; esto sumado a la idea de que, si bien la mala reputación que tenían los ciudadanos de los políticos ya era conocida, se fortaleció aún más por la idea: todo político es malo.

Rafael Correa en su discurso apostó al cambio, a que el ciudadano común se sintiera identificado y que el pueblo se uniese a su movimiento, asegurando ser diferente a los partidos tradicionalistas ya conocidos. En su primera candidatura, el binomio Correa-Moreno hicieron grandes cambios, que consolidarían las propuestas de su partido, el cambio inició desde la acción de no presentar diputados, y siguió con el discurso de enaltecer las virtudes de sus ciudadanos. Consolidó su respaldo ciudadano al fijar como enemigo usual a los partidos políticos tradicionales y la idea de una revolución ciudadana para reivindicar el poder soberano popular.

La Revolución Ciudadana es un proyecto político que busca implementar el Socialismo del Buen Vivir en el Estado ecuatoriano. Para Rafael Correa este concepto significa un cambio profundo y radical para transformar la estructura social, económica y política del país, dicho cambio se solidificaría en 5 puntos principales que traería consigo la revolución ciudadana. Como indica Jorge Carvajal (2015) el primer punto, la Revolución Constitucional, que se hizo efectiva con el nuevo cuerpo normativo de la Constitución, y gracias a que se impuso el SI en la consulta popular en 23 de las 24 provincias del país. Dicho hecho además evidenció el respaldo de la ciudadanía al gobierno de Correa. El segundo punto, la Revolución Ética que pretendía garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control social. Con este punto se busca restaurar la confianza colectiva y generar un cambio a largo plazo. El tercer punto, la Revolución

Económica, Productiva y Agraria, que se fundamentaba en el Plan Nacional para el Buen Vivir, cuyo objetivo principal era superar el estado de exclusión de grupos minoritarios y generar un estado más incluyente. El cuarto punto, la Revolución Social, de Educación y de Salud, que buscaba cumplir con el cuerpo constituyente; es decir, el Estado a quien se le ha otorgado el poder y confianza para cumplir las demandas del pueblo, deberá garantizar los derechos fundamentales de todos los habitantes que se encuentren en el territorio ecuatoriano, como comunidades, pueblos y nacionalidades. Y, finalmente, el quinto punto, la Revolución de Justicia que buscaba actualizar el sistema de justicia para hacerlo más ágil y con personal capacitado para cumplir con sus funciones. (pág. 57-62)

Todas estas revoluciones formaron parte del discurso de Rafael Correa para responder a las demandas y expectativas sociales lo que, además, aplacaría el descontento popular y les devolvería su soberanía con la idea de que el pueblo era el mandante. En este contexto, los ecuatorianos insatisfechos con sus representantes y los mecanismos de representación democrático pedían un cambio y se encontraban a la espera de una transformación.

Los ciudadanos buscaban nuevos líderes, alejados de las prácticas tradicionalistas, y en esa realidad aparece la propuesta de Correa, dirigida a dos ejes relevantes: la caducidad del actual sistema político –poco representativo y con bajo apoyo popular– y una nueva república propuesta de la Asamblea Nacional Constituyente de Plenos Poderes; esta última con el fin de solidificar su propuesta del cambio y asegurar que el poder sería entregado a su legítimo dueño, fortaleció la idea del cambio promoviendo un Estado constitucional de derechos y justicia. Dichas propuestas fueron suficientes para que el pueblo confiara en él y le diera la victoria en la segunda vuelta electoral.

1.8 Proceso para elegir una Asamblea Nacional Constituyente y elaborar una nueva Constitución

Una de las primeras medidas del gobierno de Rafael Correa fue la radical decisión de la consulta popular para que el pueblo ecuatoriano ordenase o negase la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente de Plenos Poderes, con el argumento de que el país necesitaba recuperar la soberanía y para ello se requería reestructurar el cuerpo normativo. El primer mandatario afirmaba que la Constitución vigente había desestabilizado e inmovilizado el país al no responder a las demandas de su soberano, el pueblo.

Los objetivos de estos cambios eran consolidar un nuevo modelo estatal garantista, recortar poderes del Congreso, limitar el poder de los partidos tradicionales y reivindicar el poder soberano y su involucramiento en los asuntos públicos, tal como expuso Jorge Carvajal (2015) en el libro *La constitucionalización de la ciudadanía*: La propuesta del Gobierno fue aprobada por más del 80% de la población en abril de 2007 y fue así que, una vez más, se convocó a elecciones el 30 de septiembre, esta vez para elegir a los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. Dicha elección fue liderada por Acuerdo País, que obtuvo 73 de los 130 escaños en el órgano constituyente. La Asamblea comenzó a operar en noviembre del 2008 y el 24 de julio del 2009 entregó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) el texto de la nueva Constitución.

En efecto, la nueva Constitución reflejó más visibilidad para los ciudadanos y movimientos antes excluidos. Permitía que estos ciudadanos participasen en los poderes estatales y un mayor peso en sus decisiones como soberanos; además se reforzó la democracia directa y representativa. El discurso de Correa otorgaba una mayor fuerza al Constituyente, y por ello la necesidad de reestructurar todo el sistema para poder generar un verdadero cambio y responder a las demandas del pueblo. Su discurso se fundó en dos puntos clave; primero, ofrecía acciones que transformasen la administración del Estado ecuatoriano. Dichos cambios

operarían en respuesta a los reclamos y descontento del pueblo, legítimo mandante y soberano a quien se le tenía que devolver su poder. Y, segundo, su posición casi enemiga de los partidos tradicionales y la persecución que haría en contra de aquellos que mal administraron el Ecuador. Un ejemplo de ello fue su discurso en el que pedía: "... una democracia donde se oiga nuestra voz, donde nuestros representantes entiendan que son nuestros mandatarios y que los ciudadanos somos sus mandantes" (Discurso ante la Asamblea Nacional Constituyente al cumplir el primer año de gobierno, 15 de enero de 2008). En su discurso, se aboca a la recuperación del concepto de Soberanía Popular a través de la construcción del Poder Ciudadano, alentando la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas y el control democrático del poder.

El Poder Ciudadano incorporado en la nueva Constitución ofrece innovadores mecanismos participativos y nuevas transformaciones en la administración del Estado, ejemplo de ello son las cinco revoluciones que desarrollaría la Revolución Ciudadana, una de las cuales entraremos a analizar más profundamente. Desde 2007, uno de los puntos principales del gobierno de Rafael Correa fue la revolución educativa (Pombo 2015). En los planteamientos de la reforma educativa se dejó en claro la importancia de que las políticas educativas tuviesen un carácter inclusivo y que respondiesen a las necesidades sociales. Parte de los cambios que se darían fue el presupuesto destinado a la educación, que en 2006 fue de 1088 millones de USD y en 2012 pasó a ser de 3867 millones de USD (Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador, 2015). Según el estudio TERCE (UNESCO, 2015), Ecuador fue uno de los países que más creció en la región en cuanto a la calidad de su educación. Esto se debe en gran medida a los cambios dados en la Constitución, las políticas públicas y las leyes de educación.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 343, manifiesta que: "el sistema nacional de educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades". Es, pues, en la Constitución de 2008

donde se da un claro panorama de la normativa que fomente la educación inclusiva.

Se parte de la normativa establecida en el nuevo cuerpo constituyente, para entender cómo se plantea la educación en la Constitución de Montecristi, artículo 3, del capítulo primero, del Título I: elementos constitutivos del Estado. Allí se establecen los deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación (...) y en el mismo cuerpo legal se establecen dos secciones que hablan específicamente de la educación, título II: Derechos: capítulo segundo: Derechos del Buen Vivir, sección quinta; y título VII: Régimen del Buen Vivir, capítulo primero: inclusión y equidad, sección quinta. Sin dejar de mencionar que dentro del texto constitucional se manifiesta ampliamente que el derecho a la educación se encuentra interconectado con otros derechos y cómo es necesario el cumplimiento de estos para garantizar su realización, y la especial atención que hace el cuerpo constitucional sobre el derecho a la educación enfocado en grupos vulnerables.

1.9 Leyes y reglamentos educativos que se promulgaron entre el 2010 y el 2014

Entre las normas nacionales tipificadas para el pleno ejercicio del derecho a la educación, que se dieron dentro del gobierno de Rafael Correa, destacan la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) (2010); la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) (2010); el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, (2011); la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) (2011); el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, (2012); la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD) (2012); el Reglamento a la Ley Orgánica de Discapacidades (2013); y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014).

Por su parte, el Plan Decenal de Educación del Ecuador (2006-2015), es otra normativa legal que sigue los planteamientos del Plan del Buen Vivir y busca crear lineamientos que garanticen la calidad de la educación con una visión inclusiva. Su objetivo fue: “Garantizar la calidad de la educación nacional con equidad, visión intercultural e inclusiva, desde un enfoque de los derechos y deberes para fortalecer la formación ciudadana y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana” (Ministerio de Educación y Cultura 2006). En el periodo de mandato de Rafael Correa es clara la visión que se tenía acerca de la educación: garantizar la educación inclusiva, de alto nivel, que fuese accesible para todos los grupos sociales.

En cuanto a la Educación Superior, resaltan dos leyes fundamentales para el cambio en los lineamientos de educación de tercer nivel: el Mandato Constituyente 14 que derogaba la Ley Universidad Cooperativa Colombia y la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES). En la Asamblea Constituyente de 2008, se elabora un Mandato Constituyente realizado por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación para cerrar la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador. Dicho mandato fue un claro antecedente para advertir contra la expansión indiscriminada de las instituciones particulares y su orientación comercial. Principalmente, advertía tres características:

- Primero, la carencia del rol director, regulador y supervisor del estado sobre las IES, demostrando la preferencia hacia la esfera del mercado;
- Segundo, la fragmentación y dualidad; y, en
- Tercer lugar, manifestaba las realidades diferentes y paralelas entre las Instituciones de Educación Superior (desde ahora IES). Según los documentos publicados en Scopus se determina que como resultados de las políticas públicas implementadas se registraron 3644 publicaciones hechas por ecuatorianos en el lapso de 2008-2014, a diferencia de las 2710 publicaciones en el lapso de 1976-2007. Otro dato son las áreas de producción de conocimiento, pues en el primer lapso, de 1976-2007, el área

de conocimiento con mayores publicaciones era la de ciencias médicas; y ya para el segundo periodo se empiezan a ver mayores publicaciones de ciencias en la agricultura y la biología.

Una característica distintiva tras la llegada del gobierno de Rafael Correa fue la evaluación de la educación superior. En el marco de planificación de su gobierno, para mejorar la calidad de la educación superior, organizó, orientó y planificó la asignación de recursos estatales. Se desarrollaron documentos de planificación en áreas estratégicas junto a un Plan de Desarrollo que se planteaba en su meta cinco: “impulsar la investigación, la ciencia y la tecnología” (SENPLADES 2010).

Otra evidencia de los cambios en la ES se logra divisar por la construcción de un marco de políticas públicas para la Ciencia, la Tecnología y la Educación Superior. Incluso dichos cambios se logran entender en los cuerpos legales.

La Constitución ecuatoriana de 2008 (Asamblea Constituyente, 2008), se refiere a la Educación Superior en los arts. 350, 351, 385, 387 y 388. En el art. 350 se establecen, incluso, las funciones de la educación superior, haciendo claro el vínculo estrecho que existe entre la Educación Superior y la producción de conocimiento; y, con el fin de señalar la importancia de la educación para el plan de gobierno de Rafael Correa, se refiere a ella como uno de los pilares para el Estado, y por ello la prohibición de la rebaja de su presupuesto. El Mandato Constituyente Nro. 14 (Asamblea Constituyente, 2008 b), la Ley Orgánica de Educación Superior (Asamblea Nacional, 2010), el Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Superior (2011), Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior (CES, 2012), y el Reglamento de Régimen Académico (CES, 2013)

1.10 La Constitución del 2008

La Constitución de 2008 transformó a la educación superior junto con todo el sistema estatal al aterrizar los lineamientos del Buen Vivir en el texto constitucional. Esta cosmovisión, según Ramírez (2016) busca una “universidad diferente para una sociedad diferente” y busca recuperar una educación superior pública para todos. Es así como, a partir de 2008, se inició un proceso exigente para obtener una educación de calidad basada en esta nueva cosmovisión.

El artículo 28 de la Constitución hace referencia al derecho al acceso a la educación que tienen todas las personas y dice que esta debe responder al interés público y no al individual o corporativo; además de que se debe garantizar el acceso universal, la permanencia, la movilidad y el egreso sin discriminación promoviendo un diálogo intercultural y sobre todo debe tomarse en cuenta que ésta será gratuita; todo esto logra no solo una educación inclusiva y para todos sino que ayuda al desarrollo social pues se trata de una “sociedad que aprende” (Ganga, M, & Maluk, J 2017).

El sistema de educación superior a partir de 2008 es una herramienta que tiene como finalidad una formación académica o profesional orientada al avance científico y humanista, al intercambio cultural y la preservación del saber ancestral. La educación superior debe propender a la promoción y desarrollo de la sociedad y la ciencia; a ayudar en la resolución de problemáticas sociales, económicas y políticas del país; a la transmisión de conocimientos y valores a generaciones futuras; así, la educación superior ayuda a la sociedad y el interés general (Chuji 2010, p. 231).

La Constitución del 2008, además, da paso a que el sistema de educación superior se alíe con el Estado y este genere políticas para mejorar la calidad educativa, para la regulación del sistema educativo y para incentivar a la inclusión, equidad, ética y principios democráticos en la educación. Sin embargo, el Estado muchas veces no ha tenido la suficiente capacidad para implementar las políticas públicas académicas que ayuden al sistema de educación superior (Pacheco, Villavicencio 2012).

1.11 El Mandato Constituyente No. 14-2008

El Mandato Constituyente No. 14, que fue expedido en 2008 por la Asamblea Nacional sobre la Evaluación de desempeño institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, establecía la elaboración de un informe técnico que tratase sobre el nivel de desempeño de las instituciones de Educación Superior con la finalidad de obtener mayor calidad pues buscaba el mejoramiento de éstas y la depuración de todo aquello que retrasase su desarrollo; la obligación de realizar este informe recaía sobre el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación.

El Mandato buscaba recuperar al Estado como director, regulador y supervisor de las instituciones de educación superior pues éstas habían tenido varias brechas (académicas, investigativas, tecnológicas, etc.) a lo largo de los años.

La evaluación de desempeño institucional presentado en este Mandato ayudaba a vislumbrar a la educación superior en su esencia, conociendo lo que significa, sus conceptos, lo que es el estudiante y la universidad misma para apoyar en el desarrollo de políticas públicas que se orientasen a la mejora continua de los parámetros de la educación superior siguiendo los “principios, paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad” (Mandato Constituyente No. 14)

1.12 La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), del 2010

La Ley Orgánica de Educación Superior se crea en 2010 para definir procesos que garanticen el derecho a la Educación Superior; esto lo hace a través de regulaciones. Así, el artículo 1 de la Ley Orgánica de Educación Superior menciona que su ámbito de aplicación es la regulación del sistema de educación superior de todo el país, así como a sus organismos e instituciones. Esta Ley

busca determinar derechos, deberes y obligaciones a personas naturales y jurídicas del sistema de Educación Superior, así como, también, busca establecer sanciones ante el incumplimiento de lo que dispone la Ley y la Constitución.

El artículo 2 menciona el objeto de la Ley Orgánica de Educación Superior que es el aspecto más relevante para conocer de ésta. Busca “definir sus principios, garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, a la interculturalidad, al acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna y con gratuidad en el ámbito público hasta el tercer nivel” (Ley Orgánica de Educación Superior).

1.13 Algunos reglamentos educativos importantes

Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor de Educación Superior-2017

El Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor de Educación Superior, creado en el año 2017, es otra herramienta que se ha instaurado en beneficio de un nuevo sistema de Educación Superior. El objeto de este Reglamento es el de establecer normas generales que ayuden a regular la vinculación del personal de apoyo con la carrera y el escalafón del personal académico de las instituciones universitarias junto con las escuelas politécnicas públicas y particulares, así como también de los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios, públicos y particulares. Por otro lado, el ámbito de aplicación de esta Ley está direccionado (según su artículo 2) a la aplicación obligatoria hacia todas las instituciones que se mencionaron en el objetivo.

Reglamento de Régimen Académico del Consejo de Educación Superior-2017

El Reglamento de Régimen Académico del Consejo de Educación Superior expedido también en 2017 es otra herramienta que ha servido a la educación

superior en su desarrollo y mejora continua para lograr un sistema íntegro y de calidad pues este busca regular las funciones sustantivas de las Instituciones de Educación Superior y además busca regular su gestión basándose en el marco normativo del Sistema de Educación Superior; es por ello que todas las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas deben aplicar este Reglamento de Régimen Académico.

Entonces, su ámbito de aplicación se ejecuta en todas las instituciones de educación superior: “Universidades, Escuelas Politécnicas, Institutos y Conservatorios Superiores.” (Artículo 1 del Reglamento de Régimen Académico)

Su objeto, en la misma línea que todos los instrumentos utilizados para mejorar el sistema de educación superior va dirigido a “regular y orientar el quehacer académico de las instituciones de educación superior en sus diversos niveles de formación, incluyendo sus modalidades de aprendizaje o estudio y su organización en el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior” (Artículo 2 del Reglamento de Régimen Académico)

Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Superior, 2019

La Ley Orgánica de Educación Superior tiene, a su vez, un reglamento general, creado por decreto ejecutivo N° 742/2019, pues para cumplir los objetivos y fines propuestos en la Ley era necesario que existiese uno que ayudase a la aplicación de principios y preceptos constitucionales y legales. Así, el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior tiene por objeto ayudar al desarrollo y a la aplicación de las normas expedidas debido a la educación superior siguiendo a la normativa legal y constitucional para obtener un sistema de educación superior de calidad y efectivo. Además, sus disposiciones, al igual que las de la Ley, son de carácter y aplicación obligatorio para las instituciones que integran este sistema, para sus organismos y demás entes articulados al sistema.

Hay que tomar en cuenta que el modelo general para este régimen académico en el sistema de educación superior se organiza según:

1. Niveles de formación dentro de la educación superior,
2. La organización del conocimiento y los aprendizajes,
3. La estructura curricular y
4. Las modalidades de aprendizaje o estudio de las carreras y programas que se impartan.

Estos modelos deben basarse en un plan educativo desarrollado dentro de cada una de las instituciones de educación superior definiendo, así, referencias pedagógicas y epistemológicas de los programas y carreras para poder usarlos en el análisis de resultados educativos y en la mejora continua del sistema.

CAPÍTULO II

Primer mandato, 2007-2009: Resultados mediocres de la primera evaluación de las universidades

2.1 El discurso de rebeldía ciudadano catapultó a Correa a la Presidencia en el 2007

Hasta antes de la llegada del gobierno de la Revolución Ciudadana, Ecuador estuvo lleno de períodos presidenciales con gran inestabilidad política y descontento generalizado. La lucha social fue la protagonista al reaccionar contra los gobiernos de turno derrocando y colocando en el poder a diversos mandatarios. Es decir, previo al triunfo de Correa, en el año 2007 la llamada *larga noche neoliberal* se apoderó del Ecuador a partir del periodo presidencial de Sixto Durán Ballén (1992), pasando por Abdalá Bucaram (1996); Jamil Mahuad (2000)

hasta terminar con el periodo presidencial de Lucio Gutiérrez (2005). Estos gobiernos no pudieron culminar su mandato pues existió desconfianza por parte de la ciudadanía e inestabilidad política en el país. Además, se generó un descontento en la ciudadanía pues la *larga noche neoliberal* buscó beneficiar el interés bancario y de las instituciones financieras, además, buscó la privatización de varios derechos, entre los más importantes, la educación y la salud.

Desde el pensamiento neoliberal, estos gobiernos fueron eliminando la institucionalidad de la salud y educación superior pública. Es así, como aparecen, con fuerza, las universidades particulares a partir de 1980 denominándolas *universidades de garaje* en donde los docentes cobraban por factura y no existía una regulación estricta de su funcionamiento.

En estos años, se manifestó en Ecuador una sensación de hartazgo y escepticismo en donde se pedía a gritos “que se vayan todos” dirigido a los partidos políticos existentes en esa época, es decir a la clase política tradicional (Carvajal, Jorge 2011). La ciudadanía no solo rechazaba a la política tradicional, sino que también pedía que existieran nuevas personas candidatizándose para gobernar.

Correa ingresa a la candidatura con un perfil de dirigente y representante universitario; al haberse graduado como economista de la Universidad Católica de Guayaquil y haber obtenido un Máster en Economía de la Universidad Católica de Lovaina, un Máster en Economía de la Universidad de Illinois y un Doctorado en la misma Universidad. Correa perteneció a los denominados *forajidos* en el periodo de caída de Lucio Gutiérrez y posteriormente ejerció como Ministro de Economía y Finanzas en el gobierno de Alfredo Palacio. Pero, sobre todo, se desempeñó con la imagen de crítico del neoliberalismo, opositor al pago de la deuda externa, antisistema y antipartidos, reprochando, también, la política económica del Consenso de Washington (Carvajal, Jorge 2011). Es así, como esta nueva figura política genera una acogida en amplios sectores populares ya que, luego de tanta

desconfianza e inestabilidad, vieron en él la encarnación de un nuevo ideal político.

Correa realizó un discurso en donde asumió la inconformidad de la ciudadanía; habló de ciudadanos virtuosos y partidos políticos perversos. Propuso un ideal de cambio, de dignidad y de recuperación de la patria y la soberanía popular, la inclusión y participación social y, en general, la remodelación del sistema político a uno que tomase en cuenta las demandas ciudadanas. Fundó el movimiento político *País* en el año 2006 junto con otros seguidores para patrocinar su candidatura a la Presidencia de la República, candidatura que inscribiría en alianza con el Partido Socialista. Este movimiento se definió como “una organización política de ciudadanas y ciudadanos, de organizaciones, movimientos y colectivos que se proponen luchar por la democracia, la igualdad, la soberanía, la solidaridad, la justicia social, la diversidad, para eliminar la opresión, la dominación, la desigualdad, la injusticia y la miseria, con el objetivo de construir el Socialismo del Buen Vivir” (Carvajal, Jorge 2011). Es decir, que Correa supo aprovechar las demandas ciudadanas que se tenían a partir de los últimos periodos presidenciales fallidos para construir un modelo político que posteriormente presentó en su discurso como el de la “Revolución Ciudadana”.

Rafael Correa cuestionó mucho a la partidocracia, es decir, destacó a los ciudadanos virtuosos versus los partidos perversos expresando su ideal de construcción de un nuevo orden político y el cambio de la política tradicional. (Pachano, 2008). Hizo un llamado en contra de la política tradicional pues creía que sus líderes eran los responsables de la inestabilidad nacional, del subdesarrollo, de la pobreza, de la exclusión, de la corrupción y del abuso de poder y le correspondía al pueblo cambiar esta situación.

Correa ingresó en la lid electoral con el discurso de la Revolución Ciudadana buscando reivindicar la soberanía popular eliminando la mal llamada democracia en ese tiempo, así como el monopolio que tenían las tradicionales élites políticas.

Así buscaba obtener un poder político para reconstruirlo y transformarlo hacia un Poder Popular.

Es así como Rafael Correa Delgado llegó a la Presidencia en el año 2007 y asumió este cargo con el ideal de la “Revolución Ciudadana”. Este ideal prometió establecer un modelo estatal de participación democrática que escuchaba las demandas históricas de movimientos sociales, (A. Ortiz 2008) sobre todo de aquellos históricamente vulnerados y excluidos, fomentando un Estado incluyente y equitativo. Su ideal se enfocaba, sobre todo, en los siguientes ejes principales: la caducidad del actual sistema político ecuatoriano, manejado por partidos políticos tradicionales que para ese entonces tenían poco apoyo popular, es decir que pretendía reconstruir el sistema político desde la perspectiva de los ciudadanos, así como también una transformación de la República a través de una “Asamblea Nacional Constituyente de Plenos Poderes” reincorporando el principio de la soberanía popular, generando confianza hacia los nuevos mandatarios, consolidando una nueva fuerza política y promoviendo un nuevo concepto social, una nueva noción de ciudadanía.

Correa buscaba fortalecer la participación y basaba su discurso en la frase “La Patria ya es de todos”. Mantenía una política de izquierda y un enfrentamiento hacia las élites históricas y promovía un Estado garantista de derechos para todos los ciudadanos.

Es así como pocas horas después de posesionarse como nuevo mandatario convocó a una consulta popular generando polémica en todo el país. Esta consulta popular pretendía que el pueblo ecuatoriano aprobase o negase la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente de Plenos Poderes que “buscase superar el bloqueo político, económico y social en el que el país se encuentra” (Correa 2007). Así como también lograrse instalar la soberanía popular que por tantos años se había perdido. Correa, expresamente, dijo:

Las instituciones políticas de Ecuador han colapsado, a veces debido a su diseño anacrónico y obsoleto, a veces debido a la corrupción y la codicia política. La ruptura que refleja la constitución existente a través de la politización de los órganos de control, los tribunales, etc. desestabilizó e inmovilizó al país. Los nacionalistas no consideran al Congreso Popular como su representante, supuestamente la máxima expresión de la democracia representativa. Al contrario, su pérdida de credibilidad refleja la frustración de 17 millones de hombres y mujeres que quieren cambiar. Las reformas deseadas no pueden limitarse al maquillaje. América Latina y Ecuador no viven una época de cambios, están viviendo un verdadero cambio de tiempos. El momento histórico de la patria y de todo el continente exige una nueva constitución que prepare al país para el siglo XXI, cuando sean derrotados los dogmas neoliberales y las democracias de plastilina, que sometieron a personas, vidas y sociedades a la entelequia del mercado. El principal vehículo para ese cambio es la Asamblea Constituyente. En unos minutos más cumpliré el mandato que me dio Ecuador el 26 de noviembre y, haciendo uso de las facultades que me otorga la actual constitución política del país, convocaré a una consulta popular para que el pueblo soberano pueda gobernar. del Ecuador nombra o prohíbe una asamblea constituyente de pleno derecho que tenga como objetivo superar el bloqueo político, económico y social en el que debió caer el país. (Discurso de posesión del Presidente de la República, Rafael Correa, Quito, 15 de enero de 2007).

Por tanto, pretendía crear una Constitución que transformara completamente el modelo estatal, a uno garantista e intervencionista, que otorgara competencias de real cumplimiento a los poderes del Estado, y la creación de dos nuevos poderes o funciones estatales (Transparencia y Control Social; y Electoral) para la regulación, control, eficiencia y cumplimiento de los deberes del Estado con mayor responsabilidad para enfrentar los problemas del país en aquella época. Pero, sobre todo, pretendió la reivindicación del poder soberano con la expedición de este nuevo modelo constitucional. Así, con la Asamblea Nacional Constituyente reunida en Montecristi se impulsó una nueva organización del Estado que inició con la expresión de la voluntad soberana traducida en una nueva Carta Magna que cumplía con la aprobación de la ciudadanía y que entró a regir como la nueva norma suprema en 2008.

Rafael Correa propuso en su discurso y en su campaña electoral la formación de varias revoluciones coludidas con su ideal de Revolución Ciudadana. Estas revoluciones se centran en los siguientes ejes principales: la constitucional; la ética; la económica, productiva y agraria, y la revolución social (Carvajal, 2011)

basadas en el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir (planteado en la nueva Constitución de la República, artículo 280). Estas revoluciones se formaron a partir de la protesta social que se vivió durante varios años contra los gobiernos de partidos tradicionales que provocaron una continua inestabilidad político-social y, por tanto, no pudieron terminar sus mandatos.

Pero, sin duda alguna, una de las revoluciones más importantes que nacieron a partir de los ejes principales ya mencionados fue la revolución en el ámbito de la educación, principalmente en el ámbito de la educación superior. Hay que recordar que previo a este periodo presidencial (antes del año dos mil) se crean una serie de universidades particulares lo que debilitaba al régimen de educación pública. Es por ello por lo que de los puntos esenciales que buscó el gobierno correista fue un sistema de educación superior de calidad, eficiencia y equidad; que respondiese al interés público y que dotase al Estado de potestad de acción, control, regulación y mejora de este sistema.

Además de que debía conjugarse con el Plan de Desarrollo Nacional que sirve como una herramienta que ayuda a la administración, gestión e inversión pública pues busca cambios estructurales como la mejora del sistema de educación superior, es por ello por lo que fue notable la inversión del Estado en las instituciones de educación superior en este período (Pacheco, Villavicencio 2012).

2.2 La nueva Constitución del 2008

La Constitución hace cambios relevantes alrededor de todo su contenido, sobre todo en cuanto al reforzamiento de la participación ciudadana y a un nuevo concepto de ciudadanía que debe encontrarse inmerso a lo largo de todo este texto constitucional. Algunos de estos cambios se evidencian en los siguientes artículos:

El establecimiento de mecanismos para la participación ciudadana en los diferentes niveles del Estado respecto a políticas y servicios públicos (art

85); la existencia de la silla vacía que será usada por un representante ciudadano para participar activamente en las sesiones de los gobiernos descentralizados (art. 105); la creación de consejos ciudadanos en los niveles locales de gobierno para implementar planes de desarrollo (art. 279); la creación de medidas que ayuden a facilitar la participación activa de grupos vulnerables en temas sociales y de política del país (arts. 39 y 50); la participación ciudadana y de control social en cuanto al sistema de salud (art 359); la participación activa de estudiantes, de sus familias y de los docentes en los distintos procesos educativos (arts. 347. 11); entre muchos otros. (Noguera 2008).

Así, la Constitución de 2008 otorga una nueva definición normativa al concepto de ciudadanía, además crea nuevas instrucciones y sobre todo incorpora nuevos derechos y obligaciones en beneficio del poder ciudadano (Burbano, 2006)

La Constitución precedente (la de 1998), no utilizaba en mayor medida los mecanismos de democracia directa que usa la Constitución del 2008, además, no contenía procesos participativos en las actividades estatales como la educación, la salud, los bonos y otros programas focalizados del Estado (A. Ortiz 2008). Es por ello por lo que esta nueva Constitución amplía, renueva y mejora la participación ciudadana con el Estado en todos los ámbitos y actividades de cada nivel de gobierno.

El discurso de Correa respecto a la nueva Carta Magna puede concretarse en cinco aspectos que configuraron la misma y son:

La ampliación de derechos ciudadanos sobre todo respecto a los derechos colectivos; la constitución de diversidad de sujetos que tienen ciudadanías específicas; la incorporación mecanismos nuevos y adaptados a las necesidades actuales para la participación para poder redefinir el alcance de la democracia representativa; la incorporación y la institucionalización de la ciudadanía en la estructura del poder político; y el fortalecimiento del Estado para su actuación como garante de los nuevos derechos que han sido creados, así como también la responsabilidad de éste respecto al buen vivir de los ciudadanos (Burbano 2008).

Cabe mencionar que esta Constitución tuvo como ideal una corriente Neoconstitucionalista pues a partir de ella se construye un Estado garantista de derechos (Carvajal, Jorge 2011). Como ya se ha mencionado, la noción de

ciudadanía toma una nueva perspectiva pues es la soberanía ciudadana la que rige, sobre todo en el Estado. Es así que esta norma suprema establece que el concepto de ciudadanía debe encontrarse acorde con los diferentes ámbitos estatales que existen como son: la comunicación, el espacio público, la administración de recursos naturales, la conservación de la biodiversidad, la vida cultural, los proyectos de ley, la fiscalización del poder público, la administración pública, el sistema de salud, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, la educación intercultural, los procesos educativos y muchos otros ámbitos más. Por ello, esta nueva noción de ciudadanía se establece como un principio orientador que se lo puede encontrar en distintas políticas públicas sobre las que debe regirse el Estado para estar a la par con las necesidades actuales de la sociedad y cuyo fundamento está establecido en el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir. Estas políticas se refieren a “la educación, la seguridad social, los consejos nacionales de igualdad, el ingreso a la función judicial, la administración pública, los gobiernos autónomos descentralizados, la planificación, la organización de la producción y el sistema de inclusión y equidad social” (Morales 2008).

Por tanto, la Constitución del 2008 introdujo un nuevo enfoque en el que la participación de los ciudadanos, así como de las organizaciones sociales desempeña un papel muy importante en las decisiones de los poderes públicos y en su control. Este principio, de participación ciudadana, se aplica a todos los niveles de gobierno y en todas las manifestaciones estatales. Además, como ya se evidenció, la Constitución busca reforzar y facilitar los medios para la democracia directa, persigue el reforzamiento de los procedimientos de la democracia representativa y toma en cuenta los mecanismos de la democracia comunitaria.

El Presidente Rafael Correa mencionaba que:

La Constitución (...) brinda el marco jurídico para corregir las distancias sociales, a través de procesos redistributivos para construir una sociedad de productores y propietarios. La redistribución va de la mano con la

profundización de la democracia; por ello, se ha impulsado el funcionamiento de diversos mecanismos para establecer una relación más directa entre representantes y representados, desde una perspectiva que amplía la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno (Discurso de Correa ante la Comisión Legislativa, segundo año de gobierno, 15 de enero de 2009).

Por tanto, la nueva Constitución propone una participación de los ciudadanos para combatir el anterior modelo estatal de democracia, generando procesos más participativos (Morales 2008). Procesos que deben fomentarse además en cada una de las instituciones públicas del país, así como en las actividades y actos que realiza cada una de ellas, pues se entiende que la “Patria ya es de todos”.

Por otro lado, en 2008, Ecuador vivió un cambio radical pues la expedición de la nueva carta magna implicó, también, un avance y ampliación de derechos y obligaciones, así como también un cambio y reforma sustancial en el Estado respecto de sus competencias y la aplicación de sus políticas públicas que ayudaron al desarrollo estratégico del país en diversos sectores.

Uno de los sectores más importantes, que vivió el cambio radical que presentó la nueva Constitución de la República, sin duda, fue la educación, pero, sobre todo, la educación superior. La Constitución menciona, pues, que el Ecuador es “un Estado constitucional de derecho, de justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, pluricultural y laico que considera a la educación como un bien público y, por lo tanto, lo asume como política de Estado” (Rojas 2011).

Es así como, en octubre de 2008, con la exposición de la nueva norma suprema, la Universidad se presenta como aquel sistema educativo que responde a los intereses públicos sin fines de lucro (Constitución de la República del Ecuador 2008).

El sistema educativo arrastraba una historia de problemas que debían ser solucionados con el nuevo gobierno, sobre todo en el sistema de educación

superior; las políticas estatales al respecto se orientaban hacia un nuevo modelo educativo de calidad pero que además se ligara a la estructura social y al desarrollo nacional.

Como ya se mencionó, la Constitución del 2008 establece la gratuidad en la educación superior pública; además generó un sistema para la admisión y nivelación a nivel nacional; consagró también la igualdad de oportunidades; los mecanismos de ayudas económicas y demás lineamientos que generaron un nuevo modelo de educación superior; sin embargo, no todos estuvieron de acuerdo y varios actores no estatales intentaron deslegitimar el proceso que se estaba llevando a cabo para la creación de este nuevo modelo. Fue el presidente de la República, junto con las autoridades de SENESCYT y SENPLADES, quienes colaboraron para formular nuevas políticas de la materia y monopolizar los diversos cambios para la obtención del nuevo modelo educativo (Zabala, T 2017).

Para la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) es a partir de la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir que se ratifican los derechos hacia la educación superior, esto se evidencia a partir de las estrategias y objetivos nacionales trazados para este fin. Por tanto, se evidencia un incremento de fondos para apoyar la gestión de la educación superior. En esta planificación, además, se plasman propósitos que marcan las oportunidades de un programa de becas para el acceso a la educación pública gratuita (Senplades 2013).

La Constitución (en su artículo 350) vinculó a la educación superior con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo pues menciona expresamente que la finalidad de sistema de educación superior debe ir en relación con los objetivos del régimen de desarrollo, pero, además, en su artículo 351, articula estos dos sistemas formalmente.

Así, también en el artículo 351, establece los principios por los que se regirá este sistema educativo: autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el marco de diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

Por otro lado, la Constitución marca un hito al incluir a los institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, en el sistema de educación superior quienes deberían estar debidamente acreditados y evaluados. Así, se estableció un plazo de 5 años para que las instituciones de educación superior fuesen debidamente evaluadas y acreditadas de ser el caso y para quienes no cumplieran con los requisitos y el proceso necesario se estableció que quedarían fuera del Sistema de Educación Superior.

Cabe mencionar que en este período existían 72 universidades y escuelas politécnicas: 29 de carácter público, 34 particulares autofinanciadas y 9 particulares cofinanciadas por el Estado (Tafur 2016).

Así, la Constitución del 2008 inicia una etapa reformativa en este sistema educativo que, además, dota de autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica (según el artículo 355 de la Constitución) a todas las instituciones de educación superior.

En este período el cambio al sistema educativo fue notorio pues el Gobierno empieza a invertir en este debido a que es considerado un sistema sumamente importante para el desarrollo del país. Se buscó incrementar la cobertura y la calidad, sobre todo en la docencia. Así, se creó un sistema tecnificado para la selección y evaluación de docentes instruidos en la nueva cosmovisión que debían ayudar a la recuperación de la calidad en la educación. Se creó el programa de “Formación Profesional Docente” para capacitar al cuerpo docente en las áreas

que ellos requiriesen pues el Estado buscaba su preparación para impulsar un sistema educativo nuevo y de mejor calidad que en años anteriores.

Por otro lado, cabe mencionar que, a partir de este nuevo período, el sistema de educación superior se centra en una mayor cooperación con la sociedad, es decir que se fomentó la aplicación de políticas públicas que aportaran a un nuevo escenario para el desarrollo social. Este desarrollo se enmarca en la cosmovisión del Sumak Kawsay o Buen Vivir. Cosmovisión que es traducida a un proyecto de transformación social. En este aspecto, la “sociedad del conocimiento” es una de las estrategias que busca este nuevo proyecto estatal. Es a partir de esto que se buscó una modificación en la relación histórica que tenían las instituciones de educación superior, la sociedad y el gobierno.

Cabe mencionar que la SENPLADES asumió una tarea importante pues generó encuentros internacionales para poder generar un debate acerca de la calidad de la educación superior en Ecuador. Entonces, con los criterios de los demás países de la región respecto a este tema en asuntos como los procesos de evaluación, la acreditación de las instituciones de educación superior, la gratuidad de la educación pública, la nivelación de los estudiantes que aspiraban a ingresar, el acceso e ingreso a las instituciones, así como la permanencia en ellas; se esclarecieron objetivos de políticas públicas que aportaron a la reforma del sistema educativo de educación superior y se generó una hoja de ruta para alcanzar este objetivo con miras hacia un futuro en el que se obtendrían un sistema de educación superior de calidad. Con ello, se propuso la creación del Mandato 14 para el año 2009 que dio paso a un proceso de evaluación de las instituciones de Educación Superior a cargo de CONEA Y CONESUP, y se propuso, también, la elaboración de la Ley Orgánica de Educación Superior que sería expedida en el año 2010 y que sustituiría a la Ley del 2000 que regía en ese tiempo. (Zabala, 2015) es así como la SENPLADES se encargó de los primeros pasos para el desarrollo fundamental de la Educación Superior en el Ecuador.

2.3 Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013

Entonces, en el año 2009, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), ayudó a reformar el sistema educativo de educación superior según la nueva Constitución de la República, a través de la creación del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013. Este Plan “estableció las Estrategias para el período 2009-2013 para la satisfacción de necesidades” (Zabala 2015). La educación superior se posicionó como una de estas necesidades del cambio hacia el nuevo paradigma constitucional, por ello el plan nacional de desarrollo plantó la transformación de esta y se centró en la transferencia de conocimiento adquirido a partir de la ciencia, la tecnología y la innovación.

A la educación superior y la investigación según el Plan Nacional de Desarrollo se las concibió como un bien público porque su desarrollo beneficiaría a la sociedad y no a un privado o un ente individual.

Este plan, además, buscó priorizar una mayor cobertura y acceso en la educación superior pues Ecuador se encontraba como uno de los países más bajos, en cuanto a esto, en Latinoamérica. (Plan Nacional de Desarrollo, 2009) Además de ello procuró garantizar la igualdad de oportunidades independientemente del nivel socioeconómico pues se esperaba que este no constituyera un impedimento; por lo tanto, se generaron políticas para lograr un acceso universal y equitativo, mediante la creación de becas, ayudas económicas, cuotas o créditos educativos sin dejar de lado los criterios de meritocracia académica. Se estableció, por tanto, un sistema de nivelación en la educación superior que tuvo como fin el tratar las desigualdades entre los diversos niveles educativos inferiores.

Por otro lado, esta transformación generó un control sobre las distintas ofertas educativas en las instituciones de la educación superior para que ello no generase una desigualdad en la calidad de cada una de las instituciones y posteriormente se

reprodujese una línea segmentadora y una sociedad injusta como se venía teniendo durante varias décadas.

La discriminación de tipo religioso, cultural, étnico, político, de género, sexual, etc., fue un mal dentro del sistema educativo superior, por lo tanto, el Plan Nacional de Desarrollo buscó eliminarla en todas las formas en que se presentaba, esto es, dentro del proceso para el acceso a la educación, así como en el proceso de formación. Esto fue necesario dentro del nuevo sistema para ayudar a garantizar la calidad, a mantener una verdadera objetividad e imparcialidad y a precisar los más altos estándares para la evaluación y acreditación de las diversas instituciones de educación superior, así como de sus diferentes programas de formación, oferta académica y carreras.

El Plan Nacional de Desarrollo también buscaba propiciar el ámbito investigativo. Por tanto, era indispensable que las personas que tuvieran ya una formación y experiencia en investigación y docencia puedan acceder a una carrera de tipo académico-investigativo. Además de ello, la investigación en las universidades también debía ser un aspecto prioritario para este nuevo sistema, pues la investigación en las universidades debía transformarse en uno de los principales medios para ayudar en la transformación de la economía primario-exportadora.

Por otro lado, este sistema pretendía asociar la investigación de las universidades con los institutos públicos de investigación para poder crear nuevas tecnologías que aportasen y transformasen la industria nacional, otorgándole mayor valor agregado. Cabe resaltar que Ecuador tiene un rezago en cuanto a la investigación, por tanto, para este nuevo Plan de Desarrollo la cooperación internacional en cuanto a la transferencia de tecnología y de conocimientos debía ser prioridad para poder cubrir con eficiencia y calidad las necesidades básicas y ayudar en la consolidación de la industria nacional, así como también para aportar en la investigación dentro de las diferentes instituciones de educación superior.

Además, la inversión extranjera realizada de forma directa debía ser portadora de tecnología y conocimiento que sirviesen para el aprovechamiento en el desarrollo.

La investigación y las ciencias básicas y aplicadas fomentadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 debían desarrollarse en armonía con la riqueza natural y la biodiversidad que tiene el Ecuador, siguiendo el ideal del Sumak Kawsay. Pero, además, esta investigación debía estar ligada al fomento de la producción, transmisión y consumo de energías alternativas limpias y eficientes.

De la misma manera, para este Plan, las políticas públicas generadas por el Estado debían ir ligadas a la inversión en estudios de áreas que se asociasen a las necesidades del desarrollo del país, esto a través del otorgamiento de becas para estudios de pre y postgrado en las instituciones de educación superior. También, se buscaba que se tomaran acciones para repatriar a aquellos ecuatoriano/as que se encontraban altamente formados a través de programas asociados a la movilidad regional e internacional de estudiantes de cuarto nivel, de docentes y de investigadores para poder crear redes de intercambio con la que se pudiese, además, generar mayor conocimiento.

Por último, el Plan Nacional de Desarrollo del lapso 2009-2013 en cuanto al ámbito de la educación superior estableció que debe ser prioridad el garantizar la responsabilidad del Estado y del gobierno de manera exclusiva y no de forma secundaria en la administración de políticas públicas para este ámbito para así transformar el antiguo régimen privativo y con ideologías mercantilistas hacia uno público y social.

Entonces, la propuesta a la reforma de la educación superior basada en el Plan Nacional de Desarrollo se centra en ciertos ejes específicos que Zabala (2015) los resume de la siguiente manera:

- Concebirla como un bien público y por tanto garantizar su gratuidad y universalidad
- El acceso al tercer nivel de formación sin discriminación y con equidad, fomentando un sistema de nivelación y admisión;
- La calidad educativa;
- Los estándares de evaluación y acreditación;
- Un sistema educativo pertinente;
- El impulso a la investigación.
- La responsabilidad privativa del estado y del gobierno, que no mantenga un modelo subsidiario como el que se presentó durante varios años.
- El remplazo de los procesos de privatización y mercantilización en el sistema educativo por uno público y social.

Así, la SENPLADES se basó en estos criterios para ayudar a la reforma del sistema educativo superior. Este proceso lo inició al participar, también, en la creación del Mandato Constituyente No. 14 que fue expedido por la Asamblea Nacional Constituyente, el 22 de julio de 2008, con el objetivo de poder realizar un diagnóstico real y profundo de la situación de la educación superior en el Ecuador poniendo énfasis en las Instituciones de Educación Superior (IES).

El Mandato Constituyente 14 buscaba transparentar el sistema de educación superior y eliminar aquellos procesos irregulares que se presentaban allí; por tanto, se generó una gran reforma estatal en el campo de la educación superior que, además, buscó dejar de lado la privatización que había imperado durante décadas en este ámbito educativo y recuperar la aplicación del ámbito público en conjunto con la excelencia académica y la vinculación con la sociedad (Minteguiaga 2010).

Las causas que motivaron la reforma al sistema de educación superior fueron esencialmente el sistema corrupto y deficiente que existía en ese tiempo, la

incapacidad y falta de control en los organismos que regulaban la educación superior y la decadencia en el sistema académico de las instituciones de educación superior pero, sobre todo, se propició por las irregularidades que existían en la denominada Universidad Cooperativa de Colombia en cuanto a su creación y funcionamiento por lo que era altamente criticada por muchos (Gallardo 2019).

El Mandato Constituyente 14 en su disposición transitoria mandó a elaborar dos informes técnicos sobre la situación, contexto y realidad de la educación superior y las instituciones que formaban parte de ella. La elaboración de ambos informes estuvo a cargo de los organismos que regulaban la educación superior en esa época: el CONESUP y el CONEA (uno cada uno, respectivamente). Así, el primer paso para la reforma a este sistema fue el proceso de evaluación a las IES que traería consigo la clausura de varias de ellas y posteriormente un control, proceso y regulación normalizado en la posterior Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) del año 2010 que reemplazó a la que se encontraba vigente en esa época (Zabala, T 2017).

2.4 La primera evaluación de las universidades a raíz del Mandato 14

Hay que mencionar que hasta el año 2007 el Ecuador contaba con dos instancias autónomas que regulaban el sistema nacional de educación superior: El Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) que era el organismo regulador, coordinador y planificador de este sistema; y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA) que estaba a cargo de liderar y coordinar procesos de evaluación interna y externa de las instituciones de educación superior para su respectiva acreditación. (Zabala, 2015) Sin embargo, estas instancias fueron foco de muchas críticas por parte de la academia y el estudiantado en cuanto a la manera en la que conformaban y acreditaban a las Instituciones de Educación Superior y por la poca predisposición en cuando al

cumplimiento de acciones y objetivos en pro de una mejor calidad en el sistema y, por tanto, de ayudar a cubrir las necesidades del país (CONEA 2009).

En ese entonces la CONESUP era altamente cuestionada pues si bien la regulación sobre el sistema de educación superior en cuanto a la selección de las carreras a impartir, así como la administración y planificación de este, eran parte de sus atribuciones quedaba claro su papel como juez y parte dentro del sistema. La CONEA también fue sumamente cuestionada para dirigir los procesos de evaluación de estas instituciones pues al ser creada como una institución autónoma e independiente no tenía relación ni regulación por parte del Estado, acreditando instituciones sin verdaderos criterios de evaluación, lo que provocó que ofertaran carreras en donde se obtenían títulos de forma inusualmente simple y rápida (Zabala 2015).

Es por ello por lo que una de las cosas más cuestionadas era que las universidades privadas no tenían una verdadera regulación sobre sus criterios de calidad, pertinencia y cobertura (Zabala 2015). Esto fortaleció la oferta de educación privada por sobre la pública que no tenía mayor apoyo por parte del Estado para satisfacer la demanda de este derecho de toda la población haciendo que gran cantidad de personas se alejara del sistema educativo. Esto se entendió como una privatización al sistema de educación superior y una deslegitimación del sistema público lo que generó la necesidad de impulsar un cambio y nuevas reformas integrales para esta área.

Es así como la disposición transitoria primera del Mandato Constituyente 14 apoyó la reforma del sistema educativo superior al encargar al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) el análisis de la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas en el plazo de un año que estuvieran bajo su control en base al cumplimiento de las disposiciones y las normas vigentes de educación superior (Mandato constituyente 2008, N 14).

Este mandato constituyente en su párrafo segundo de la disposición transitoria primera, solicita que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) elabore 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; según lo determinado en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior” (Mandato 14, 2018). Este informe debía entregarse en el plazo de un año al Legislativo y al CONESUP.

Para la elaboración de ambos informes, CONEA Y CONESUP debían evaluar a las 71 universidades y 285 institutos superiores técnicos y tecnológicos, sumando un total de 356 institutos de educación superior que se encontraban vigentes en ese tiempo.

La CONESUP cumplió con realizar la evaluación en el plazo de un año y sus resultados fueron entregados dentro del Informe de la Determinación Académica y Jurídica de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador al Legislativo el 30 de julio de 2009. Sin embargo, el informe de la CONESUP no contó con información sobre los institutos superiores técnicos y tecnológicos y cuatro meses después, de forma arbitraria, decide iniciar un periodo de ajustes y rectificaciones al informe que había entregado a la Asamblea Nacional y, por tanto, en noviembre de 2009, la CONESUP entrega un nuevo informe definitivo y menciona que el primero fue solo un informe preliminar. Y como se estableció, al ser arbitrario, el segundo informe presentado no contó con ningún sustento legal para proceder. Aun así, la Asamblea Nacional lo recibió. Sin embargo, el segundo informe sí contó con la información faltante sobre los institutos superiores técnicos y tecnológicos; pero, además, presentó nuevos datos y números, otorgando una mejora sustancial y material a la evaluación de las IES (Minteguiaga 2010).

Hay que mencionar que el informe intentaba analizar y detallar indicadores que establecían cuál era la situación académica y jurídica de ese entonces. “Es decir analiza los requerimientos mínimos de cumplimiento para su desarrollo intrínseco.

No se trata *stricto sensu*, de una evaluación de calidad, sino, se trata de una inferencia para evidenciar los aspectos positivos y negativos de las Instituciones de Educación Superior” Este informe, además, no se enfocó en la calidad académica, sino que buscó solamente la capacidad institucional que tenían las IES y saber si estas instituciones contaban con los requerimientos y requisitos necesarios para poder operar y así generar una mayor calidad educativa. (CONESUP, 2009, pág. 5). Es por ello por lo que en palabras de Gallegos (2010), la CONSEUP en su informe “se enfocó en la evaluación de los requisitos institucionales del funcionamiento de las IES”. La CONESUP analizó en su informe:

Tabla 1 *Requisitos mínimos de funcionamiento*

| | |
|----|--|
| | |
| -1 | vinculación con la sociedad, donde se tomaban en cuenta los proyectos ejecutados |
| 2 | docentes, en el que se analizaba publicaciones, carga horaria y formación |
| 3 | investigación, en la cual se observaban las líneas de investigación, patentes y proyectos |
| 4 | oferta académica, donde se contabilizaba el número de extensiones, carreras y posgrados |
| 5 | estudiantes, en la que se analizaba la nivelación de estudiantes, número de egresados y número de matriculados |
| 6 | planificación institucional, la cual se refiere a infraestructura de establecimientos y laboratorios |
| 7 | planificación académica, donde se buscaba la aplicación de modelos educativos |
| | Evaluación de la situación jurídica |
| 1 | Pertinencia y coherencia entre las normas internas de las instituciones de educación superior según la LOES |

| | |
|---|--|
| 2 | alternancia de autoridades |
| 3 | Conformación y periodicidad de las sesiones del órgano colegiado superior de las IES |
| 4 | existencia de informe aprobado de rendición de cuentas del rector |
| 5 | la existencia de estatutos de asociaciones gremiales universitarias |
| 6 | existencia de escrituras de bienes inmuebles a nombre de la institución |
| 7 | convenios de evaluación interna con el CONEA |

Fuente: elaboración propia con base en (Zambrano et al., 2023)

Pero, por otra parte, el informe que preparó la CONESUP no realizó ninguna distinción entre las diversas instituciones de educación superior de pregrado y posgrado. Esto generó muchas críticas. También se generaron críticas respecto a la falta de explicación de la ponderación de variables, solamente se aclaró que estas se colocaron por criterio de importancia sin tener explicación en ninguna parte. Los resultados determinaron como puntaje promedio para las IES 57 puntos sobre 100. Así, se consideró que todas las instituciones de educación superior que estuvieran sobre esta media podían “considerarse dentro de los parámetros aceptables y las que, estuvieran por debajo deben ser consideradas para que la autoridad pertinente tome las medidas y decisiones de corrección pertinentes” (CONESUP, 2009).

De lo antedicho, los resultados que arrojó la evaluación de las IES fue que 33 universidades se encontraron debajo de la media y sus problemas se presentaban respecto a la extralimitación en la extensión académica; la falta de alumnos y la falta de docentes capacitados; la escasez de investigación universitaria; y la no existencia de vinculación con la sociedad.

Por otro lado, y respecto a la evaluación en el ámbito jurídico, los resultados mostraron que 35 universidades no cumplían con la media. Los problemas que se encontraron estuvieron en: la existencia de estatutos de asociaciones gremiales; escrituras de bienes inmuebles a nombre de la institución; y reglamentos aprobados de selección (CONESUP, 2009, pág. 49).

Las conclusiones de este informe realizado por CONESUP explicaron que entre los principales problemas del deficiente sistema educativo estaba el hecho de que existía una cantidad desmedida de instituciones de educación superior; por tanto, existían en demasía ofertas académicas y extensiones, es decir que existía un órgano que daba facilidades a la creación de IES sin exigencia alguna. Esto estuvo ligado a un sistema corrupto de regulación estatal que hacía que el sistema de educación superior se viese completamente deteriorado.

Ahora bien, respecto a la evaluación que realizó CONEA hay que mencionar que este no cumplió con realizarlo en el plazo que exigía el Mandato 14 y solicitó una prórroga a la Asamblea. Finalmente, entregó el “Informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de Educación Superior” el 4 de noviembre de 2009. Allí se señalan los parámetros aplicados en la evaluación y los resultados, con sus respectivas recomendaciones, el 4 de noviembre de 2009 (Minteguiaga 2010).

Esta evaluación analizó la academia universitaria, la investigación, la gestión interna, y a los estudiantes, como los principales ámbitos de valoración del desempeño (Gallardo 2019). Además, se realizó con un enfoque que se denominaba “Métodos de Decisión Multicriterio” el cual proponía construir una estructura de evaluación conforme a múltiples criterios (CONEA 2009).

Los resultados que arrojó el análisis de CONEA en las IES, estableció que existía “una polarización de conceptos claves en los centros de educación superior, una falta de regulación a la oferta académica, y carencia de presupuestos destinados a

la investigación.” (Gallardo 2019). Con estas conclusiones el CONEA clasificó a las IES en cinco categorías. Estas se dividieron desde la A, siendo esta la categoría más eficaz, apta y de calidad; hasta la E, que era la categoría menos capaz para continuar funcionando.

Por tanto, los informes resultantes a partir del Mandato No.14 fueron trascendentales para la transformación de la educación superior, ya que vislumbraron el panorama que se vivía en ese entonces en la educación superior y concordaron en la grave situación por la que atravesaban las instituciones en esa época.

Hay que mencionar que ambos informes, tanto de CONESUP como de CONEA, identificaron falencias en el área docente, en el área de investigación y de vinculación con la sociedad, en el área académica y demás. (Informe de la evaluación global de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador, CONEA, noviembre 2009)

Además, se expuso la necesidad de generar soluciones para mejorar la calidad de estas y de todo el sistema de educación superior en general a partir de una nueva planificación estratégica de gestión universitaria.

Una de las problemáticas encontradas fue el rol decadente de las universidades en la formación de investigadores generando un sistema débil en la educación superior. Por tanto, se incentivó a una mejor formación docente para conseguir mejores resultados en la formación investigativa de la universidad.

Como se mencionó, el informe de CONEA estableció cinco categorías de evaluación, es decir, las universidades se categorizaron desde la letra A hasta la letra E, siendo esta última el rango más bajo de evaluación. Estos resultados fueron los siguientes.

Tabla 2 *Categorías de evaluación*

| CATEGORÍA | TIPO DE UNIVERSIDADES | TOTAL |
|--|---|----------------------------|
| Categoría A Mejores condiciones para su funcionamiento | 7 públicas 3 cofinanciadas 1 autofinanciada | 11 Universidades 16, 2% |
| Categoría B Poseen los requisitos de funcionamiento, pero muestran precariedad en los criterios de investigación y academia | 2 cofinanciadas 1 autofinanciada 6 públicas | 9 Universidades 13.3% |
| Categoría C Sus principales falencias son: la facilidad de admisión y nivelación; la falta de dedicación de docentes; y la nula investigación. | 2 autofinanciadas 3 cofinanciadas 8 públicas. | 13 Universidades 19% |
| Categoría D Se caracteriza por la falta de docentes contratados a tiempo completo y sus mediocres salarios | 3 públicas 1 cofinanciada 5 autofinanciadas | 9 Universidades 13.3% |
| Categoría E Estas instituciones no poseen la capacidad de generar conocimiento alguno, sus carreras están | 2 públicas 1 cofinanciada 23 autofinanciadas. | 26 universidades 38.2% |

| | | |
|--|--|--|
| ofertadas con fines mercantiles y de rentabilidad financiera. Ninguna de estas instituciones presenta líneas de investigación y, además, no poseen ningún tipo de vinculación con la comunidad. Las IES ubicadas en esta categoría deben ser clausuradas. | | |
|--|--|--|

Fuente: elaboración propia con base en (Ramírez, 2012).

Así, en la categoría A se encontraron 11 instituciones que cumplieron con los requerimientos e indicadores necesarios y en la categoría E se clasificaron 26 instituciones de educación que no lograron cumplir con el estándar de calidad propuesto en los indicadores de evaluación (Rojas 2011).

Una de las medidas que se tomaron para dar solución a esta situación fue la depuración dentro del sistema universitario de las universidades que no cumplían con el correcto desempeño institucional denotado a partir de su posicionamiento en la categoría E. Esta medida fue posteriormente tomada en cuenta en la Ley Orgánica de Educación Superior, en la disposición transitoria tercera, en donde se paató que el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior debería evaluar a las universidades de categoría “E” en un plazo de 18 meses luego de promulgada la Ley y si se consideraba necesario se deberían suspender y derogar las leyes que las crearon (Tafur 2016).

Fue por ello por lo que el Mandato Constituyente 14 derogó la ley No. 130 de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE) pues

fue una universidad que no cumplía con los parámetros necesarios para establecerse como una institución de educación superior. Fue el precedente más fuerte para concientizar sobre la precariedad y corrupción académica en la educación superior de esa época.

Respecto a la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, esta nació el 7 de agosto de 1998, a través de la Ley No. 130 que emitió el Congreso Nacional. Esta Universidad apareció como una “entidad de derecho privado sin fines de lucro, con personería jurídica y autonomía administrativo-financiera y con sede en la ciudad de Ambato” (Minteguiaga 2010).

Cabe resaltar que para ese entonces el Congreso Nacional aprobó la creación de una universidad, que debía regirse según lo que establecía la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas. Esta ley exigía que la institución contase con un informe previo que debía ser realizado por el CONESUP pues este estaba a cargo de la coordinación y regulación de las Instituciones de Educación Superior.

La Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE) recibió un informe negativo por parte del CONESUP quien mencionaba que esta Universidad no cumplía los requisitos necesarios para que pudiera operar correctamente. El informe se entregó a las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional quienes se encargaban de aprobar o negar la creación de las IES. Es aquí en donde, a pesar del informe negativo, el Congreso Nacional sí permite la creación de esta Universidad y además otorgó una aprobación para que se pudiesen crear extensiones universitarias. Este proceso se vislumbró como irrazonable e irregular. Posteriormente la UCCE fue denunciada varias veces por otras tantas irregularidades y el 24 de mayo de 2001 se dio paso a que se le realizase una auditoría académica. El mismo día de la audiencia el CONESUP resuelve la aprobación del estatuto de la UCCE. Este hecho se entendió como contradictorio y además corrupto, en la aprobación del estatuto en una universidad auditada por

denuncias en su contra. Así, varias autoridades del CONESUP deciden intervenir en la UCCE y el 12 de diciembre de 2001 envían un comunicado en donde mencionan que “mediante resolución resuelve intervenir a la UCCE con el propósito de precautelar los intereses de la educación superior del país y los derechos académicos de los estudiantes de dicho centro de estudios” (Mintegiaga 2010). De esta manera, la CONESUP intentó arreglar la situación y propuso que la UCCE cumpliera con los objetivos por los que se creó.

Por otro lado, existieron varias causas para la intervención de la CONESUP; sin embargo, la más importante, y en la cual se enfocó el Consejo Nacional de Educación Superior fue:

La no sujeción a los procedimientos señalados en la ley y en las disposiciones obligatorias a todas las instituciones de educación superior, para la apertura de extensiones universitarias, funcionamiento de programas de educación a distancia o semipresenciales y de posgrado, así como la expedición de títulos sin el sustento académico exigido por el CONESUP (Mintegiaga 2010).

Las irregularidades en la UCCE no pararon, incluso, salieron a la luz varios años después de su clausura. Por ejemplo, René Ramírez, ex presidente del Consejo de Educación Superior, en 2012, dio testimonio de las irregularidades encontradas en la UCCE, y mencionó en una rueda de prensa, en 2012, que: “Encontraron personas que tienen inclusive cinco títulos en diferentes carreras. Eso es imposible hacer si realmente esa universidad hubiera sido seria” (Consejo de Educación Superior, 2012).

Para dar solución a lo que estaba pasando, la CONESUP decidió cerrar los programas, tanto de pregrado como de postgrado y suspender las extensiones que se encontraban vigentes. Esta intervención a la UCCE estuvo amparada en la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000 pues en su artículo 13, literal g, mencionaba que el “Consejo Nacional de Educación Superior podrá intervenir y adoptar acciones tendientes a solucionar problemas que amenacen el normal

funcionamiento de los centros de educación superior conforme al reglamento que deberá crear el Consejo” (Ley Orgánica de Educación Superior, 2000).

Por otra parte, el Reglamento Regulador de Intervenciones creado para la intervención de la CONESUP fue aprobado en 2002 y por ello se nombró un mes después a una persona para que estuviera a cargo de la intervención en la UCCE. El primer interventor de este caso, por tan solo 10 meses, fue el Dr. José Orozco Cadena quien permitió que la UCCE cree Unidades de Apoyo Temporales en áreas equivalentes a las extensiones anteriormente clausuradas. Este hecho fue denunciado y posteriormente se reemplazó al Dr. Orozco Cadena por el tecnólogo Jorge Almeida Norat. (Minteguiaga 2010).

Minteguiaga, (2010) menciona que entre el año 2002 y 2006, existieron cinco hechos relevantes respecto de la intervención de la UCCE, estos fueron:

- 1) El 20 de mayo del 2004 el CONESUP hace un intento fallido de suspender el proceso de intervención a la UCCE, y logra habilitar nuevamente sus programas de extensiones académicas;
- 2) A inicios del 2005 el presidente del CONESUP conforma una Comisión de Veeduría Ciudadana para analizar el modo de proceder por parte del CONESUP ante la intervención de la UCCE;
- 3) El 16 de enero del 2006 la Comisión de Veeduría Ciudadana entrega su informe explicando varias irregularidades en el proceso de intervención, así como también ve necesario seguir con el proceso;
- 4) A mediados del año 2006, el Dr. Milton Altamirano Escobar, institutor y ex rector de la UCCE, pasa a formar parte del CONESUP como vocal principal;
- 5) El 23 de noviembre del 2006 el CONESUP da fin al proceso de intervención de la UCCE, alegando que esta universidad ha fortalecido y regularizado su desarrollo institucional.

La CONESUP se encontró llena de intereses y decisiones divididas pues algunos de los integrantes buscaban que se realizase un proceso correcto y transparente, pero otros buscaban actuar de manera corrupta en beneficio de sus intereses. Así, la Asamblea decide expedir dos artículos establecidos en el Mandato 14: El primer artículo establecía la derogación de la Ley No. 130, esto conllevó la suspensión y clausura de la UCCE. El segundo artículo, por otra parte, revocó el literal f del artículo 12 de la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000 que significaba la desvinculación de los representantes electos en la forma en que lo estipulaba, siendo el Dr. Milton Altamirano Escobar uno de ellos. En la segunda parte del Mandato 14 también se contó con cuatro disposiciones transitorias que se refirieron a los derechos, garantías, planes de contingencia y liquidaciones de los estudiantes y administrativos de la UCCE tras su clausura.

Ahora bien, nuevamente respecto al informe de CONEA, se debe también mencionar que todas las universidades tuvieron un mismo sistema de evaluación sin importar si se trataba de grandes o pequeñas, públicas o privadas o con muchos o pocos años de creación. Esto provocó una fuerte crítica pues difícilmente se podía comparar el nivel de universidades grandes con cientos de años de creación con universidades particulares pequeñas.

Hay que resaltar que además de los resultados arrojados en el informe de CONEA, se obtuvieron también recomendaciones para resolver los problemas en el sistema de educación superior, esto respecto al ámbito de “acceso, cobertura, oferta académica y deficiencia de los Institutos Educativos Superiores, universidades y escuelas politécnicas.” (Gallardo 2019).

Así, un año después de la elaboración de los informes de CONESUP y CONEA y de la expedición del Mandato 14 se aprobó la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), en el año 2010, que buscaba encontrar solución a los problemas planteados en los informes presentados a través de la centralización de

la administración e implementación de políticas en el sistema de educación superior.

CAPÍTULO III

Segundo mandato, 2009-2013: Crece la inversión en Educación Superior, la matrícula y el acceso de los sectores medios y pobres

3.1 La educación en la Constitución del 2008

Previo a la expedición de la LOES hay que recordar de dónde proviene esta propuesta; es así como en principio la Constitución del 2008 se enfoca en la Educación Superior, la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. Así, consagra cinco artículos (350, 351, 385, 387, 388) para estructurar los lineamientos del sistema de educación superior, así como también las obligaciones y derechos del Estado, la sociedad y los agentes de este sistema.

En los artículos de la Constitución se destacan la productividad y la eficiencia como características marco del sistema educativo. Se evidencia, además, la utilidad que se les da a los recursos, pues se busca maximizar los resultados y la inversión pública en este sistema de educación. La soberanía también aparece como una característica que guía el deber ser de las construcciones educativas. Y también se evidencia una preocupación por mejorar la calidad de vida. Por otro lado, en los mismos artículos se identifica un precepto que va ligado a la implementación del Sumak Kawsay y es el “respeto por el Ambiente, la Naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía”.

Para Belén Albornoz (2013), con la nueva Constitución, “los instrumentos de política pública, las instituciones y las prácticas, se transforman y los procesos de planificación política se organizan en torno al Sumak Kawsay” (Pombo 2015). Esto se evidencia en el artículo 387 que establece la importancia de incorporar al país a una sociedad del conocimiento para lo que se debe generar y producir este conocimiento mediante la ciencia, la tecnología y los saberes ancestrales.

En la Constitución, también, se consagra el vínculo que tiene la educación superior con la Ciencia y la Tecnología. Ella tiene como función esencial la formación académica y profesional, así como también la investigación científica, tecnológica y la innovación que ayuden en la construcción de soluciones para los problemas del país. Así, se evidencia el vínculo que tiene el país con la educación superior y la producción de conocimiento.

Por otro lado, la Constitución del año 2008 se mostraba interesada en la planificación a nivel nacional, así como también respecto de la importancia del rol del Estado en el desarrollo del país. Es por ello por lo que mediante decreto ejecutivo se crea la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) quien tuvo como objetivo principal el administrar y coordinar un “Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa que contribuya al crecimiento económico y desarrollo sostenible del país, en el mediano y largo plazo, consolidando la planificación prospectiva, la institucionalidad estatal y el ciclo de las políticas públicas” (Senplades 2013).

Es así como la Constitución hace notoria la necesidad de la articulación del sistema de educación superior al Plan Nacional de Desarrollo que contiene iniciativas específicas de planificación de actividades que se realizan en el marco de las políticas públicas del Estado. Así, en el Plan de Desarrollo Nacional de 2007 respecto de la educación superior se veían tres ejes centrales: la importancia del desarrollo de los conocimientos en biociencias, el fortalecimiento de las capacidades estatales de investigación y la importancia de aumentar los niveles de formación del talento humano ecuatoriano. En el año 2010, sin embargo, se hace visible un plan de desarrollo, en donde se destaca la importancia del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y la subordinación que tiene la Ciencia y la Tecnología a este. Por tanto, las actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación se muestran estrechamente vinculadas a las de Educación Superior.

3.2 La educación en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013

La SENPLADES se presentó como una de las instituciones principales para la realización de las nuevas políticas propuestas para la educación superior, esto debido a que uno de sus objetivos fue articular al sistema de educación superior con el Plan Nacional de Desarrollo. Así, la SENPLADES buscaba vincular la educación superior con la sociedad haciendo que las IES ecuatorianas funcionasen como un bien público.

De allí que es necesario ahondar en el Plan Nacional de Desarrollo para la Revolución Ciudadana que inicia en 2007 proponiendo ciertos lineamientos alternativos para el desarrollo del Ecuador. A partir del año 2009 buscó su continuidad en el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013. Respecto a este último, se plantean nuevos retos hacia una construcción del proyecto de la Revolución Ciudadana que prometía un Estado plurinacional e intercultural que alcanzaría el ideal del Buen Vivir en el Ecuador.

Como se conoce, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 planteaba desafíos técnicos, políticos e innovaciones para el desarrollo. Además, con el Buen Vivir como fundamento se han impulsado modos alternativos de vida a partir de varias reivindicaciones que se convirtieron en principios orientadores reconocidos e incorporados en la nueva Constitución. Es así como el Buen Vivir construyó una visión más amplia de un nuevo paradigma que promovía estrategias económicas incluyentes, sustentables y democráticas, centrado en reinterpretar la relación naturaleza-ser humano y reivindicador de la igualdad, la justicia social y el reconocimiento de los distintos pueblos y culturas. (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013)

La figura del Buen Vivir implica un concepto vivo históricamente construido en constante resignificación que, además, obligaba a reconstruir lo público para que se estableciese la reciprocidad y mutuo reconocimiento, así como también la

autorrealización y la construcción de un nuevo modelo social compartido. Este modelo tiene orientaciones éticas y principios para formar una sociedad justa, libre y democrática (Senplades 2013).

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 desplegaba varias estrategias y objetivos. Cinco de las 12 estrategias se encuentran vinculadas a la Educación Superior y a la Ciencia, Tecnología e Innovación y cuatro de ellas se encuentran vinculadas indirectamente (la dos, la tres, la cuatro y la siete), pues tienen que ver con el aumento de la productividad, la transformación de la especialización económica, una inserción regional y mundial que sea estratégica y soberana, y el cambio de la matriz energética (Minteguiaga 2010). Sin embargo, la quinta estrategia es la más importante pues menciona la 'transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación' (Senplades 2013).

Respecto a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 se puede decir que la Educación Superior junto con la Ciencia, Tecnología e Innovación aportan a todos. Pero específicamente tres de ellos se articulan en torno a estos ejes y son: Los objetivos tres, seis y once. Además, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 plantea dos cuestiones sustanciales cuales eran el transformar la Educación Superior y formar talento humano para mejorar las capacidades ciudadanas (Minteguiaga 2010).

Los desafíos estratégicos para el desarrollo social del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, eran:

- Reconocer al ser humano como ser gregario que desea vivir en sociedad.
- Promover la igualdad, la integración y la cohesión social como pauta de convivencia.
- Garantizar progresivamente los derechos universales y la potenciación de las capacidades humanas.

- Construir relaciones sociales y económicas en armonía con la naturaleza.
- Edificar una convivencia solidaria, fraterna y cooperativa.
- Consolidar relaciones de trabajo y de ocio liberadores.
- Reconstruir lo público.
- Profundizar la construcción de una democracia representativa, participativa y deliberativa.
- Consolidar un Estado democrático, pluralista y laico.
- Construir una sociedad que reconozca la unidad en la diversidad.

Y las doce estrategias de cambio que definió el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2009-2013, eran:

1. Democratización de los medios de producción, (re)distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y de organización.
2. Cambiar el modelo especial de economía con compensación selectiva de importaciones para la buena vida.
3. Crecimiento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos globales.
4. Compromiso estratégico y soberano con el mundo y la integración latinoamericana.
5. Cambios en la educación superior y transferencia de conocimiento en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación.
6. Conexiones y comunicación de la información para la construcción de la sociedad de la información.
7. Cambio de matriz energética.
8. Invertir en una buena vida como parte de una macroeconomía sostenible.
9. Participación, protección social solidaria y garantía de derechos en el marco de los derechos constitucionales y del estado de justicia.
10. Desarrollo sostenible, conservación de la naturaleza, conocimiento del patrimonio natural y promoción del turismo comunitario.

11. Desarrollo y planificación regional, descentralización y descentralización.
12. El poder cívico y el protagonista social.

Específicamente para este trabajo la estrategia cinco es la que se debe tomar en cuenta. Además, este plan establece que la calidad de vida y el progreso están ligados a la cobertura, calidad y pertinencia de la formación superior, así como también a la inversión que realiza respecto de la ciencia, tecnología e innovación.

Por otro lado, se mencionaba que la educación superior junto con la investigación (que va de la mano con la primera) deben ser concebidas como un bien público pues su desarrollo beneficia a la sociedad. En este sentido, se establecía en ese año que una de las prioridades debía ser el aumentar el acceso a la Educación Superior para que esta se transformase en un mecanismo de movilidad social ascendente, así como también para la igualdad de oportunidades. Así, se buscaba promover un acceso a la educación superior en donde el nivel socioeconómico no constituyera un impedimento, creándose así becas, ayudas socioeconómicas, políticas de cuotas y créditos educativos; además, con estas ayudas también se establecían criterios meritocráticos buscando una mejor excelencia académica. Por otro lado, se buscó la implementación de un sistema de nivelación que permitiera solucionar las desigualdades educativas. Este plan, además, buscaba atacar otras desigualdades como la discriminación negativa por factores sociales, religiosos, culturales, de raza, sexo, etc. (Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013)

Se tomó muy en cuenta, además, a la investigación ligada a la educación superior pues tales instituciones aportarían investigación aplicada que ayudaría a la industria nacional, así como también a ciertas áreas específicas ligadas a la necesidad de desarrollo del país.

3.3 La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) DEL 2010

Por otro lado, mediante propuesta de la SENPLADES y a petición del Poder Ejecutivo en el año 2009, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo realizó un proyecto de Ley de Educación basado en siete preceptos constitucionales cuales son: principio de autonomía responsable, principio de cogobierno, principio de igualdad de oportunidades, principio de integridad, principio de calidad, principio de pertinencia y principio de autodeterminación. Este Proyecto de Ley se centró en la Educación Superior dando como consecuencia la creación de una nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), misma que tuvo un año de plazo para ser promulgada (Gallardo 2019).

Esta Ley Orgánica de Educación Superior fue aprobada en el año 2010 y generó cambios importantes en la educación superior. Las reformas relevantes establecidas en la LOES fueron:

La creación de un nuevo reglamento de la carrera del docente; instauración de concursos públicos de merecimientos para ocupar cargos en instituciones de educación superior; la obligatoriedad de que las autoridades tuviesen título cuarto nivel; tres de cada 5 profesores debían ser de tiempo completo; 5% de ingresos estatales permanentes deberían destinarse a la educación superior; la unión de los institutos pedagógicos y conservatorios de música al sistema de educación superior; y la estipulación de una serie de criterios para aprobar la creación de nuevas IES (Ramírez, R 2016).

La Constitución del 2008 y la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010 generaron varios cambios en la educación superior lo que ayudó a la constitución de una nueva institucionalidad de regulación y planificación, institucionalidad que trabajaba de forma independiente a los intereses del sector privado y aportó al funcionamiento de la Educación Superior una nueva visión para entenderla como un bien público y un derecho fundamental.

Entonces, en el año 2010, luego de la expedición del mandato 14 así como de los informes realizados por CONESUP y CONEA, se retomó la necesidad de reformar el sistema de Educación Superior para concretar los principios de la Constitución de 2008 según el nuevo marco normativo ecuatoriano.

La LOES fue aprobada luego de varios debates, aunque varios rectores presentaron una fuerte oposición hacia esta Ley desde una visión de autonomía universitaria, profundamente anclada en el ultra-autonomismo neoliberal, rechazando “lo público” y dando evidencia del alto nivel de corporativismo entre los rectores de las IES en ese tiempo. (Avilés, 2016). Fue una de las nuevas leyes más disputadas. Sin embargo, la Asamblea Nacional expidió, el 12 de octubre de 2010, la nueva Ley Orgánica de Educación Superior que:

Reafirmó la gratuidad de la educación superior; reiteró la necesidad de articular la educación con las metas de desarrollo local y nacional; planteó la necesidad de asegurar la calidad de la educación superior; buscó la democratización del acceso a la universidad, pero también de las prácticas gubernativas y administrativas de las instituciones; consolidó la educación superior como un bien público y planteó la necesidad de una mayor regulación estatal para asegurar que esto se cumpliera (Avilés, G 2016).

Incluso, esta gratuidad se evidencia principalmente en la Constitución del 2008, que estableció en el artículo 365 que la educación superior de carácter público deberá ser gratuita hasta el tercer nivel. Y menciona las siguientes generalidades:

El ingreso a las universidades públicas se rige por el sistema de nivelación y postulación definido en la ley. La educación gratuita se refiere al sentido de responsabilidad académica de los estudiantes. Independientemente de su carácter público o privado, se garantiza la igualdad de oportunidades de acceso, continuación, movilidad y finalización de los estudios, con excepción de la carga de la enseñanza privada. El cobro de tasas en una institución privada de educación superior cuenta con mecanismos como becas, créditos, derechos de admisión u otros que permiten la integración y la igualdad social en su dimensión multidimensional (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Así, una de las reformas más representativas que tuvo la educación superior en el gobierno de Rafael Correa fue la gratuidad universitaria. Esta buscaba terminar

con la educación superior desarrollada antes de la Constitución del 2008, pues como se conoce se trataba de un bien privado para aquellos que tenían la capacidad económica y podía costearla, es decir que buscaba terminar con el sistema de educación superior delimitado por la economía de cada persona.

El establecimiento de la gratuidad de la educación superior aparece contradictoriamente al proyecto utilitario-liberal de gobiernos anteriores al 2007. La gratuidad detenía el sistema de educación universitaria elitista que se contraponía “al nuevo pacto de convivencia, biosocialista, igualitario y republicano, contenido en la Constitución del 2008” (Bernasconi, A., & Rojas, F. 2004). La Constitución de 2008 mira a la educación universitaria como una herramienta para el ascenso social, completamente diferente al antiguo sistema de educación liberal que “funcionaba como reproductor de las desigualdades sociales” (Gallardo, 2019) pues quienes podían costearse el ingreso a esta educación era quienes en un futuro tendrían mejores oportunidades. Por tanto, la educación superior “funcionaba como reproductor de la estructura de clase” (Ramírez, R 2016). En cambio, a partir de la LOES, Juan Ponce Jarrín menciona que la universidad “muestra importantes efectos en los ingresos, en mejoras en la competitividad, en la reducción de la pobreza y desigualdad” (Ponce, J. 2016).

Entonces, la gratuidad en la educación superior a partir de 2008 y 2010 intentaba atacar las desigualdades socioeconómicas y que, así, todos tuvieran la oportunidad de ingresar a esta educación. Para René Ramírez (2010), la gratuidad no solo podía permitir el acceso de la población socioeconómica más excluida a las universidades, sino que también tenía la capacidad de dar paso a la inclusión de más indígenas, afroecuatorianos, montubios y minorías, en estos espacios de enseñanza (Gallardo 2019). Sin embargo, se debe tomar en cuenta que, a pesar de existir gratuidad y oportunidad, la excelencia académica no debía quedarse de lado. Entonces la nueva reforma educativa del 2008 buscaba democratizar la educación superior, pero sin perder la excelencia académica.

Así, el año 2008 trajo consigo grandes cambios en la educación superior. Uno de los progresos más trascendentales fue el referente al derecho a la educación de tercer nivel gratuita, a fin de democratizar el acceso a la educación superior. Este cambio tuvo un efecto positivo pues en los tres primeros años se incrementó la población universitaria.

3.4 Crecimiento matricular entre el 2009 y el 2011

Entre los años 2009 y 2011 se evidenció que la Tasa Neta de Matrícula en Educación Superior había aumentado de 27,88% a 30,1%, es decir que incrementó a casi un punto porcentual por año. Sin embargo, un problema se vio reflejado en el año 2012, en donde no solo se evidenció un cese en el crecimiento de la Tasa Neta de Matrícula, sino que, además, se generó una disminución de casi 2 puntos porcentuales, llegando a 28,57% y esto se prolongó hasta llegar al año 2014 cuando el porcentaje decayó alrededor de 7 puntos porcentuales, logrando apenas un 21,11% de población entre 18 y 24 años. Para Gallardo (2019), el abrupto decrecimiento de la tasa neta de matrícula en educación superior, a partir del año 2012, pudo deberse en gran medida a la implementación y aplicación del Examen Nacional para la Educación Superior.

Por otro lado, en los resultados de la Tasa Neta de Matrícula en Educación Superior según el área (urbano-rural) de residencia de la población universitaria, se obtuviesen resultados distintos en el área rural y en la zona urbana. Así, entre los años 2009 y 2011, los porcentajes netos de matrícula del área urbana y del área rural mostraron incrementos. Se verifica pues que los porcentajes de matrícula de la zona urbana pasaron de 34,73% a 35,81%; mientras que en la zona rural se incrementan de un 12,16% a un 16,24%. Sin embargo, para los años 2012 y 2014, la matrícula en el área rural y urbana tuvo resultados negativos, pues decreció en casi 10 puntos porcentuales para el área rural y 6 puntos porcentuales para el área urbana; lo que quiere decir que en el año 2014 el porcentaje en el

área urbana era de 25,86% y en el área rural era de 10,07%. Ahora bien, respecto a la Tasa Neta de Matrícula en Educación Superior, según los quintiles de ingreso, existió una marcada diferencia en el acceso universitario dependiendo de los ingresos económicos. Así, en el año 2009, los quintiles 1, 3 y 5 tenían una Tasa Neta de Matrícula de 13,09%, 20,18% y 49,15%; estas llegaron en el año 2011 a 15,27%, 27,16% y 50,73%. Sin embargo, entre los años 2012 y 2014 los tres quintiles mostraron un resultado negativo pues el quintil 1 disminuyó su porcentaje cuatro puntos, el quintil 3 decreció en cinco puntos, y el quintil 5 decreció casi nueve puntos (Gallardo 2019).

Ahora bien, para impulsar, desarrollar y supervisar el sistema de educación superior sostenido en la LOES se debían crear nuevas instituciones públicas que controlasen y regulasen el funcionamiento de las IES. Es así como el artículo 353 de la Constitución del 2008 mencionaba la necesidad de crear dos organismos (mismos que nacieron junto con expedición de la LOES en 2010): “uno que regule, planifique y coordine internamente el sistema y se ocupe de la relación entre los distintos actores del campo con la Función Ejecutiva, y otro de carácter técnico que acredite y asegure la calidad de la educación superior” (Ramírez, R 2016).

Es entonces cuando se creó el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) para administrar la educación superior, además se constituyó la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), quienes al trabajar juntas ayudaron a otorgar un control total de la educación superior al Estado. Y si bien se generó una centralización por parte de estos órganos administradores, reguladores y planificadores del sistema de Educación Superior, lo cual se pudo ver como una amenaza a la autonomía universitaria, la Constitución del 2008 en el artículo 355 garantizó esa autonomía por medio del reconocimiento de su dimensión académica, administrativa, financiera y orgánica, pero aclarando en su cuarto inciso que “la autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad

social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional” (Constitución Política del Ecuador, 2008).

Por tanto, la autonomía de las IES debía manejarse según las reglas del cogobierno, es por ello por lo que la fiscalización y la rendición de cuentas se convirtieron en herramientas importantes en el funcionamiento de la educación superior que debían ser realizadas con transparencia y veracidad, por tanto, era necesaria la independencia entre órganos reguladores y las autoridades de las IES. Por tanto, para que no volviese a pasar lo que sucedió en procesos de regulación anteriores precedidos por la CONESUP, El artículo 232 de la Constitución establece que “no podrán ser funcionarios de entidades que ejerzan facultades de supervisión y regulación del Estado o miembros de órganos administrativos personas que tengan intereses en sectores controlados o regulados o que representen a terceros que los tengan” (Constitución del Ecuador, 2008).

Además, al proyecto político de reconstrucción de la educación superior se le sumó la importancia de la aplicación del principio de calidad y excelencia académica. Esto se evidencia a partir de la forma en la que se empezó a repartir el presupuesto general del Estado según le corresponde a cada universidad, generando una mayor inversión en las mismas y por otro lado la nueva manera de evaluación a la que se sometieron todas las instituciones de educación superior para poder ser acreditadas. Por medio de esta evaluación, los organismos reguladores podían llegar a suspender a cualquier IES que no cumpliera con los criterios necesarios.

Esta evaluación se creó para resolver el problema de la creación indiscriminada de IES y programas universitarios en Ecuador. Así lo menciona el artículo 354 de la Constitución que establece que la creación de nuevos centros de educación superior o nuevas carreras superiores, deben estar articuladas y supeditadas a las necesidades del desarrollo nacional. Además, se debe mencionar que para la

creación de las IES se necesitaría en lo sucesivo un informe favorable otorgado por la SENPLADES, que debía basarse en los informes previos, realizados por el Consejo de Educación Superior y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Gallardo 2019).

Ahora bien, se debe toma en cuenta que con el régimen de educación anterior se mantenía una educación para pobres y otras para ricos y es a partir de la nueva visión establecida en la Constitución del 2008 que se trabajó por terminar con los privilegios y establecer un acceso equitativo al conocimiento. Por tanto, en este nuevo sistema, en el ámbito del acceso y la igualdad en la educación superior, una de las reformas más relevantes fue el garantizar el derecho a una educación pública y gratuita, hasta el tercer nivel y la disposición transitoria décimo octava de la Constitución 2008 lo reafirma al establecer “que el Estado debe compensar a las universidades y a las escuelas politécnicas públicas por los valores que dejarán de recibir por concepto de cobro de aranceles y matrículas” (Rivas 2008).

3.5 El gasto público en Educación Superior

De allí que, siguiendo esta nueva línea, en el año 2009 el gasto público en educación creció 1.716,4 millones, representando un 13,17% de gasto público total. Con ello, el gasto público en educación en el año 2009 alcanzó un 4.34% del PIB. Entonces, en 2009 Ecuador se posicionó en el puesto 63 en el ranking de países por importe invertido en educación al año y en el puesto 63 en el gasto en educación respecto al PIB (Expansión 2009).



Figura 1 Gasto Público en Educación Superior
Fuente: elaboración propia con base en Senescyt (2013).

A continuación, se pueden verificar en la Figura anterior los puntos porcentuales que ha tenido Ecuador respecto al gasto público en educación superior a través de los años. (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2013)

En el siguiente gráfico se observa el gasto público en educación superior / PIB

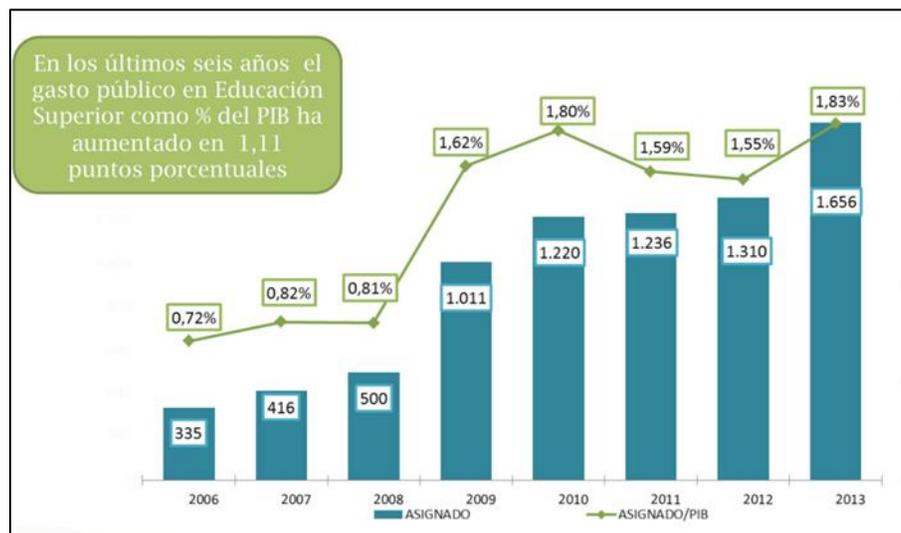


Figura 2 Gasto Público en Educación Superior / PIB

Fuente: elaboración propia con base en Senescyt (2013).

Por último, se observan en el siguiente gráfico los puntos porcentuales que ha tenido Ecuador respecto al gasto público en educación superior por alumno en relación con el PIB per cápita.

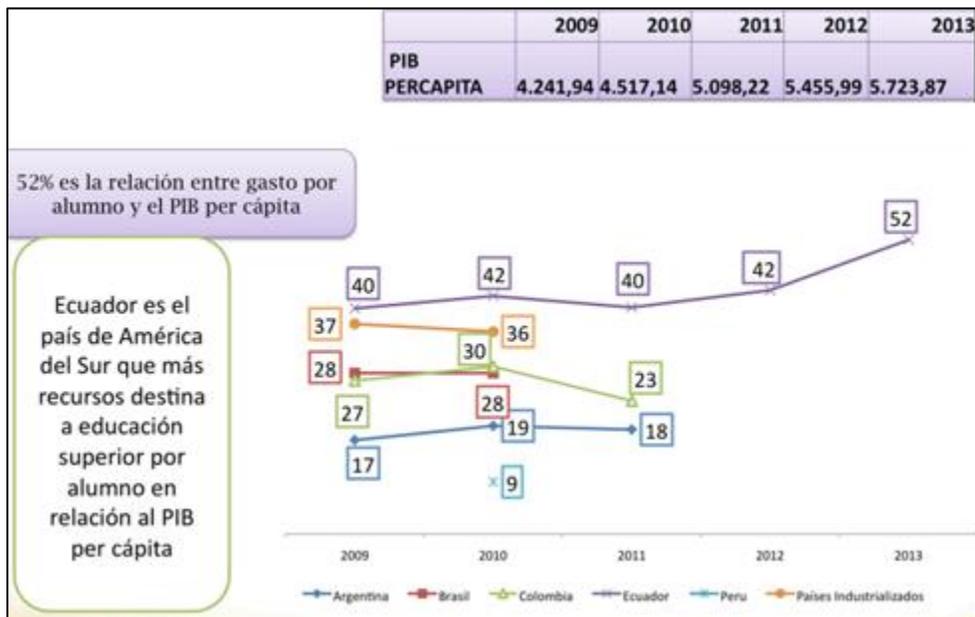


Figura 3 puntos porcentuales que ha tenido Ecuador respecto al gasto público en educación

Fuente: elaboración propia con base en Senescyt (2013).

3.6 Principios y directrices de la Ley Orgánica de Educación Superior del 2010

Ahora bien, con el desarrollo de este nuevo plan de gobierno y pensando en el mejoramiento de la educación superior, con la Ley Orgánica de Educación

Superior (LOES), luego de varios debates y sugerencias de quienes integraban el sistema de educación superior y la sociedad, se creó un nuevo modelo estructural sólido regido por los siguientes principios (artículo 12):

- **Autonomía responsable:** Libertad en el trabajo académico, pero observando la rendición de cuentas para corroborar un trabajo responsable en el sistema de educación superior
- **Cogobierno:** (Autonomía universitaria) Distribución y gestión de funciones entre los sectores que integran la comunidad universitaria
- **Igualdad de oportunidades:** Este principio se encuentra en el artículo 56 de la LOES y consiste en garantizar a los actores del sistema de educación superior las mismas posibilidades en el acceso, permanencia, movilidad y egreso del sistema, sin discriminación de género, credo, orientación sexual, etnia, cultura, preferencia política, condición socioeconómica de movilidad o discapacidad. Además, busca que las instituciones que conforman este sistema cumplan con la inclusión por los medios de su alcance o el desarrollo de programas a favor de los ecuatorianos en el exterior, retornados y deportados y de los migrantes. Así como también se promoverá el acceso para personas con discapacidad.
- **Calidad:** Este principio se encuentra en el artículo 93 de la LOES y se refiere a la búsqueda continua y auto-reflexiva del mejoramiento, aseguramiento y construcción colectiva de la calidad de educación superior en la que participen todos los estamentos del Sistema de Educación Superior. La calidad debe basarse en el equilibrio de la docencia, la investigación e innovación y la vinculación con la sociedad y debe orientarse por los demás principios.

- **Pertinencia:** Este principio se encuentra en el artículo 107 de la LOES y consiste en que la educación superior responda a las expectativas y necesidades de la sociedad, a la planificación nacional, y al régimen de desarrollo, a la prospectiva de desarrollo científico, humanístico y tecnológico mundial y a la diversidad cultural. Es decir, se busca un trabajo académico regido bajo los parámetros de planificación y objetivos del Estado y el Plan Nacional.
- **Integralidad:** Este principio se encuentra en el artículo 116 de la LOES y consiste en la articulación del Sistema Nacional de Educación con el Sistema de Educación Superior y la articulación entre las distintas instituciones al interior del propio Sistema de Educación Superior. Es decir, se basa en el trabajo conjunto con los distintos niveles del sistema educativo nacional.
- **Autodeterminación:** Este principio se encuentra en el artículo 145 de la LOES y se refiere a la generación de condiciones de independencia para la enseñanza, generación y divulgación de conocimientos; en el marco del diálogo de saberes, la universalidad del pensamiento y los avances científico-tecnológicos locales y globales. Es decir, se trata de un trabajo académico independiente para la producción y difusión de conocimiento.

Así, el sistema de educación superior debe procurar la producción del conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica y tecnológica global. Además, el Sistema de Educación Superior, como parte del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, se rige por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. (Ley Orgánica de Educación Superior, 2010).

La LOES también se centra en la regulación del sistema de educación superior del país y de los organismos e instituciones que integran ese sistema; además, determina los derechos, deberes y obligaciones y establece las sanciones por el incumplimiento de disposiciones de la Constitución y de la LOES. Es así como su objeto se basa en garantizar el derecho a una educación superior de calidad que busque la excelencia, garantice la interculturalidad y permita el acceso universal, la permanencia, la movilidad y egreso sin discriminación y con gratuidad.

Por otro lado, y como ya se mencionó, la LOES establece que el sistema de educación superior será presidido por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) quienes actuarán en el ámbito de sus competencias conforme a la Constitución de la República y la LOES, y deberán coordinar entre sí el ejercicio de sus funciones, deberes y atribuciones. Así, estos organismos tienen las siguientes competencias:

Tabla 3 Competencias de los Organismo

| | |
|----------|--|
| SENESCYT | <ul style="list-style-type: none"> Ejerce la administración y rectoría de políticas estatales de la educación superior |
| CES | <ul style="list-style-type: none"> Expide normativa que regula el sistema de educación superior, sanciona las irregularidades y aprueba la apertura de carreras |
| CEAACES | <ul style="list-style-type: none"> Evalúa y acredita las instituciones de educación superior, habilita a los estudiantes graduados para |

| | |
|--|--|
| | que ejerzan su profesión, entre otras actividades. |
|--|--|

Fuente: elaboración propia con base en (Ganga & Maluk, 2017).

La Ley Orgánica de Educación Superior establece en su ámbito de aplicación que será la responsable de regular el sistema de educación superior, los organismos e instituciones que lo integran; además, de determinar los derechos, deberes y obligaciones de las personas; y establecer las sanciones por incumplir lo determinado en la Constitución y en la LOES.

La LOES, además, menciona los derechos y deberes de los y las estudiantes (artículo 5), y los derechos y deberes de los profesores o profesoras e investigadores o investigadoras respectivamente (artículo 6). Así también, el artículo 7, tomando en cuenta el principio de igualdad, establece las garantías para el ejercicio de derechos de las personas con discapacidad.

La LOES menciona, además, que el fin general de la educación superior (artículo 3) es responder al interés público y no al interés individual ni corporativo al ser un derecho humano y un bien público. Define, además, al derecho a la educación superior como el ejercicio efectivo de la igualdad de oportunidades que busca acceder a una formación académica y profesional con la producción de conocimiento pertinente y de excelencia, incluso integra a las comunidades, pueblos y nacionalidades para que participen en el proceso de educación superior. Pero también en su artículo 8 se visualizan los fines concretos que tiene, que son:

- a)** Aportar al desarrollo del pensamiento universal, a la producción científica, de las artes y la cultura y a la promoción de transferencias e innovaciones tecnológicas;
- b)** Fortalecer el espíritu reflexivo orientado al logro de la autonomía personal;
- c)** Contribuir al conocimiento, preservación y enriquecimiento de saberes ancestrales y cultura nacional;

- d)** Formar académicos y profesionales responsables con conciencia ética y solidaria;
- e)** Aportar con el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo;
- f)** Fomentar y ejecutar programas de investigación;
- g)** Constituir espacios para el fortalecimiento del Estado;
- h)** Contribuir en el desarrollo local y nacional a través del trabajo comunitario o vinculación con la sociedad;
- i)** Impulsar la generación de programas, proyectos y mecanismos para fortalecer la innovación, producción y transferencia científica y tecnológica;
- j)** Reconocer a la cultura y las artes como productoras de conocimientos y constructoras de nuevas memorias;
- k)** Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe superior;
- l)** Fortalecer la utilización de idiomas ancestrales y expresiones culturales, en los diferentes campos del conocimiento.
- m)** Fortalecer la formación profesional en las nuevas tecnologías

Para la LOES, la educación superior es una condición indispensable para la construcción del derecho del buen vivir basado en la interculturalidad, el respeto a la diversidad y a la convivencia armónica de la naturaleza. Y el Estado debe ser el responsable de proveer los medios y recursos a las instituciones públicas que conforman el Sistema de Educación Superior y brindar las garantías para que cumplan con su tarea. Así, el Estado también reconoce y garantiza la naturaleza jurídica propia y la especificidad de todas las universidades y escuelas politécnicas, así como su autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, y es en ejercicio de la autonomía responsable que las universidades y escuelas politécnicas deberán mantener relaciones de reciprocidad y cooperación entre ellas, con el Estado y con la sociedad; y deberán regirse en el marco de los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y rendición de cuentas.

Por otra parte, el artículo 13 de la LOES genera las funciones que tiene el Sistema de Educación Superior, las cuales son:

- a)** Garantizar el derecho a la educación superior mediante la docencia, la investigación y su vinculación con la sociedad, y asegurar la calidad, excelencia académica y pertinencia.
- b)** Promover la creación, desarrollo, transmisión y difusión de la ciencia, la técnica, la tecnología y la cultura.
- c)** Formar académicos, científicos y profesionales responsables, éticos y solidarios, comprometidos con la sociedad, debidamente preparados en todos los campos del conocimiento;
- d)** Fortalecer el ejercicio y desarrollo de la docencia y la investigación científica;
- e)** Evaluar y acreditar a las instituciones del Sistema de Educación Superior, sus programas y carreras;
- f)** Garantizar el respeto a la autonomía universitaria responsable;
- g)** Garantizar el cogobierno efectivo, democrático y participativo;
- h)** Promover el ingreso del personal docente y administrativo;
- i)** Incrementar y diversificar las oportunidades de actualización y perfeccionamiento profesional;
- j)** Garantizar las facilidades y condiciones necesarias para las personas con discapacidad;
- k)** Promover mecanismos asociativos con otras instituciones de educación superior y unidades académicas de otros países;
- l)** Promover y fortalecer el desarrollo de las lenguas, culturas y sabidurías ancestrales de los pueblos y nacionalidades del Ecuador;
- m)** Promover el respeto de los derechos de la naturaleza, la preservación de un ambiente sano y una educación y cultura ecológica;
- n)** Garantizar la producción de pensamiento y conocimiento articulado con el pensamiento universal;
- o)** Brindar niveles óptimos de calidad en la formación y en la investigación;

- p) Implementar políticas y programas institucionales para erradicar cualquier forma de violencia;
- q) Crear programas de prevención orientados a identificar las diferentes formas de violencia;
- r) Capacitar a la comunidad universitaria en temas de violencia; y,
- s) Establecer mecanismos de denuncia y ulterior reparación en caso de hechos probados.

La sanción de la LOES también significó nuevas reglas para la asignación y el uso del presupuesto asignado. En el artículo 36 se estableció que, al menos, el 6% del presupuesto de las IES públicas o cofinanciadas por el Estado, debe ser asignado a la investigación, al financiamiento de publicaciones y a becas de posgrado para los profesores.

Respecto a la asignación de recursos, el artículo 24 de la LOES establece que la evaluación y categorización de las diversas IES en base a criterios de calidad, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica, son las características que se usan para definir los recursos a ser asignados a las IES. Por tanto, la evaluación es un instrumento necesario para la asignación de recursos.

Por su parte la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Educación Superior, implementó el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), que observa los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

3.7 Creación y aplicación del Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) en el 2012

En este marco se creó el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), que explora las habilidades básicas de razonamiento matemático, verbal y lógico.

Los resultados orientan al estudiante para que elija la carrera que desea estudiar obteniendo desde un mínimo de 800 puntos; definiéndose valores específicos para cada carrera, por ejemplo, Medicina: 950 a 1000 puntos.

En febrero del 2012 se aplicó la primera versión del ENES a los 57.912 bachilleres aspirantes a ingresar a cinco IES del país: Universidad de Guayaquil, Técnica de Babahoyo, Universidad Nacional de Milagro, Escuela Politécnica del Ejército e Instituto Tecnológico Central Técnico. Sólo aquellos estudiantes interesados en acceder a la educación superior pública debieron rendir dicho examen.

Sin embargo, en años sucesivos no pudieron ingresar miles de jóvenes a las universidades, hecho importante en la historia de la educación en el Ecuador, ya que no completaron el mínimo de 800 puntos básicos, quedando fuera de este proceso que por primera vez se hacía en la nación. Así, en el año 2012 no pudieron ingresar a nuestras Universidades más de 9.000 jóvenes ecuatorianos/as. En el año 2013 más de 6.000 jóvenes ecuatorianos/as tampoco pudieron ingresar a las universidades; y para el año 2015 no lograron ingresar más de 5.000 jóvenes ecuatorianos/as.

Para el año 2017, con el afán de mejorar la situación respecto al ingreso a las IES públicas, el examen Ser Bachiller (examen que rinden los estudiantes para graduarse) fue el instrumento que usó la SENESCYT para el ingreso a las universidades en reemplazo al Examen Nacional para la Educación Superior (ENES). Esta prueba tiene un peso del 30% de la nota de grado y en caso de que el estudiante no obtenga 7 puntos deberá rendir un supletorio. De no aprobar ese examen, el estudiante se podrá presentar al examen de grado (por una única oportunidad) en el siguiente ciclo.

Para completar el modelo, se constituyó el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), el cual es un organismo público que, por medio de una evaluación, busca asignar cupos y permitir que los postulantes ingresen a las IES.

La evaluación que realiza el SNNA se denomina Examen Nacional para la Educación Superior (ENES). Este examen es una herramienta que permite analizar y evaluar conocimientos necesarios para el desarrollo de una carrera universitaria. Según la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, “la universalización del ENES promueve la igualdad de condiciones y oportunidades en el acceso de las y los estudiantes al sistema de educación superior, disminuyendo las brechas de la población históricamente excluida, fortaleciendo la permanencia y culminación de los estudios” (SENESCYT, 2019).

Así, en teoría, este examen permite que todos los postulantes estén en igualdad de condiciones de ingresar a la educación superior, y también se asegura que únicamente aprueben aquellos estudiantes que tengan las capacidades cognitivas aptas para cursar una carrera en la educación de tercer nivel.

3.8 Diversos mecanismos e instrumentos creados para favorecer la equidad en la Educación Superior

La LOES también establece una garantía para la educación superior al mencionar que las instituciones del Sistema de Educación Superior adoptarán mecanismos y procedimientos para hacer efectivas las políticas de cuotas y de participación. Estos mecanismos fueron las becas, créditos educativos y ayudas económicas.

Hay que entender lo que significan cada uno de estos mecanismos y que la propia LOES define en su artículo 78.

- **Beca:** Subvención total o parcial que dan las instituciones de educación superior, el ente rector de la política pública de educación superior, la entidad operadora de becas y ayudas económicas, los organismos extranjeros o entidades creadas para dicho fin; a personas naturales para que realicen sus estudios, actividades académicas, movilidad académica, capacitación, formación, perfeccionamiento, entrenamiento o cualificación

profesional, investigación, difusión y las demás que defina la política pública de educación superior.

- **Crédito educativo:** Recursos económicos reembolsables con condiciones preferentes que las instituciones financieras facultadas, otorguen a personas naturales, para el financiamiento total o parcial de los costos que demanda el desarrollo de sus actividades académicas, movilidad académica, capacitación, formación, perfeccionamiento, entrenamiento, cualificación profesional, investigación, difusión y las demás que defina la política pública de educación superior.
- **Ayudas económicas:** Subvenciones de carácter excepcional no reembolsables, otorgadas por el ente rector de la política pública de educación superior, las instituciones de educación superior, la entidad operadora de becas y ayudas económicas, los organismos internacionales o entidades creadas para dicho fin; a personas naturales que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, para cubrir rubros sobre sus estudios de educación superior, movilidad académica, desarrollo de programas, proyectos y actividades de investigación, capacitación, perfeccionamiento, entrenamiento profesional y las demás que defina la política pública de educación superior.

La Ley dispone, además, que las instituciones de educación superior deben generar programas de becas completas, o su equivalente en ayudas económicas, al menos para el 10% del número de estudiantes regulares. Los criterios para otorgar las becas son: condición económica, situación de vulnerabilidad, proximidad territorial, excelencia y pertinencia. Además, la propia LOES menciona que los beneficiarios de estas becas deben ser:

Quienes no cuenten con recursos económicos suficientes, los estudiantes regulares con alto promedio y distinción académica o artística, los deportistas de

alto rendimiento que representen al país en eventos internacionales, los estudiantes que hayan ejecutado proyectos de emprendimiento innovadores, las personas con discapacidad, y las pertenecientes a pueblos y nacionalidades del Ecuador, ciudadanos ecuatorianos en el exterior, emigrantes retornados o deportados a condición de que acrediten niveles de rendimiento académico regulados por cada institución.

Las becas se otorgarán debido a la selección y adjudicación de las instituciones de educación superior debido a su autonomía. Además, menciona que la institución de educación superior deberá ejecutar programas de ayudas económicas para la manutención de estudiantes que se encuentren en condición de pobreza o pobreza extrema y también deberán otorgar becas completas para estudios de cuarto nivel nacional e internacional

Con estas garantías se evidencia que Ecuador inició un proceso que buscaba garantizar el derecho a una Educación Superior de calidad, de excelencia, de acceso universal, y que busque garantizar la permanencia y el egreso sin discriminación.

Así, desde la publicación de la LOES, el acceso a la Educación Superior se incrementó en puntos porcentuales demostrando la reforma en la ampliación de la cobertura. Este cambio se dio debido al progreso que tuvo el Estado en la eliminación de barreras que impedían el acceso, duplicando así el acceso en todos los sectores del país. Es por ello por lo que algunas de las políticas fueron la implementación del sistema de becas, créditos educativos, etc., como estímulos que permitieron el acceso a personas de sectores pobres para ayudar a romper este problema social. Sin embargo, y con estas nuevas políticas, varios jóvenes no pudieron acceder a la educación superior al no aprobar el examen nacional.

En cuanto a la producción científica y tecnológica generada a partir de las IES, el artículo 12 de la LOES plantea a la calidad y a la pertinencia como aspectos

importantes. La Ley define que los gastos mínimos en actividades de investigación no se aplicarán a universidades privadas. Entonces, la libertad de acción para las IES privadas se complementa con las exigencias de la evaluación. Es por ello por lo que estas instituciones deben plantear estrategias alternativas que cumplan con los objetivos del marco legal y de evaluación de todas las IES en general.

El nuevo sistema buscaba que la producción científica del Ecuador se introdujese en los “canales globales de pensamiento y conocimiento, con calidad, excelencia académica y pertinencia en sus intervenciones.” (Milia, 2014) Esto, con el fin de obtener niveles óptimos de calidad en la Educación Superior. Por tanto, la calidad y la pertinencia, la inserción global y la optimización se ubican como características indispensables en la educación superior y en la investigación científica. Con esto se lograría cumplir con muchos de los objetivos y políticas públicas de la educación superior. Hay que tomar en cuenta que esta producción científica y tecnológica debería hallarse en pertinencia con los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Entonces, una vez que la LOES estableció los mecanismos que garantizan una educación superior para todos, el Gobierno creó diversos instrumentos que ayudaban a seguir formando el sistema de educación superior y que se refieren principalmente a tres tipos de políticas públicas las cuales son: “la formación de recursos humanos a través de becas de posgrado, la recepción de investigadores internacionales a través de becas y el financiamiento de la investigación organizada en proyectos o programas (entendidos como grupos de proyectos)” (Minteguiaga 2010).

Respecto a las becas de posgrado existen varios instrumentos que buscan la formación de excelencia del recurso humano. Así, el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 respaldó la política de becas, pero es a partir de la sanción de la nueva LOES, en el año 2010, que se dio un incremento en el número de personas

becarias. El siguiente cuadro muestra el número de becas entregadas desde el año 2009 al 2012.

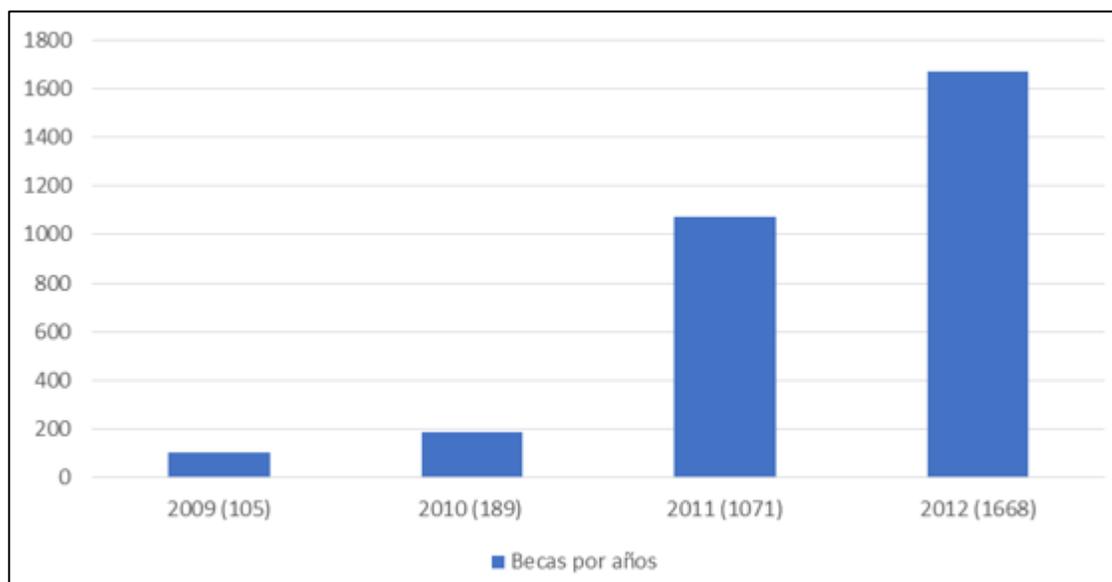


Figura 4 *Becas por años*

Fuente: elaboración propia con base en Escobar (2016).

El gráfico evidencia que en 2009 se entregaron 105 becas; en 2010, 189 becas; en 2011 se produjo la entrega de 1071 becarios y en 2012 se entregaron 1668 becas. Los lugares de destino más recurrentes fueron las universidades de habla hispana y, en segundo lugar, las de habla inglesa.

Los instrumentos de formación del recurso humano se crearon orientados para la adquisición de “capacidades que las redes internacionales de formación están dispuestas a ofrecer” (Gallardo 2019). Estos instrumentos principalmente estaban ligados a las ciencias biológicas y de la salud, a las ingenierías y a las tecnologías. Sin embargo, no existían mecanismos en estos instrumentos que ayudasen a orientar o guiar a las personas que habían sido becas, en la elección de sus temáticas de investigación basándose en criterios nacionales.

Una de las iniciativas para fortalecer el recurso humano, las capacidades de los profesionales ecuatorianos y la investigación, fue el programa Prometeo, sobre todo para las IES que estuviesen ligadas a otras instituciones públicas de investigación. El programa se expidió y entró en vigor en el año 2010 y su objetivo fue promover la “apropiación y generación de conocimiento de calidad en el Ecuador, articulado sobre las áreas estratégicas o los sectores productivos priorizados”. (Milia, 2014). Incorporó a más de 239 científicos e investigadores de primer nivel en la investigación vinculada a sectores estratégicos para el desarrollo del país. Este programa aceptaba personas expertas en ciencias básicas, exactas y naturales (a quienes da mayor prioridad), ciencias sociales y de artes y humanidades. Para la selección de personas que ingresan al programa, según Milia (2014), se tomaban en cuenta varios criterios articulados en cinco ejes.

El primer eje se refería a la formación, en el que se observa el nivel o grado alcanzado y la institución que expide el título. El segundo criterio tenía que ver con los productos, como las publicaciones indexadas y las patentes. El tercer criterio era la experiencia. El cuarto de los criterios se refería al reconocimiento y prestigio del investigador y este criterio intenta establecer la posición de los académicos en su área de conocimiento. Aquí se observan las citas y publicaciones científicas, en este eje también se medía la producción del investigador o de quienes suscriben una carta de recomendación. El último criterio se mide en base a la pertinencia y calidad de la propuesta en el caso.

Terminaron de completar el escenario otros tres componentes de este marco legal: la reglamentación de la LOES (Ecuador, Presidencia de la Nación, 2011), y los reglamentos de “Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador” (CES, 2012) y de Régimen Académico (CES, 2013). Este último, quizás sea el menos destacable, ya que se concentró en indicar las características de los diferentes programas de formación dentro del sistema. Estableció, por ejemplo, la distinción entre dos tipos de maestrías: las profesionales y las de investigación, estas últimas incorporando carga horaria para el desarrollo de actividades científicas en

el marco del programa de posgrado. Asimismo, promovía la inclusión, desde el grado, de módulos y actividades dedicados a la investigación.

El Reglamento de Carrera y Escalafón complementaba a la reglamentación de la LOES y unificó criterios para todas las IES respecto a la carrera de sus profesores e investigadores. El reglamento establecía tres categorías para el personal académico titularizado: auxiliar, agregado y principal. Cada categoría con distintos niveles, dos para auxiliar, y tres para agregado y principal. En general, son destacables algunos aspectos que vinculan el desarrollo de la investigación al progreso en la carrera académica. La producción científica es fundamental para la promoción, ya que se requieren 20 artículos (dos en lenguas extranjeras) para alcanzar la calificación más alta. Para llegar a la misma categoría se necesita al menos 96 meses de experiencia laboral en cualquier institución de educación superior del sistema. Otra dimensión también valorada fue la participación en proyectos de investigación que, para la máxima categoría del escalafón, exigían una participación en al menos un proyecto por cada año de experiencia, cada proyecto con duración mínima de 12 meses. El desarrollo de actividades de investigación y la acreditación de productos para las mismas se volvía, a través de este escalafón, un punto central para el progreso en la carrera académica dentro de las IES ecuatorianas. Otros criterios complementarios asignan particular importancia a la experiencia académica en las 'universidades de excelencia' (SENESCYT, 2014g). Se hizo, entonces, evidente la importancia asignada a la participación en las redes globales de producción de conocimiento. Sin embargo, quedó la incógnita sobre la capacidad de fijar una agenda propia de investigación en este contexto (Sutz, 2005). Al mismo tiempo, se planteó una tensión entre los recursos disponibles y mecanismos de asignación y evaluación de estos a nivel institucional. Ello, dado que el progreso en la carrera académica quedaba supeditado a la participación en actividades de investigación, era previsible que grandes porciones de la población académica en las IES ecuatorianas decidiesen volcarse a actividades de ciencia y tecnología.

La reglamentación de la LOES es, quizás, el instrumento que echa luz sobre la propia Ley, pautando especificidades que son, cuanto menos, ambiciosas respecto a los objetivos de reforma del sistema. En lo referido a la asignación de recursos, el Reglamento establecía que se informaría, anualmente, cómo se ha asignado el 6% del presupuesto a investigación, becas y publicaciones. Al mismo tiempo, también determinaba con mayor claridad el rol de la evaluación, que ya no solo asignará el presupuesto, sino que establecerá límites a la oferta académica. En el artículo 14, se hace especial mención a los títulos que cada tipología de universidades podría emitir. En el artículo 15, de manera complementaria, se establecía que el CEAACES dictaminará los tipos de programas o carreras que cada IES podrá ofertar, notificando al CES para la aprobación o no aprobación de estos. No se llegaba al nivel de especificidad, pero se puede imaginar que algunas de las profesiones tradicionales de importancia para el bien público podrían llegar a ser afectadas por estas limitaciones.

En lo que a recursos humanos se refiere, se vio un movimiento sincrónico, permitiendo una cláusula de jubilación anticipada de profesores hasta el 31 de diciembre de 2014, y, en paralelo, la exigencia de una cuota de 70% de profesores con PhD hasta octubre de 2017, para las universidades que desearan ser de 'docencia con investigación'. Estas últimas serían las únicas encargadas de otorgar títulos de especialización, de maestría, en ciencias y profesionales, y de Doctorado o PhD. Las 'Universidades orientadas a la docencia', la siguiente de las categorías, solo podrán entregar títulos de grado, de maestría profesional y de especialización. Por último, las llamadas 'Universidades de formación continua' no podrán ofrecer ningún posgrado. Por lo tanto, se plantea un fuerte desafío para las IES que desearan involucrarse activamente en actividades de investigación y formación de recursos humanos, cuál era el de alcanzar este porcentaje de doctores entre sus profesores e investigadores. Esta reglamentación también mencionaba las funciones de articulación entre las IES como productoras de conocimiento y otros actores científicos del sector público. Encargaba a la

SENESCYT la articulación de estas actividades y jerarquizaba el rol de estos actores científico-tecnológicos en el sistema.

En conclusión, la LOES de 2010 originó nuevas directrices respecto a la educación superior. Entre las reformas más importantes se encuentra la obligatoriedad de que las autoridades posean título de cuarto nivel; el concurso público de méritos para ocupar los cargos públicos; el reglamento de la carrera docente; la instauración de becas y ayudas económicas; la gratuidad en la educación superior; el presupuesto y pre asignaciones; la unión de los institutos pedagógicos y conservatorios de música al sistema de educación superior; los nuevos criterios para aprobar la creación de nuevas IES, entre otros. Así, tanto la Constitución del 2008 y esta nueva Ley Orgánica, generaron una serie de cambios en la educación superior, para que esta funcionase a partir de un nuevo sistema y pudiese ser entendido como un bien público y un derecho fundamental. Por tanto, el nuevo marco jurídico permitió crear una “nueva institucionalidad de regulación y planificación de la educación superior.” (Gallardo, 2019)

CAPÍTULO IV

Tercer mandato, 2013–2017: Decrecimiento del ingreso público, de la inversión en Educación Superior y estancamiento de la matrícula

4.1 La revolución en la educación universitaria

El tercer mandato presidencial de Rafael Correa fue el más contundente en apoyo popular en sus victorias electorales: ganó con el 57.17% de los votos válidos, es decir, 4.918,482 votos frente a Guillermo Lasso que obtuvo el 22.7% de los votos válidos, es decir 1.951,102 votos. No fue necesaria una segunda vuelta.

El 24 de mayo del 2013 inició el tercer y último período presidencial de Rafael Correa. Dos meses después, el 24 de junio del 2013, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017,

presentado por el Presidente del Consejo Nacional de Planificación¹, en delegación del Presidente Constitucional de la República del Ecuador.

En la ejecución del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, la educación superior ecuatoriana se enmarcó bajo el objetivo 4 y el objetivo 10.

Objetivo 4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

Política 4.1. Alcanzar la universalización en el acceso a la educación inicial, básica y bachillerato, y democratizar el acceso a la educación superior.

Política 4.2. Promover la culminación de los estudios en todos los niveles educativos.

Política 4.3. Promover espacios no formales y de educación permanente para el intercambio de conocimientos y saberes para la sociedad aprendiente.

Política 4.4. Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad

Política 4.5. Potenciar el rol de docentes y otros profesionales de la educación como actores clave en la construcción del Buen Vivir.

Política 4.6. Promover la interacción recíproca entre la educación, el sector productivo y la investigación científica y tecnológica, para la transformación de la matriz productiva y la satisfacción de necesidades.

¹ El Consejo Nacional de Planificación estaba conformado por Rafael Correa Delgado: Presidente Constitucional de la República. Jorge Glas: Vicepresidente de la República del Ecuador. Pabel Muñoz: Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo (S). Cecilia Vaca: Ministra Coordinadora de Desarrollo Social. Guillaume Long: Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano. Homero Arellano: Ministro Coordinador de Seguridad. Patricio Rivera: Ministro Coordinador de la Política Económica. Rafael Poveda: Ministro Coordinador de los Sectores Estratégicos. Richard Espinosa: Ministro Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad. Rene Ramírez: Presidente del Consejo de Educación Superior. Montgomery Sánchez: Presidente del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE. Jorge Martínez: Presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador. Carlos Chilán: Presidente del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador. Pablo De la Torre: Representante Ciudadano del Consejo Nacional de Planificación - Región Costa: Rosa Maji, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación. Región Sierra: Yojaira Quiñónez, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación. Región Amazónica: Karina Rodríguez, Representante Ciudadana del Consejo Nacional de Planificación. Región Insular: Ana María Larrea, Secretaria del Consejo.

Política 4.9. Impulsar la formación en áreas de conocimiento no tradicionales que aportan a la construcción del Buen Vivir.

Meta 4.5. Aumentar la matrícula en educación superior al 50%.

Meta 4.6. Aumentar la matrícula en institutos técnicos y tecnológicos al 25%

Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva.

Política 10.2. Promover la intensidad tecnológica en la producción primaria, de bienes intermedios y finales.

Meta 10.4. Alcanzar el 20% de participación de la mano de obra calificada.

Por otra parte, en el año 2013 el partido de gobierno obtuvo mayoría absoluta en la Asamblea Nacional. De ciento treinta y siete asambleístas, cien correspondieron a Alianza País, con lo cual se aprobaron todos los proyectos de ley necesarios para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2017 y de esta forma se consolidó la sostenibilidad de políticas públicas en el ámbito de la educación superior y de mejora de infraestructuras, además de garantizar ingresos públicos para el sistema de educación superior.

Gracias a esta hegemonía política en un estudio se presentan evidencias de un caso en el que la gestión de gobierno ha logrado iniciar cambios sustantivos, con relativa sostenibilidad. Ecuador forma parte de América Latina, región donde las políticas educativas han dado poco espacio a la planificación clásica (Fernández Lamarra & Aguerro, 1978).

En todo caso, Aguerro y Chiriboga (2023) explican, siguiendo a McGinn y Porter, que América Latina es una región en la cual está presente una clara distinción entre planificación-como-teoría y planificación-en-la-práctica. La planificación-como-teoría es la planificación clásica (normativa), la que se basa en “escribir un plan”, pero no se implementa. La planificación-en-la-práctica es la capacidad del político de gestionar un cambio orientado por el plan, pero teniendo en cuenta y adecuándose a dificultades y obstáculos que se presentan”.

Por su parte, para McGinn y Porter (2005) “la planificación-en-la-práctica no es la inexistencia de planificación sino la puesta en marcha de un modelo alternativo de entenderla: la planificación como herramienta de gobierno”. “Pensamos que la planificación-en-la-práctica en estos casos (en que tuvo éxito) fue “situacional” o “estratégica” aunque la teoría anunciada fue normativa”.

Existía un clamor de la ciudadanía para que el gobierno implementase un cambio profundo en la educación superior, que interviniese de forma directa en la construcción de un modelo de gestión y gobierno de las universidades y escuelas politécnicas que fuese democrático, que apostase al manejo eficiente de las finanzas públicas, al aseguramiento de la calidad y al manejo eficiente de las finanzas públicas, condiciones que abriesen el espacio para consolidar el respaldo popular al proyecto político del gobierno de turno. Desde el 2007 existieron avances en el diseño e implementación de políticas públicas, la puesta en marcha de una serie de acciones que no pudieron sostenerse sino varios años por la crisis económica que vivió Ecuador a partir del año 2015. Si bien existió una habilitación y actualización del marco jurídico, una reconfiguración del Estado en el sistema de planificación nacional y la voluntad política para mejorar el financiamiento público en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2017, ello fue insuficiente por las razones que se mostrarán a continuación.

4.2 Comportamiento de las finanzas públicas en el Ecuador durante el período presidencial 2013–2017

El comportamiento de las finanzas públicas en el Ecuador durante el período presidencial permite visualizar cómo fue el manejo presupuestario del Estado ecuatoriano.

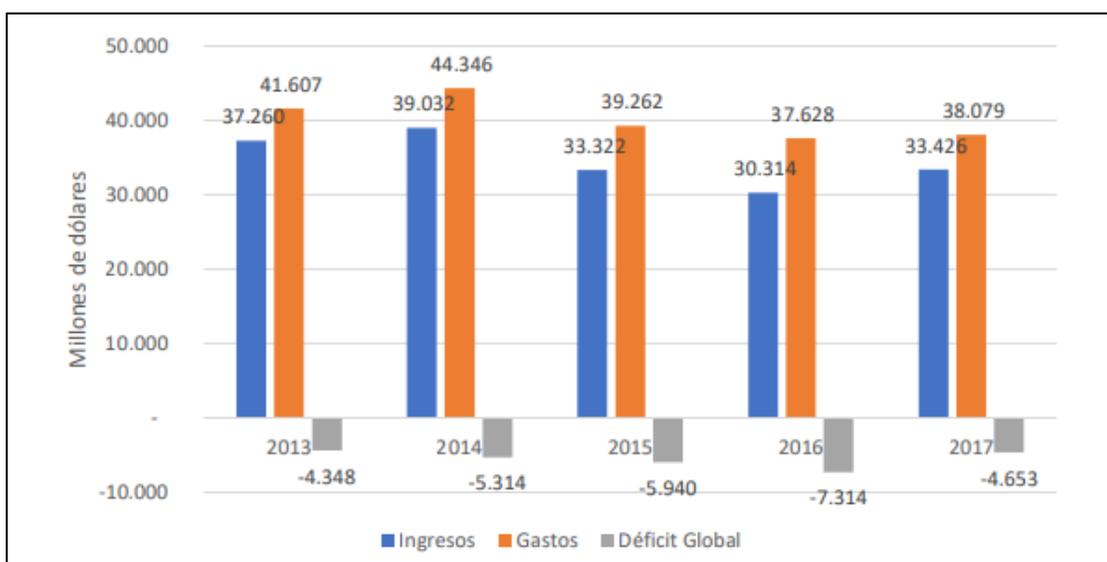


Figura 5 *Evolución del ingreso y gasto público del Gobierno Central del Ecuador. Años 2013-2017.*
Fuente: Vera (2019).

El gráfico muestra el comportamiento que han mantenido tres de los indicadores de las finanzas públicas del Estado ecuatoriano, considerando el periodo de estudio del 2013-2017. Dichas variables corresponden a los ingresos, gastos y la diferencia de estas cuentas para cada año, lo que servirá para evidenciar la situación que atravesó el gobierno nacional en su afán de financiar sus asignaciones presupuestarias, incluyendo a los desembolsos por concepto de inversión destinados a los diversos sectores sociales y económicos del país.

Vera Alvarado (2019) determina que

de tal forma, se aprecia que para el 2013 el nivel de ingresos alcanzó una cifra de US\$ 37.260 millones, frente a los US\$ 41.607 millones por concepto de gastos, lo que dejó como resultado fiscal global un saldo de US\$ -4.348 millones, reflejando un déficit para el Estado ecuatoriano que, debido al elevado nivel de erogaciones, recae en una expansión de la deuda externa para cubrir este escenario negativo. Para el 2015, tanto la cifra de ingresos como de gastos registró un alza, siendo del 4,76% y 6,58% respectivamente, mostrando una diferencia en la variación relativa de cada rubro, lo que profundizó el déficit para este año, pasando a ser de US\$ 5.314 millones.

La crisis económica que se suscitó en el 2015 fue motivo para que la capacidad fiscal del Estado se viese menoscabada, debido a que el precio del petróleo decayó notablemente, así lo hicieron también las divisas generadas por su comercialización, recalcando que los ingresos petroleros representan una parte importante del total alcanzado para cada ciclo. Con lo cual, la disminución mostrada para la transición al 2015 reflejó una cifra absoluta de al menos US\$ 5.710 millones de reducción, representando una pérdida para las arcas fiscales del 14,63% de valor en comparación al año que precedió. Este escenario obligó al gobierno a adoptar una serie de medidas en aras de disminuir el impacto del shock externo, como lo fue la aplicación de salvaguardias y el recorte en el nivel de gastos, este último se ubicó en una cifra de US\$ 39.262 millones, es decir, un 11,46% menor.

Este golpe a las finanzas gubernamentales provocó la primera reducción del gasto público desde que fue instaurada la nueva Constitución, el cual estuvo sustentado en la mayor parte del periodo en la bonanza petrolera y el crecimiento de las exportaciones de los principales productos primarios. Lo que denota lo clave de este instrumento de la política fiscal en la consecución del crecimiento y desarrollo económico.

Para el 2016 el efecto de la crisis se mantuvo presente, provocando el acaecimiento de la baja del ingreso y el gasto público, ubicando a estos rubros en su nivel más bajo de la última década. Lo que, a su vez, se tradujo en la precarización del déficit, el mismo que alcanzó una cifra de US\$ 7.314 millones, siendo este el más grave de la historia reciente.

Finalmente, durante el 2017 los mercados petroleros internacionales empezaron a exhibir una recuperación en lo que respecta al precio del barril de crudo, contexto generado por la decisión de los países productores del mineral de reducir su cuota de producción e incidir sobre la oferta de este. La circunstancia permitió que Ecuador viera un beneficio para sus intereses, encauzando la percepción de

ingresos fiscales hasta lograr una mayor cobertura del presupuesto. Por tanto, el monto de ingresos se acrecentó en un 10,27% alcanzando una cifra de US\$ 33.426 millones; por su parte, el valor total de las erogaciones del sector público mostró una variación relativa menor, la misma que no superó los 1,20 puntos porcentuales, registrando una cantidad de US\$ 38.079 millones.

Cabe mencionar que para mayo del 2017 se instaura un nuevo régimen político en el Ecuador, liderado por Lenín Moreno Garcés quien emitió, para meses posteriores a su designación como presidente, un decreto que establecería la aplicación de medidas de austeridad, que buscarían reducir el volumen del gasto público, considerando, entre otras cosas, la eliminación de plazas de empleo en entidades gubernamentales, recortes de gastos administrativos (viáticos, salarios) y ventas de activos. Esta decisión fue fundamentada en el elevado déficit fiscal que el país había venido mostrando en varios años, que fue agravado de mayor manera a raíz de la crisis petrolera. Por tanto, se puede apreciar que, al cerrar este año, la cifra del resultado fiscal fuera de US\$ -4.653 millones, reflejando una disminución del déficit de aproximadamente US\$ 2.661 millones”.

4.3 Tendencia a la baja de la inversión pública en el Ecuador: La crisis

La inversión pública es un desembolso que pretende generar un beneficio inmediato sobre un determinado ámbito de la ciudadanía y la economía. Su presencia es fundamental para la gestión eficiente del sistema económico con un particular énfasis en la implementación de políticas públicas, provisión de bienes y servicios públicos. Este rubro es un elemento clave para la educación, salud, vivienda, vialidad y otros que permitan una cobertura universal y democratización en su acceso.

La evolución de los montos totales asignados y desembolsados por parte del Ejecutivo para financiar las operaciones de inversión en su conjunto, muestra la importancia que le da el Estado para cada año comprendido en el periodo 2013-

2017. Para el 2013 se registró una cifra de US\$ 8.104 millones, destinados a cubrir los requerimientos de inversión de los diversos sectores que integran el sistema social y económico del país, el mismo que disminuyó para el año subsiguiente en un 6,45%, equivalente al decremento de US\$ 523 millones en este rubro.

Para Vera Alvarado (2019)

La tendencia a la baja se mantuvo para el 2015, pues el monto de inversión realizada por el Estado se ubicó en US\$ 5.580 millones, es decir, se contrajo en un 26,39% con respecto al inmediato año anterior. Lo que se puede ver explicado por la menor capacidad presupuestaria que maneja el gobierno nacional, inferida por la caída de los ingresos petroleros, que se vieron duramente menoscabados por la presencia de la crisis económica internacional. Con esto, se puede apreciar que el shock externo provocó que se recortaran cerca de US\$ 2.001 millones por efectos de la problemática suscitada a nivel mundial, teniendo un mayor impacto en aquellas naciones que hacen de la venta del mineral crudo, una importante fuente generadora de divisas.

Este escenario significó que millones de dólares dejaran de ser invertidos en la mejora social, en especial de aquellos componentes como la educación y la salud, que llegan a ser los de mayor cabida en las finanzas públicas debido a su trascendencia.

Evolución de la inversión pública en Ecuador. Años 2013-2017.

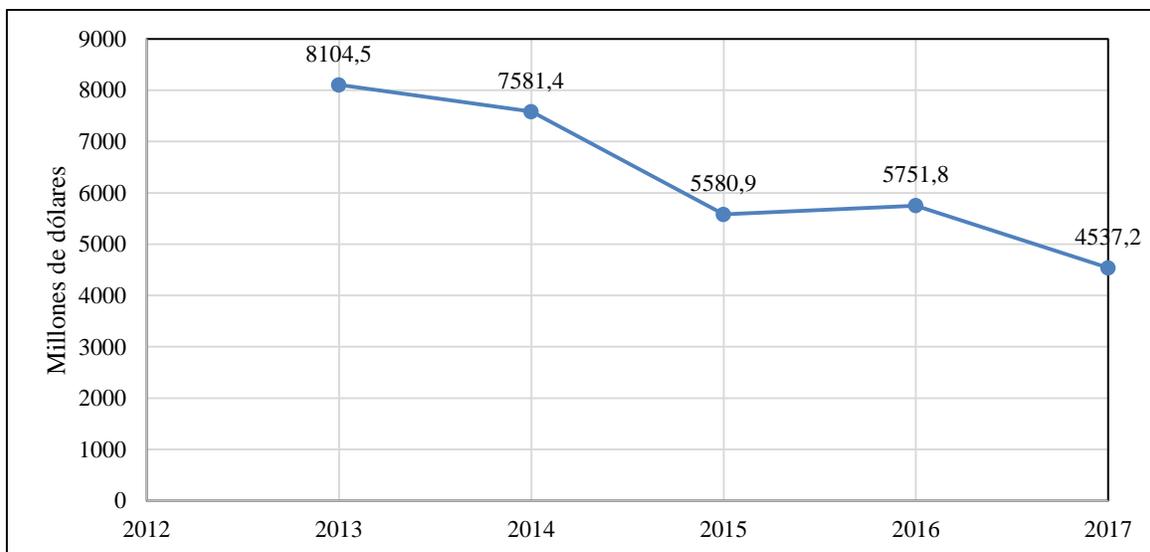


Figura 6 Evolución de la inversión pública en Ecuador. Años 2013-2017.

Fuente: elaboración propia con base en Vera (2019).

Para el año 2016 se manifestó una ligera recuperación del agregado de inversión pública, el mismo que mantuvo una variación relativa del 3,06%, pasando a US\$ 5.751 millones. Esto, pese a que al país, conmocionado por la ya mencionada crisis, se le sumó la catástrofe de abril, derivada del terremoto que destruyó una importante zona del territorio, principalmente en las provincias de Manabí y Esmeraldas, evidenciado en la caída de edificios, tanto públicos como privados, como escuelas, hospitales, casas, etc. lo que obligó al sector público a concentrar su atención en la recuperación de estas localidades; por tanto, la asignación de recursos no se hizo esperar para tratar de edificar lo perdido.

Finalmente, con una economía de cierta manera estabilizada, pues el precio del petróleo se empezó a recuperar, los agregados macroeconómicos cerraron el año con una mejoría, no obstante, la inversión pública se vio afectada, pues pasó a registrar el monto más bajo del periodo demarcado en la gráfica anterior, siendo este de US\$ 4.537 millones, un 21,11% menor a lo registrado en el 2016.

Por tanto, se puede destacar que este indicador ha sufrido una fluctuación negativa durante estos años, reduciéndose en casi la mitad desde el 2013 al 2017,

lo que indica que el Estado ha alcanzado un punto en el que no puede destinar recursos como lo hacía en épocas de bonanza petrolera.

4.4 Comportamiento de las finanzas públicas para la educación superior en el Ecuador durante el período presidencial 2013–2017

La revolución en la educación universitaria fue un compromiso del gobierno de Correa, razón por la cual existió un incremento histórico en el presupuesto para la educación superior gracias a una nueva fórmula de distribución de recursos públicos. En el año 2013 el presupuesto para las universidades fue de 1.656 millones de dólares, 346 millones más que el año 2012.

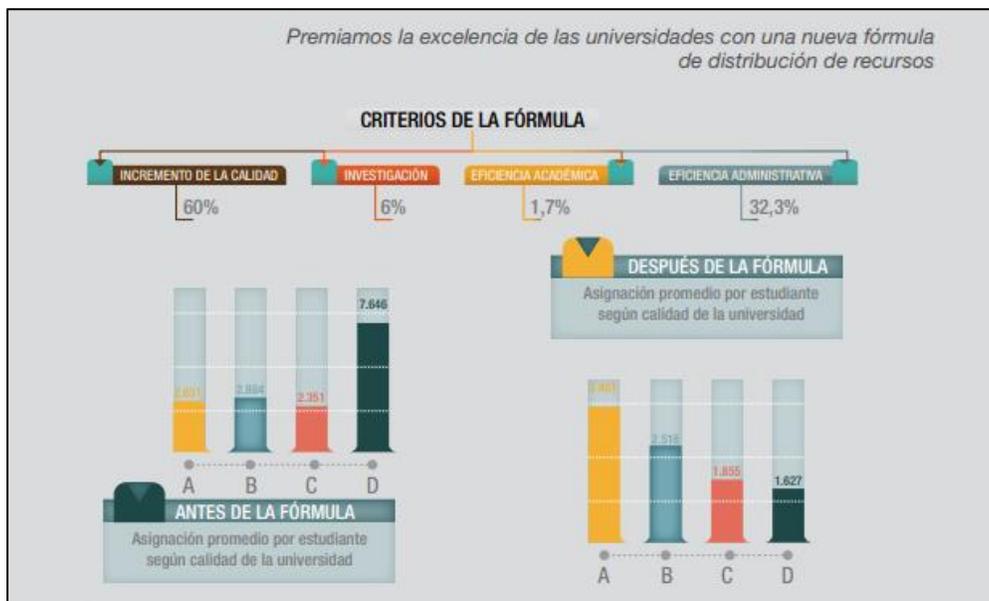


Figura 7 Nueva fórmula de distribución de recursos públicos
Fuente: elaboración propia con base en Senescyt (2017).

Tabla 4 *Asignación presupuestaria a universidades 2012-2013*

| UNIVERSIDADES | ASIGNACIÓN 2012 | ASIGNACIÓN 2013 | DIFERENCIA | TASA DE CRECIMIENTO |
|---|--------------------|--------------------|------------|------------------------|
| ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DE CHIMBORAZO | 31,61 | 43,84 | 12,23 | 39% |
| U. TÉCNICA DE AMBATO | 29,99 | 39,44 | 9,45 | 32% |
| U. DE CUENCA | 41,63 | 53,76 | 12,14 | 29% |
| ESCUELA POLITÉCNICA NACIONAL | 35,45 | 45,56 | 10,11 | 29% |
| U. LAICA ELOY ALFARO DE MANABI | 34,38 | 43,44 | 9,06 | 26% |
| ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL | 42,21 | 52,48 | 10,27 | 24% |
| ESCUELA POLITÉCNICA DEL EJERCITO | 38,87 | 48,24 | 9,36 | 24% |
| U. AGRARIA DEL ECUADOR | 16,26 | 20,01 | 3,75 | 23% |
| U. CENTRAL DEL ECUADOR | 94,99 | 116,53 | 21,54 | 23% |
| U. DE GUAYAQUIL | 119,25 | 144,84 | 25,59 | 21% |
| U. ESTATAL DE MILAGRO | 11,60 | 14,01 | 2,41 | 21% |
| U. TÉCNICA DE COTOPAXI | 12,99 | 15,68 | 2,69 | 21% |
| U. TÉCNICA DEL NORTE | 21,72 | 26,06 | 4,34 | 20% |
| U. TÉCNICA LUIS VARGAS TORRES DE ESMERALDAS | 18,49 | 22,17 | 3,68 | 20% |

Fuente: elaboración propia con base en (Presidencia de la República del Ecuador, 2015)

De la revisión de los datos oficiales presentados por la Presidencia de la República del Ecuador “el total de la inversión del Estado ecuatoriano desde el año 2007 hasta el año 2013 superó los 7348 millones de dólares”.

En relación con el Producto Interno Bruto (PIB) para el 2013 la tasa de inversión alcanzó el 1,85 por ciento y en el 2006 era del 0,72%. Esta tasa superó en América Latina a la inversión promedio en estos años de Brasil (0,95), Argentina (1,15) o Chile (0,94). Y solo fue equiparable con la inversión en talento humano de las economías industrializadas, según datos del gobierno nacional.

El incremento en las finanzas para las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores y otros sectores del sistema fue posible gracias a la nueva fórmula de distribución de recursos que privilegió la asignación en función de los criterios de: calidad (60 por ciento), eficiencia académica y pertinencia (32,3), excelencia (6) y eficiencia administrativa (1,7). El mecanismo se aplicaría de forma progresiva desde el año 2013 hasta el 2016.

Antes del anuncio de la nueva fórmula, la asignación de recursos a las universidades se regía por la Ley de Educación Superior de 2000 y el reglamento del CONESUP, que definía un modelo de asignación basado, por ejemplo, en la proporcionalidad al número de estudiantes, profesores o cada. un estudiante sin prestar atención a los indicadores de calidad.

A decir de René Ramírez Gallegos (2012), titular de la SENESCYT: “Era un modelo de asignación poco transparente y discrecional que generaba altos grados de inercia ante la ausencia de medición de resultados, no existían estímulos para la búsqueda de la excelencia. Ocurrió el peor de los escenarios: el reparto adverso tendió a favorecer a las instituciones de menor calidad en desmedro de las mejores. El nuevo sistema rompe este círculo vicioso, premia la calidad y la gestión, y se dirige a la transformación del sistema”.

En el ámbito de la Educación Superior ecuatoriana se crearon las universidades públicas emblemáticas, centros de Educación Superior ubicadas en cuatro provincias, Napo, Imbabura, Guayas y Cañar, de tres regiones, con la finalidad de promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Cada uno de estos complejos han ido desarrollando vínculos regionales e internacionales para promover el intercambio de conocimiento.

Estas universidades públicas fueron creadas mediante ley de la República, siguiendo los parámetros que exige la Ley Orgánica de Educación Superior.

- a) Universidad Regional Amazónica (IKIAM), su ley de creación fue aprobada por la Asamblea Nacional el doce de noviembre de dos mil trece. IKIAM (selva viva, en shuar) orienta su enseñanza en las áreas de Biología, Conservación, Recursos Naturales, Ecología, Prevención, Mitigación de Riesgos y, sobre todo, en el uso responsable de los recursos naturales amazónicos.

- b) Universidad de Investigación de Tecnología Experimental YACHAY, su ley de creación fue aprobada por la Asamblea Nacional el doce de noviembre de dos mil trece. YACHAY significa aprender/saber en kichwa, se planificó que contase con un parque tecnológico y se dividió en dos etapas: una Universidad de Investigación y 17 Centros de Investigación Pública, entre ellos Ciencias de la Vida, Nanotecnología y Tecnologías de la Información.
- c) Universidad de las Artes, su ley de creación fue aprobada por la Asamblea Nacional el veintiséis de noviembre de dos mil trece. UNIARTES, cuya edificación está en Guayaquil, entre las carreras que oferta están Artes Escénicas, Literarias Interculturales (Inicial); Musicales y Sonoras; Cine y Artes Audiovisuales y otras.
- d) Universidad Nacional de Educación (UNAE): su ley de creación fue aprobada por la Asamblea Nacional el veintiséis de noviembre de dos mil trece. UNAE está destinada a la formación de maestros en educación inicial, general básica y bachillerato. Para ello se planificó que disponga de al menos cinco sedes distribuidas en todo el país.

En el Plan Plurianual de Inversión Pública² 2013–2017 elaborado por la Subsecretaría de Inversión Pública³ se podrá evidenciar la distribución de los recursos obtenidos por concepto de inversión. "En el período 2013-2017, las inversiones se orientarán aún más al cambio de la matriz productiva y energética y al desarrollo del capital humano, sin olvidar las inversiones sociales ni el presupuesto destinado a cubrir los costos para lograr una buena vida; Como los déficits en estas áreas aún no se han abordado, la inversión en estas áreas es

² El Plan Plurianual de Inversión Pública PPIP comprende los programas y proyectos programados por las entidades del Estado para su ejecución durante los siguientes cuatro años y cuyo financiamiento está incluido en el Presupuesto General del Estado (PGE). Estas inversiones se encuentran alineadas con los objetivos de la planificación y son consistentes con los planes anuales. De esta forma, el PPIP se convierte en una herramienta de gestión pública necesaria para la eficiente implementación de un sistema presupuestario por resultados (Gómez y Martínez, 2008).

³ La inversión pública es el conjunto de egresos no permanentes que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado, con la finalidad de cumplir los objetivos de la planificación. El gasto permanente para el período 2013 – 2017 previsto por el Ministerio de Finanzas es de USD 147 mil millones. Este monto se compara con los USD 92 mil millones destinados entre 2008–2012.

esencial. Esta inversión en capital social y colectivo permite la creación y desarrollo de capacidad productiva a largo plazo.

Se mostrará de seguidas el plan de inversión del último mandato de Correa, tanto en la versión de cifras absolutas como en el gráfico con cifras relativa.

Tabla 5 Plan plurianual de inversión por gabinete sectorial (2013 – 2017)

| En millones de USD | | | | | | |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Gabinete Sectorial | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2013-2017 |
| Desarrollo social | 1998 | 1563 | 1406 | 1158 | 859 | 6984 |
| Política económica | 20 | 5 | 3 | 6 | 9 | 43 |
| Producción, empleo y competitividad | 2284 | 2086 | 2668 | 2952 | 2990 | 12980 |
| Sectores estratégicos | 2778 | 3120 | 2177 | 2045 | 2083 | 12203 |
| Seguridad | 745 | 1264 | 856 | 735 | 929 | 4529 |
| Conocimiento y talento humano | 1095 | 1064 | 1659 | 2153 | 2275 | 8246 |
| Otras funciones del Estado | 178 | 475 | 163 | 93 | 58 | 967 |
| Otras instituciones del ejecutivo | 407 | 281 | 237 | 304 | 431 | 1660 |
| Total general | 9505 | 9858 | 9169 | 9446 | 9634 | 47612 |

Fuente: elaboración propia con base en (Moncayo & Solano, 2013).

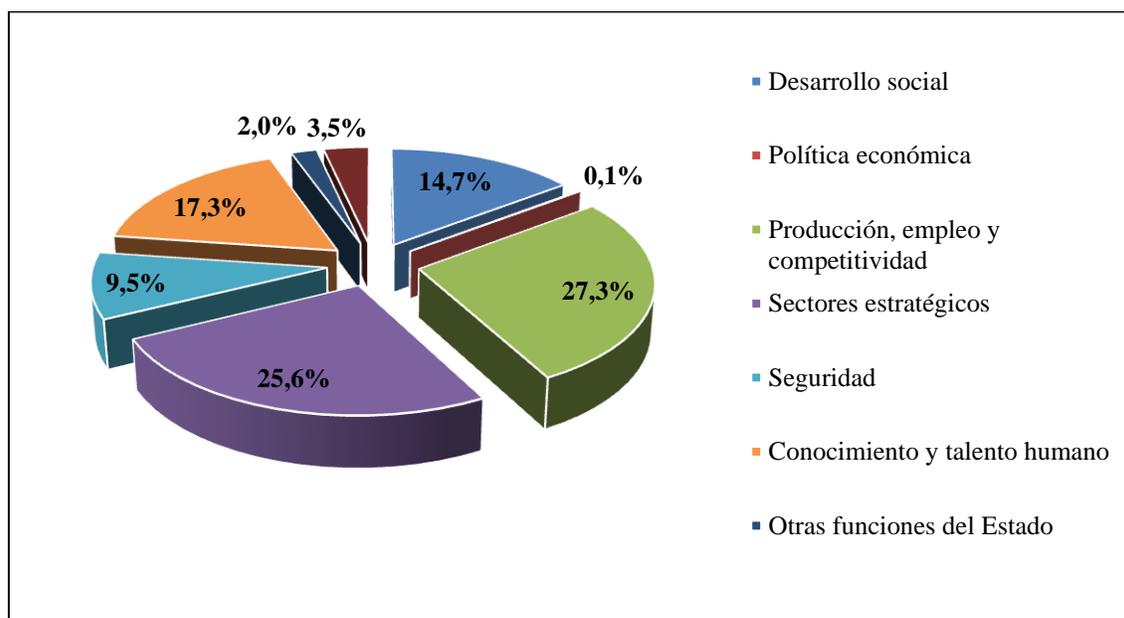


Figura 8 Plan plurianual por gabinete sectorial (2013 – 2017)

Fuente: elaboración propia con base en Moncayo & Solano (2013).

En cuanto a las asignaciones a la Educación Superior entre el 2013 y 2017, el siguiente cuadro las mostrará.

Montos asignados al Consejo de Educación Superior (CES) y las entidades de educación superior

| Año | Sectorial educación | | Consejo de educación superior | | Entidades de educación superior | | Total |
|------|-----------------------|------------|-------------------------------|------------|---------------------------------|------------|--------|
| | Monto (Millones US\$) | Partic (%) | Monto (Millones US\$) | Partic (%) | Monto (Millones US\$) | Partic (%) | |
| 2013 | 1248.1 | 89.6 | 1.1 | 0.1 | 143.2 | 10.3 | 1392.4 |
| 2014 | 1438.0 | 67.8 | 3.9 | 0.2 | 678.5 | 32.0 | 2120.4 |
| 2015 | 639.7 | 74.6 | 0.4 | 0.0 | 217.4 | 25.4 | 857.4 |
| 2016 | 1006.4 | 81.6 | 0.7 | 0.1 | 226.7 | 18.4 | 1233.8 |
| 2017 | 868.5 | 80.9 | 0.2 | 0.0 | 204.3 | 19.0 | 1073.0 |

Fuente: elaboración propia con base en Vera (2019).

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, la crisis petrolera en mercados internacionales repercutió directamente sobre la posibilidad del sistema nacional de educación de percibir mayor financiamiento para los programas de inversión, pues el gobierno vio menoscabados sus ingresos con cuales financia el presupuesto general. El segmento de principal afectación fue el 'sectorial educación', que redujo tanto su participación como volumen de inversión.

Finalmente, en el 2017 la erogación total en la Educación Superior ascendió a los US\$ 1.073 millones, repartidos en los diversos programas diseñados por las carteras de Estado correspondientes. Así, se destinó una suma de US\$ 204 millones para inversiones en el conjunto de universidades, escuelas politécnicas y demás instituciones de educación superior, mientras que el CES percibió una cifra de US\$ 160 mil, el monto más bajo del periodo delimitado en la tabla anterior.

Con lo expuesto, se asevera que las entidades de educación superior concentraron una media anual de US\$ 294 millones en inversiones, lo que representó una participación relativa promedio del 21,02%. Por tanto, la inversión pública es fundamental para este nivel educacional en el país, pues mediante su

ejecución se promueve el fomento institucional de las diversas entidades que lo integran, mediante la creación de infraestructura, así como por la aplicación de programas que consideren el equipamiento de tecnología o la contratación de personal calificado para instruir a los estudiantes.

Para apreciar de mejor manera el comportamiento de la inversión pública en la educación superior, se muestra a continuación:

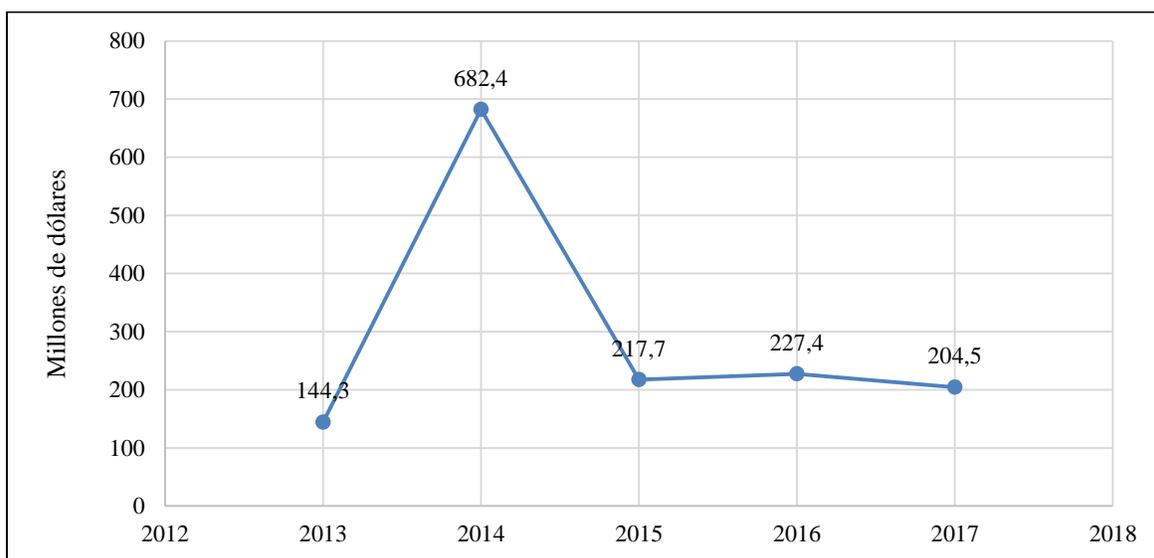


Figura 9 Comportamiento de la inversión pública en la educación superior.

Fuente: elaboración propia con base en Vera (2019).

La figura muestra el comportamiento que ha registrado el monto de inversión pública destinado a la educación superior en el Ecuador. Denotando que para el 2014 se marca el punto de inflexión en el periodo, el mismo que fue dado por la creación de la Ciudad del Conocimiento Yachay, lo que motivó al Estado a destinar una importante suma de dinero hacia la consecución de este plan que se configuró como un proyecto ambicioso y vanguardista para el sistema educativo regional.

Asimismo, se observa que el monto de inversión otorgado a las entidades de este nivel educativo no suele ser muy elevado, en comparación a los niveles más

básicos, en parte por la menor tasa de matrícula que registran las universidades, y por qué no todos los años se crean escuelas superiores debido a su magnitud y complejidad. Con lo cual, el monto de inversión para este segmento se mantuvo para los últimos tres años presentados en la gráfica anterior, en un nivel promedio de US\$ 216 millones, dispuestos para lograr la ejecución de los diversos proyectos y programas que impulsa el sector.

4.5 Inversión en educación según regiones

Para esta síntesis es necesario aclarar que el monto obtenido al final del año 2017 corresponde a lo registrado por concepto del Plan Anual de Inversión Pública 2013-2017 que se elabora para determinar la cantidad de recursos que les fueron presupuestadas a las unidades administrativas financieras relacionadas al sector de conocimiento y talento humano (Consejo de Educación Superior, Ministerio de Educación, Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, Universidades, etc.), con lo cual puede diferir con valores de inversión pública antes presentados.

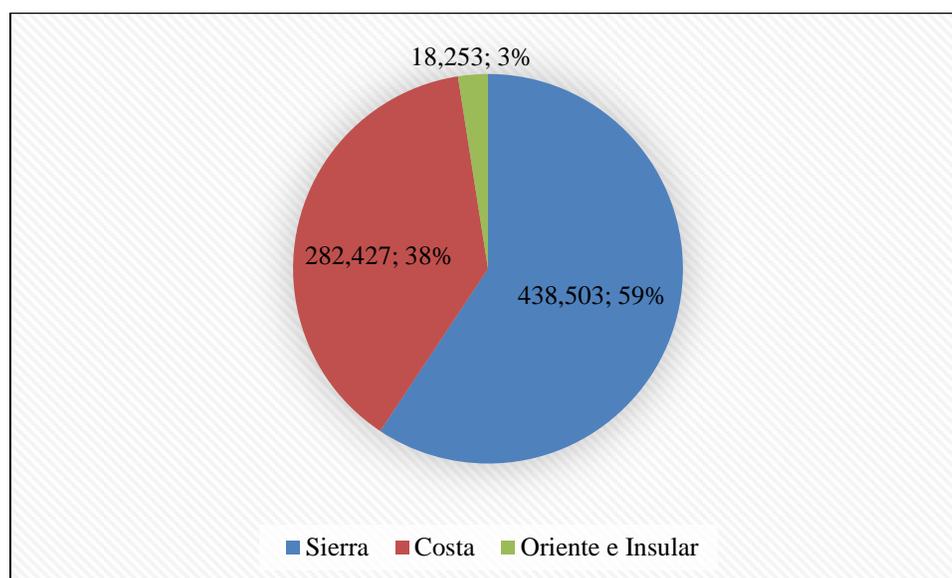


Figura 10 *Plan anual de inversiones para el sector de la educación, según región. Año 2017.*

Fuente: elaboración propia con base en Vera (2019).

En la Figura anterior se observa la composición de la inversión pública destinada hacia la educación en el Ecuador, según la región. “De tal forma, se exhibe que la Sierra es la que mayormente concentra los recursos por este concepto, pues tuvo el 59% del total alcanzado, correspondiente a US\$ 438,50 millones, para el 2017 prosiguió el financiamiento de programas y proyectos impulsados por entidades públicas pertenecientes a las provincias que conforman esta zona del territorio nacional. La provincia de Pichincha fue la que más gasto de inversión percibió para este periodo. Por su parte, la región Costa registró una cifra de US\$ 282,43 millones lo que equivalió al 38% de la sumatoria evidenciada. Siendo mayor el rubro orientado hacia la provincia de Manabí, pues se encontraba en proceso de recuperación del golpe causado por el terremoto.

Por último, en la región oriental e insular se impulsaron proyectos de inversión por un monto aproximado a los US\$ 18,25 millones, reflejado en una contribución del 3%. De esta forma se puede denotar que la inversión en educación es más notoria en provincias de la serranía ecuatoriana, seguidas del litoral y con menor incidencia en la Amazonia. La concentración demográfica en circunscripciones que se convierten en centros económicos y, por ende, sociales, reflejan este contexto, pues el Estado realiza su programación hacia los sitios con mayores necesidades educativas. Sumado a esto, la burocracia se concentra en Pichincha (Vera Alvarado, 2019).

En la siguiente Figura se muestra como la provincia Pichincha recibió un monto de US\$ 293,05 millones para el 2017, lo que representó un 39,6% de la distribución total para este año. En segundo lugar, la provincia de Manabí con un 22,1% equivalente a US\$ 163,26 millones y en tercer lugar la provincia de Guayas con una cifra de US\$ 66,19 millones lo que representó un 9% del monto total para el periodo.

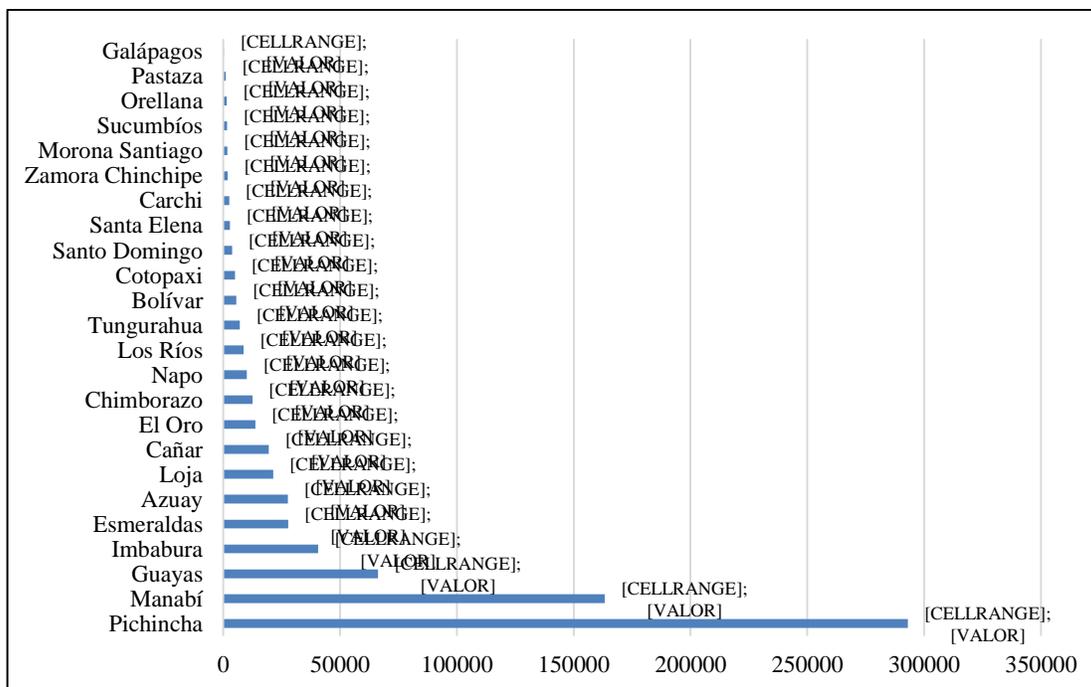


Figura 11 *Inversión pública en educación según provincias del Ecuador. Año 2017.*

Fuente: elaboración propia con base en Vera (2019).

4.6 Financiamiento del sistema de Educación Superior

En el Informe Nacional: *Ecuador, Educación Superior en Iberoamérica 2016* se presenta la evolución del total del presupuesto destinado a las universidades como porcentaje del PIB.

Tabla 6 *Presupuesto para universidades como porcentaje del PIB*

| Año | % PIB |
|------|-------|
| 2010 | 1.6% |
| 2011 | 1.6% |
| 2012 | 1.6% |
| 2013 | 1.6% |
| 2014 | 2.1% |
| 2015 | 2.0% |
| 2016 | 2.0% |

Fuente: elaboración propia con base en (Senescyt, 2017).

Entre el 2010 y 2016 el presupuesto para las universidades como porcentaje del PIB se incrementó del 1,6% al 2%. Como dato referencial, el promedio en América Latina es de 1% (Ponce Jarrín, 2016). En la siguiente Tabla se presenta la evolución del presupuesto público para las universidades públicas.

Tabla 7 *Presupuesto para las universidades públicas*

| Año | Presupuesto |
|------|-----------------|
| 2011 | \$977,046,604 |
| 2012 | \$1,032,506,394 |
| 2013 | \$1,205,703,335 |
| 2014 | \$1,043,386,598 |
| 2015 | \$1,198,442,632 |
| 2016 | \$1,218,673,228 |

Fuente: elaboración propia con base en (Senescyt, 2017).

El informe mencionado señala que el incremento estuvo relacionado con parámetros de calidad debido a la existencia de un nuevo mecanismo de asignación de recursos desarrollado por la SENESCYT e implementado por el Consejo de Educación Superior a partir del 2013. Tradicionalmente la asignación se basaba exclusivamente en el número de estudiantes matriculados en cada universidad. Este nuevo mecanismo ha hecho que los mayores incrementos en el presupuesto se den en las universidades que mayores mejoras han tenido en los indicadores de calidad.

En términos generales, el mayor incremento se dio en las universidades de categoría A y B según la evaluación del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ecuador (CEAACES).

Tabla 8 *Impuesto a la Renta como componente del presupuesto para educación superior.*

| Instituciones | Recursos a Distribuirse | | | |
|----------------------------|-------------------------|-------------|-------------------------|------------------------|
| | Renta | IVA | Compensación donaciones | Compensación Gratuidad |
| U. Públicas (26) | 86% | 90% | 90.70% | 100% |
| U. Públicas (3) | 4% | 4% | 3.80% | 0% |
| Total Públicas (29) | 90% | 94% | 94.50% | 100% |
| Particulares (8) | 9% | 5% | 5.50% | 0% |
| CEAACES | 1% | 1% | 0.00% | 0% |
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas (2022).

El Informe Nacional: *Ecuador, Educación Superior en Iberoamérica 2016* determina que un componente importante del presupuesto para la educación superior es la participación en lo recaudado por concepto de Impuesto a la Renta. De todo lo recaudado por Impuesto a la Renta el 11% se destina a la educación superior. A su vez, de este rubro el 86% se destina a las universidades públicas, el 4% a las universidades de posgrado, el 9% a las universidades particulares cofinanciadas, el 1% al CEAACES.

4.7 Aplicación del principio de calidad en la Educación Superior ecuatoriana

El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CONEA) presentó el Informe Técnico de Evaluación de Desempeño Institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador (2009).

El 11 de abril de 2012 el CONEA notificó al Consejo de Educación Superior (CES) la suspensión definitiva de catorce instituciones de educación superior, por haber obtenido un dictamen técnico “NO ACEPTABLE” en el cumplimiento de los parámetros de calidad de la educación superior, de las cuales trece fueron creadas mediante Ley y una a través de Decreto Ejecutivo.

El Consejo de Educación Superior (CES), en su Décimo Segunda Sesión Ordinaria, desarrollada el 12 de abril de 2012, resolvió aprobar la suspensión definitiva de las referidas instituciones de educación superior.



Figura 12 Acciones tomadas para la categorización de las universidades y escuelas politécnicas

Fuente: elaboración propia con base en Senescyt (2017).

En el año 2013 se llevó a cabo la evaluación institucional de las universidades. En este caso se tomaron en cuenta los siguientes aspectos: eficiencia académica (eficiencia terminal), investigación (publicaciones y presupuesto), infraestructura, academia (docentes) y organización (administrativa). Se evaluaron 3 universidades que solo ofrecen posgrado, 10 que solo ofrecen grado y 41 que ofrecen posgrado y grado. Fruto de la evaluación se definieron 4 categorías, distribuidas de la siguiente manera: Categoría A (5 universidades); Categoría B (23 universidades); Categoría C (18 universidades); Categoría D (8 universidades). Tres universidades no fueron evaluadas y su acreditación está pendiente. Las universidades de categorías A, B y C fueron acreditadas, en tanto que las de categoría D quedaron en proceso de acreditación (Ponce, J. 2016).

En el Ecuador se declaró el libre ingreso a la universidad en el año 1969, hecho que se enmarcó en el proceso de expansión de la matrícula en América Latina y

en el proceso de lucha generado por el movimiento estudiantil ecuatoriano. En adelante, el proceso de ingreso a la universidad se muestra dinámico y diverso, en tanto cada universidad y facultad planteaba las pautas para el ingreso de sus estudiantes de acuerdo con diversos criterios que se inscribieron en las dinámicas sociales, su concepción de la universidad y su contribución en la organización de la sociedad (Moreno, 2015).

Durante las décadas de 1990 y 2000, el sistema de Educación Superior del Ecuador se vio deteriorado por la creación de centros educativos de baja calidad, el desigual acceso y permanencia de sus estudiantes, la profundización de las asimetrías tecnológicas, el bajo desarrollo de investigación, una oferta académica alejada de las necesidades para el desarrollo del país, la privatización y la ausencia del rol del Estado en políticas de regulación y control (CONEA 2009). La educación superior estaba bastante desregulada, sin controles de pertinencia o calidad académica. No resulta difícil describir este periodo como uno de mercantilización de la educación superior (Viera, P 2017).

En atención a lo dispuesto por la nueva Constitución de la República del Ecuador, en el año 2010 se reformó la Ley Orgánica de Educación Superior y se rediseñó el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión a Estudios Superiores (SNNA), cuya instrumentalización dio lugar a la aplicación del Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), un examen de tipo aptitudinal que evalúa habilidades de razonamiento abstracto, verbal y numérico.

El 03 de agosto de 2013 se aplicó por primera vez el examen EXONERA, a escala nacional. El examen es una prueba de conocimientos que evalúa cuatro áreas: Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias Naturales y Estudios Sociales. La población estudiantil objetivo son bachilleres y/o estudiantes que estén cursando el tercer año de bachillerato, y que rindieron el Examen Nacional para la Educación Superior y obtuvieron un cupo en la nivelación de carrera. El examen EXONERA es de carácter voluntario para el aspirante, por lo que en caso de no

aprobar el mismo, el estudiante no pierde el cupo, sino que el aspirante deberá cursar nivelación de carrera en la institución universitaria que oferta la opción múltiple que evalúan las cuatro áreas del conocimiento anteriormente mencionadas (Zabala, T 2017)..

La superación de esta prueba permitía, en cambio, al aspirante ingresar directamente a las instituciones de educación superior, sin pasar por el proceso de nivelación. Fue la primera vez que se tomó un examen estandarizado de exoneración, que garantizó que todos los aspirantes fuesen evaluados equitativamente, pues antes cada universidad hacía sus propias pruebas.

El 13 de diciembre de 2016, la Asamblea Nacional aprobó la 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). También aprobó mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior. En la Ley la disposición derogatoria ordenó:

“PRIMERA. - Deróguense expresamente, los siguientes instrumentos legales de creación:

- a) La Ley 23, publicada en el Registro Oficial 163 de 30 de septiembre de 1997, por medio de la cual se creó la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica.
- b) La Ley 16, publicada en el Registro Oficial Suplemento 134, de 20 de agosto de 1997, a través de la cual se creó la Universidad Tecnológica América.
- c) La Ley 1, publicada en el Registro Oficial 4 de 14 de agosto de 1998, por medio de la cual se creó la Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor Servio Tulio Montero Ludeña.

- d)** La Ley 113, publicada en el Registro Oficial 373 de 31 de julio de 1998, por medio de la cual se creó la Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta.
- e)** La Ley 31, publicada en el Registro Oficial 212 de 15 de junio de 1999, por medio de la cual se creó la Universidad Tecnológica San Antonio de Machala.
- f)** La Ley 35, publicada en el Registro Oficial 228 de 07 de julio de 1999, por medio de la cual se creó la Universidad Autónoma de Quito.
- g)** La Ley 9, publicada en el Registro Oficial Suplemento 48, de 31 de marzo de 2000, por medio de la cual se creó la Universidad Cristiana Latinoamericana.
- h)** La Ley 34, publicada en el Registro Oficial 244 de 15 de enero de 2001, por medio de la cual se creó la Universidad Alfredo Pérez Guerrero.
- i)** La Ley 98, publicada en el Registro Oficial 733 de 27 de diciembre de 2002, por medio de la cual se creó la Universitas Equatorialis.
- j)** La Ley 38, publicada en el Registro Oficial 364 de 25 de junio de 2004, por medio de la cual se creó la Universidad Panamericana de Cuenca.
- k)** La Ley 18, publicada en el Registro Oficial 147 de 17 de noviembre de 2005, por medio de la cual se creó la Universidad OG MANDINO.
- l)** La Ley 59, publicada en el Registro Oficial 388 de 31 de octubre de 2006, por medio de la cual se creó la Universidad Interamericana del Ecuador.
- m)** La Ley 101, publicada en el Registro Oficial 223 de 30 de noviembre de 2007, por medio de la cual se creó la Universidad Intercontinental”.

La aprobación de esta Ley cerró la posibilidad de que estas instituciones de educación superior tengan alguna esperanza de retomar su vida institucional.

Existen diversos indicadores que posibilitan la oportunidad de evaluar mejoría en la educación superior en el Ecuador. Uno de esos elementos es el total de estudiantes matriculados en universidades y escuelas politécnicas luego del incremento notable del gasto público bajo el esquema del gobierno del presidente

Correa y como este permitió la inserción de jóvenes y adultos en universidades, escuelas politécnicas y otras entidades.

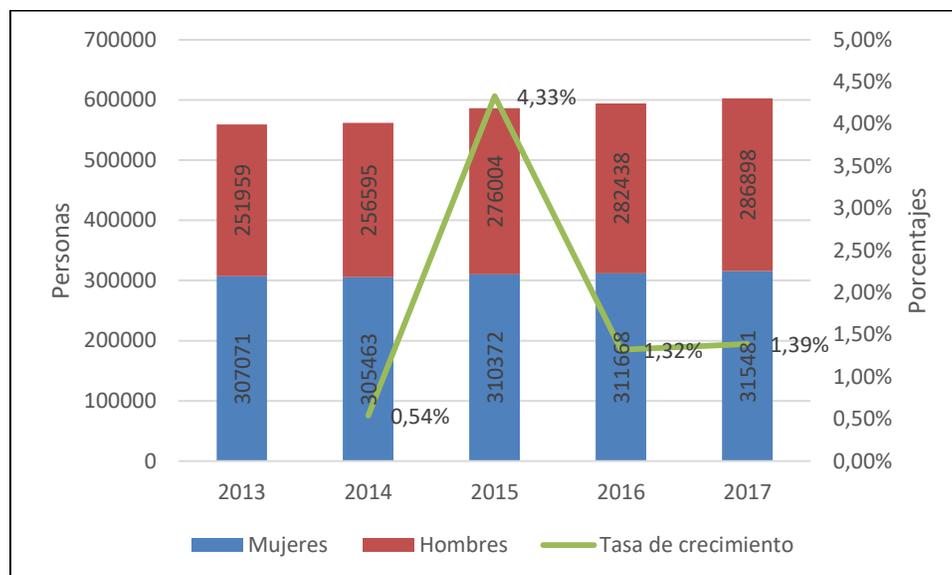


Figura 13 *Evolución del número de personas matriculadas en algunas de las instituciones que componen el sistema de educación superior del Ecuador, considerando el periodo 2013-2017.*

Fuente: elaboración propia con base en Vera (2019).

En el gráfico se evidencia la evolución del número de personas matriculadas en alguna de las instituciones que componen el sistema de educación superior del Ecuador, considerando el periodo 2013-2017. Con lo cual, se puede denotar a simple vista que hay más mujeres que hombres cursando sus estudios universitarios, pues para el 2013 fueron 307.071 personas del sexo femenino que se matricularon en este nivel alrededor del territorio, frente a las 251.959 del masculino. Lo que otorga un total de 559.030 individuos que se matricularon para la enseñanza superior. En el 2014 el número se incrementó en un 0,54% pasando a ser de una cantidad de 562.058 personas, manteniendo la tendencia de que las mujeres son las que mayor representación poseen (Vera Alvarado, 2019).

En el año 2013 se creó la primera convocatoria del Programa Nacional de Becas para Pueblos y Nacionalidades, con el propósito de garantizar la igualdad de

oportunidades y el fortalecimiento del talento humano de pueblos y nacionalidades.

Tabla 9 primera convocatoria del Programa Nacional de Becas para Pueblos y Nacionalidades

| ETNIA | POSTULANTES |
|-------------------|-------------|
| INDÍGENA | 82 |
| AFROECUATORIANA/O | 22 |
| MONTUBIA/O | 19 |
| TOTAL | 123 |

Fuente: elaboración propia con base en Senescyt (2017).

4.8 Causas del descenso de matrícula en la Educación Superior

El descenso matricular en las universidades de Ecuador puede atribuirse a varios factores complejos y multifacéticos. Algunas de las razones comunes que podrían contribuir a la falta de matrícula incluyen:

- **Limitaciones Financieras:** Muchos estudiantes pueden enfrentar dificultades financieras que les impiden costear la matrícula y otros gastos asociados con la educación universitaria. Esto puede llevar a que algunos estudiantes opten por no matricularse o abandonen sus estudios.
- **Requisitos de Admisión:** Los requisitos de admisión rigurosos o la falta de información sobre los procesos de admisión pueden dificultar que algunos estudiantes accedan a la universidad. Esto es especialmente relevante para aquellos que no cuentan con la preparación académica necesaria o que provienen de entornos con limitado acceso a recursos educativos.
- **Falta de Infraestructura:** La falta de infraestructura adecuada en algunas universidades puede limitar la cantidad de estudiantes que pueden ser

admitidos. La capacidad física, la disponibilidad de aulas y la falta de recursos pueden ser obstáculos para aumentar la matrícula.

- **Desajuste entre Oferta y Demanda Laboral:** La falta de matrícula también puede relacionarse con un desajuste entre la oferta académica de las universidades y la demanda laboral del mercado. Si las carreras ofrecidas no están alineadas con las necesidades del mercado laboral, los estudiantes pueden ser reacios a matricularse en esas áreas de estudio.
- **Problemas de Calidad:** La percepción de la calidad de la educación ofrecida por algunas universidades también puede influir en la decisión de los estudiantes de matricularse. Si hay preocupaciones sobre la calidad académica o la falta de reconocimiento de títulos, los estudiantes pueden buscar otras opciones.

Es importante abordar estos problemas desde una perspectiva holística, considerando aspectos como la accesibilidad financiera, la calidad académica, la orientación vocacional, y la planificación estratégica para garantizar que las universidades puedan satisfacer las necesidades educativas de la población.

CAPÍTULO V

**Sistematización de los cambios ocurridos en la
educación superior durante los mandatos de
Rafael Correa (2007-2017)**

No es posible comprender lo que ocurrió en la educación superior del Ecuador durante los tres mandatos de Rafael Correa si no se mira un poco más atrás en el tiempo, para calibrar con más certeza qué cambios se produjeron en las realidades institucionales.

No se trata de comparar etapas históricas de índole muy diversas, entre otras razones porque en los quince años anteriores a Correa predominó la inestabilidad política, con muchos presidentes entrando y saliendo de mala manera del Palacio de Carondelet, mientras que Correa gobernó con mano férrea por diez años consecutivos.

Se considera necesario sintetizar en este capítulo varios procesos fundamentales: la historia de organizaciones claves para la orientación de la vida universitaria; los cambios en las reglas de juego institucionales; la irrupción del Estado para asegurar la autonomía responsable mediante la implantación de mecanismos de evaluación y acreditación; y los logros y los desaciertos que hayan ocurrido en esa década. Lo haré tomando cifras y datos emanados de organizaciones gubernamentales y citas de las conclusiones a las que arribaron los expertos ecuatorianos que han estudiado el tema.

De allí que este capítulo podrá tener enfoques contradictorios en algunos casos por la sencilla razón de que todavía existen muchos asuntos en discusión. Estoy de acuerdo en que existieron avances interesantes en esta etapa, pero también en varios asuntos se produjeron varios retrocesos con respecto a los logros obtenidos durante los primeros años de la reforma correista.

En este capítulo mostraré la visión de destacados investigadores, funcionarios y gerentes de diversas instituciones, dentro del espíritu pluralista que anima esta investigación, esto es, no sesgada hacia uno u otro campo político sino, más bien, orientada hacia la búsqueda de un análisis científico de los hechos y procesos.

5.1 Los principales textos normativos que han determinado el rumbo de la educación superior

Sin entrar a desglosar los contenidos educativos de cada corpus normativo, se debe recordar que en la Constitución de 1998 y luego en la de Montecristi, la del 2008, aún vigente, se encuentran los basamentos del entramado legal que se fue estructurando en este siglo XXI para la vida institucional de la educación superior. En cuanto a las leyes generales de educación, las tres que han marcado las pautas en los últimos cuarenta años han sido las de 1982, 2000 y 2010, sucesivamente.

5.2 Los órganos directivos de la educación superior que se fueron creando a comienzos del XXI

Tania Zabala (2017, 77) explicó que para el año 2007

Ecuador contaba con dos instancias autónomas reguladoras del sistema nacional de educación superior, el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), organismo regulador, coordinador y planificador del sistema, y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA), a cargo de liderar y coordinar procesos de evaluación interna y externa de las IES para su respectiva acreditación. Ambas instituciones fueron el centro de la crítica constante, tanto por un sector de la comunidad académica como por la población estudiantil. Entre las críticas, se destacaba el problema de su conformación, el no llevar adelante verdaderos procesos de evaluación y acreditación y la falta de regulación de la oferta de carreras impartidas por las IES, con nula vinculación a las necesidades del país (CONEA, 2009). La debilidad estatal configuraba un escenario de privatización de las IES y el desmantelamiento del sistema. En efecto, el CONESUP fue cuestionado por cuanto las universidades se convertían en juez y parte del sistema. A ello se sumó la discrecionalidad para la creación de centros de educación superior privados sin ninguna regulación efectiva en cuanto a calidad, pertinencia y cobertura. El servicio brindado se hallaba desvinculado de las necesidades de desarrollo del país y de la atención a sectores sociales

vulnerables, lo que ahondaba la desigualdad social y económica y la falta de oportunidades laborales adecuadas para un gran segmento de la población (Minteguiaga y Prieto, 2012).

Tal diagnóstico lo refuerza Enrique Santos (2016, 272), al señalar que

Así, como parte de la llamada segunda reforma universitaria (Rama, 2006: 46-77) la educación superior conoció un sistema “auto-regulado” por las propias autoridades de las universidades y escuelas politécnicas (UEP), lo que hizo del gobierno universitario un tema de equilibrio y negociación de micropoderes que llevó al sistema hacia el inmovilismo y la conservación del statu quo. Esta “auto-regulación”, mimetizada con la terminología de la autonomía, devino en autarquía que priorizó la resolución de los problemas inmediatos de las instituciones de educación superior (IES) e impidió que el CONUEP y el CONESUP, respectivamente, generen y lideren políticas públicas a pesar de la existencia de dos leyes de educación superior (1982 y 2000, respectivamente). El organismo de acreditación creado con la LOES del 2000 (el CONEA), si bien menos sensible a la injerencia directa de las autoridades universitarias, no pudo escapar a la lógica autárquica del conjunto del sistema.

Posteriormente, los organismos inoperantes son cambiados por otros de mayor capacidad directiva. Así, lo registraba Katherine Vásquez (2017, 109):

Se realizan modificaciones en el contexto institucional con la creación de instituciones como el CES, que reemplaza al CONESUP y se encarga de la coordinación interna del sistema respecto a la evaluación, el CEAACES, en reemplazo del CONEA, se encarga de la evaluación interna y externa de las universidades, así como de su acreditación, categorización y el aseguramiento de su calidad. La orientación de ambas instituciones alrededor de la eficiencia y la evaluación conllevó a su vez un informe diagnóstico de la calidad de la universidad que reafirma la necesidad de intervención estatal.

También se creó una Secretaría, la SENESCYT, que comenzó a conducir gerencialmente la dinámica de la educación superior. Enrique Santos (2016, 283) lo destaca con precisión:

Así mismo, conforme a la Constitución y la LOES se formaron los tres grandes organismos para regular, coordinar y controlar la educación superior ecuatoriana, identificados aquí en el orden en que fueron conformados: a) la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), con rango de ministerio, que coordina las acciones del Ejecutivo con los actores del sistema de educación superior y define políticas públicas en su ámbito de competencias, b) el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), organismo público, autónomo y de

carácter técnico, responsable de la evaluación, acreditación, categorización y aseguramiento de la calidad de la educación superior, procesos que dejan de ser voluntarios y pasan a ser de obligatorio cumplimiento, c) el Consejo de Educación Superior (CES), Consejo de Estado que regula la educación superior y es responsable de la generación de la normativa derivada y complementaria de la LOES.

5.3 Los sistemas de evaluación y acreditación de las instituciones del nivel superior, aplicados desde 1997 al 2015

Citando a Lucas Pacheco (2011, 26-27), el investigador Enrique Santos (2016, 277-278) indica que la primera gran evaluación de las universidades fue realizada entre 1987 y 1988 por un equipo de especialistas a petición del CONUEP. Pero los resultados de esta evaluación, contenidos en varios volúmenes, no fueron dados a conocer a la luz pública. Este organismo, siguiendo la lógica de un sistema autárquico, parecería no haber visto con agrado los resultados.

Hubo que esperar veinte años hasta que, en el 2008, en cumplimiento del Mandato 14 de la Asamblea Constituyente, el CONEA evaluase el desempeño de las 71 instituciones entonces existentes. Enrique Santos (2016, 279), explica que:

El informe del CONEA, usando el análisis multicriterio (CONEA, 2009a: 13-28), ordenó a las universidades y escuelas politécnicas (excepto a las tres de posgrado IAEN, UASB y FLACSO) en cinco categorías cuya etiqueta era una letra: desde las 11 "A" o universidades de más alto desempeño hasta 26 "E" o UEP de inaceptable desempeño, que constituían el 36,6 % del total de UE. El informe recomendaba la depuración (cierre) de las 24 universidades particulares ubicadas en esta categoría, y la exigencia de un plan de mejoras con riguroso seguimiento para las dos universidades públicas ubicadas en la categoría "E". El informe presentado en la comisión de educación de la Asamblea Nacional no prosperó en ese momento, en tanto algunos elementos clave de esta instancia mantenían intereses con relación a las IES que se sugería depurar.

Ello se muestra en la siguiente tabla

Tabla 10 *Categorización de las universidades y escuelas politécnicas según el informe CONEA Mandato 14 (2009)*

| Categoría | Número de instituciones | % |
|-----------|-------------------------|--------|
| Posgrado | 3 | 4,2% |
| A | 11 | 15,5% |
| B | 10 | 14,1% |
| C | 12 | 16,9% |
| D | 9 | 12,7% |
| E | 26 | 36,6% |
| TOTAL | 71 | 100,0% |

Fuente: elaboración propia con base en CONEA (2009).

Pero llovió bastante desde esa impactante primera evaluación realizada por el CONEA hasta la última de la etapa correista, realizada en el 2015 por el CEAACES. Así lo comentan María Mercedes Zérega y Manuel Murrieta (2017,161) cuando indican que:

El modelo de acreditación ecuatoriano ha evolucionado desde la primera evaluación realizada en 2009 por el CONEA, que obedecía a una problemática coyuntural planteada por la necesidad urgente de establecer unas nuevas reglas de juego en el marco de la nueva Constitución de Montecristi. El último modelo de evaluación del CEAACES (2015) utiliza seis criterios, los que a su vez están divididos en quince subcriterios, conformados finalmente por cuarenta y cuatro variables sobre el desempeño de universidades

Vale la pena desglosar las ponderaciones y los énfasis de ese último modelo de evaluación y acreditación que se aplicó durante los mandatos de Correa. Los investigadores Zérega y Murrieta (2017,163) elaboraron un cuadro en el que figuran esas ponderaciones:

Tabla 11 Pesos relativos de los seis criterios del modelo de acreditación

| | |
|-------------------------------|-----|
| 1. Academia | 36% |
| 2. Investigación | 21% |
| 3. Recursos e infraestructura | 20% |
| 4. Estudiantes | 12% |
| 5. Organización | 8% |

| | |
|--------------------------------|----|
| 6. Vinculación con la sociedad | 3% |
|--------------------------------|----|

Fuente: elaboración propia con base en CACES (2019).

Ahora bien, el foco de las evaluaciones se centró en las llamadas 44 variables o indicadores de los 15 subcriterios y 6 criterios. Nuevamente Zérega y Murrieta (2017, 165) nos muestran los verdaderos énfasis:

Cuatro indicadores de un total de cuarenta y cuatro acumulan un tercio del puntaje posible. El indicador que tiene mayor peso es producción científica (9%), seguido por formación de posgrado (8%), luego remuneración profesores a tiempo completo (7,2%) y doctores a tiempo completo (6,5%). Mientras tanto, los cinco indicadores que reciben la menor puntuación son: oferta académica (0,8%), dirección mujeres (0,8%), docencia mujeres (0,8%), evaluación docente (0,7%) y gestión de recursos para la vinculación (0,5%), como lo muestra el gráfico siguiente.

Tabla 12 Pesos en % por cada uno de los 44 indicadores o variables

| | | | |
|-----------------------------------|-----|---|-----|
| Producción científica | 9,0 | Planificación de la vinculación | 1,5 |
| Formación de posgrado | 8,0 | Gestión de la biblioteca | 1,5 |
| Remuneración | 7,2 | Admisión a estudios de posgrado | 1,5 |
| Doctores a TC | 6,5 | Acción afirmativa | 1,5 |
| Libros o capítulos de libros | 6,0 | Información para la evaluación | 1,4 |
| Planificación de la investigación | 3,0 | Horas clase TC | 1,4 |
| Calidad de aulas | 3,0 | Titularidad | 1,3 |
| Espacios de bienestar | 3,0 | Horas clase MT/ TP | 1,2 |
| Oficinas TC | 3,0 | Salas MT/TP | 1,2 |
| Estudiantes por docente a TC | 2,7 | Planificación estratégica | 1,0 |
| Libros por estudiante | 2,5 | Planificación operativa | 1,0 |
| Tasa de retención de grado | 2,5 | Rendición de cuentas | 1,0 |
| Tasa de titulación de grado | 2,5 | Ética | 1,0 |
| Titularidad TC | 2,0 | Políticas y procedimientos | 1,0 |
| Producción regional | 2,0 | Gestión de recursos para la investigación | 1,0 |
| Plataforma de gestión académica | 2,0 | Programas y proyectos de vinculación | 1,0 |
| Espacios estudiantes | 2,0 | Sistemas de información | 0,8 |

| | | | |
|--------------------------------|-----|---|-----|
| Bienestar estudiantil | 2,0 | Oferta académica | 0,8 |
| Tasa de titulación de posgrado | 2,0 | Dirección mujeres | 0,8 |
| Remuneración MT/TP | 1,8 | Docencia mujeres | 0,8 |
| Conectividad | 1,8 | Evaluación docente | 0,7 |
| Posgrado en formación | 1,6 | Gestión de recursos para la vinculación | 0,5 |

Fuente: elaboración propia con base en CACES (2019).

A partir de estos datos objetivos, se plantea la discusión, no zanjada en el Ecuador, sobre los aciertos o desenfoques del modelo planteado. Al respecto, los dos autores (Zérega y Murrieta, 2017, 166-168), que se vienen citando, se refieren a varias aristas del asunto:

Como logro principal, el proceso de acreditación ha generado condiciones para instaurar una discusión sobre la calidad de la educación superior (Brunner y Villalobos 2014) que antes no existía en el país. La acreditación ha permitido diseñar procesos de planificación, mejoramiento y fortalecimiento al interior de las IES, como lo reconocen sus propios actores (Asamblea Nacional y OEI 2016). Sin embargo, el proceso se ha centrado más en la discusión sobre los modelos que en una discusión sobre lo que como sociedad entendemos por calidad universitaria. Como fortaleza, la acreditación permitió consolidar una oferta educativa de calidad más homogénea, con mayor institucionalidad y más responsable con la sociedad civil. Además, promovió una fórmula más adecuada de distribución de recursos en las universidades públicas (SENESCYT 2013).

Si bien las universidades cerradas (o muchas de ellas) no cumplían con estándares mínimos de calidad educativa, el proceso de cierre de esas mismas universidades con- cámaras y policías- fue un acto simbólico, en el que quedó demostrado el poder del Estado en relación con las instituciones universitarias y que continúa dificultando las posibilidades de una discusión democrática en torno a la educación superior y a los modelos de acreditación por temor a las repercusiones. Se percibe un temor justificado para generar debates, discusiones e incluso investigaciones relacionadas al tema. Con el paso del tiempo, se han ido incorporando procesos de negociación y discusión de resultados con las IES, lo que lo ha convertido al proceso en más ético y participativo. Por otro lado, el análisis de los resultados se hace considerando al conjunto o conglomerado en una serie de indicadores, es decir, considerando los promedios obtenidos para su construcción. Sin embargo, aún no es un modelo estable.

El modelo y sus criterios no son conocidos con la suficiente anticipación (Asamblea Nacional y OEI 2016) y en algunos casos la descripción de sus indicadores y las fórmulas de cálculo se dieron a conocer posteriormente. Esto no permite planificar los procesos de acreditación adecuadamente a las ES, ya que el modelo se encuentra en constante actualización y, por lo tanto, no se conocen claramente las reglas del juego. Por otro lado, existen desacuerdos en relación con

el modelo, ya que se considera que no está debidamente contextualizado y no recoge la diversidad universitaria ecuatoriana (Asamblea Nacional y OEI 2016). Es probable que el peso de la acreditación -con las consecuencias de no acreditarse, junto al exceso de reglamentación y pérdida de la autonomía universitaria- tenga como consecuencia la homogeneización de prácticas educativas que buscan responder al modelo educativo implícito en la acreditación y un debilitamiento de prácticas de innovación pedagógica. Desde el punto de vista pedagógico, el modelo tiene una gran deuda, ya que, junto al Reglamento de Carrera y Escalafón Docente, resulta un modelo poco preocupado por la calidad de la docencia en términos pedagógicos. Instauro, más bien, la idea que un mejor docente es aquel que está acreditado por un posgrado, con mayor producción investigativa y de publicaciones. Ciertamente existen logros en este sentido: desde 2008 hasta 2013, el número de docentes ecuatorianos con PhD se incrementó seis veces (Ramírez, 2015). Actualmente, el 6,4% de los docentes cuenta con PhD (SENESCYT 2017) y desde 2008 a 2014 se duplicaron los docentes con posgrado hasta llegar al 58% (Restrepo y Stefos 2017). Sin embargo, el modelo de evaluación no considera que un docente de calidad es el que trabaja en aquello que enseña y el que se encuentra inserto en el mercado laboral. El Estado ecuatoriano plantea como meta hasta 2017 que un 80% de los docentes tengan posgrado (Ramírez. 2015), lo que dejaría a las IES un escaso 20% para docentes de otro perfil, necesarios en asignaturas prácticas y profesionales.

En términos generales, los actores del sistema cuestionan la necesidad de tener docentes con PhD en tercer nivel (Asamblea Nacional y OEI 2016). La mejora del nivel académico del docente no implica que mejore la enseñanza. La correlación entre investigación y docencia eficiente aún no está confirmada en los estudios que analizan estos temas (Visser-Wijnveen 2017). Hay estudios que plantean la relación en términos negativos: el tiempo y compromiso destinados a cada actividad (docencia e investigación) impacta negativamente en la otra. Las prácticas de docencia e investigación están motivadas por reconocimientos distintos y se señalan percepciones negativas por parte de los estudiantes por exceso de especialización de los currículos o concentración del docente en la actividad investigativa. Otros análisis, en cambio, plantean correlaciones positivas entre ambas actividades: el desempeño investigativo requiere de una buena calidad de docencia y ambas actividades requieren de cualidades similares. Finalmente, otros plantean que no existe ninguna relación: son actividades que no tienen nada en común y requieren personalidades distintas (Visser-Wijnveen 2017). Incluso en países “desarrollados”-y desde hace ya algunas décadas- existe la percepción entre los docentes universitarios de que es un error que la definición de eficiencia docente le dé mayor peso a la publicación que a la enseñanza (Bover 1997).

5.4 ¿Qué universidades existían, ¿cuántas se crearon y cuántas se cerraron entre 1993 y el 2013?

“Se cerraron 15 universidades, 129 institutos técnicos y tecnológicos, y 44 extensiones”, así sintetizó René Ramírez, el presidente de la Secretaría Nacional

de Educación Superior, Ciencia y Tecnología SENESCYT, (un rol equivalente al de ministro de Educación Superior que existe en alguno otros países) lo que había hecho el gobierno de Correa para asentar un escarmiento para aquellos que no cumplieran con los criterios y normas básicas de funcionamiento de las instituciones de Educación Superior.

Y es que las universidades privadas proliferaron excesivamente en Ecuador desde la última década del siglo XX. Eduardo Santos referencia que en esos años

Se crearon 43 Universidades, tanto por acuerdo legislativo como por decreto presidencial. Lo llamativo de este fenómeno es que 33 de ellas, es decir el 76,7 %, se ubican en la categoría de universidades particulares sin rentas adicionales del Estado, es decir, universidades autofinanciadas (CONEA, 2009b). Estas universidades representaban al 2007 el 46,5 % del total existente a la época. Según la misma fuente consultada, al 2008 contaban con 59.936 estudiantes matriculados, 12,9 % del total de estudiantes universitarios de aquel entonces (2011, 208).

Y se ocupó René Ramírez de explicar que, desde el gobierno de Sixto Durán Ballén, de 1992 en adelante, esas sedicentes universidades habían nacido, pero que el gobierno de Correa cerró 15 de ellas de ínfima calidad, las llamadas “universidades de garaje” aludiendo a las precarias instalaciones físicas en las que se alojaban. La siguiente tabla lo muestra:

Tabla 13 *Numero de universidades creadas por período presidencial y evaluadas posteriormente como de categoría E y cerradas*

| Período presidencial | Universidades evaluadas en categoría E | Universidades cerradas, por el gobierno de Correa | % |
|----------------------|--|---|------|
| Sixto Durán Ballén | 2 | 2 | 100% |
| Fabián Alarcón | 6 | 3 | 50% |
| Jamil Mahuad | 3 | 2 | 67% |
| Gustavo Noboa | 8 | 2 | 25% |
| Lucio Gutiérrez | 3 | 3 | 100% |

| | | | |
|------------------|----|----|-----|
| Alfredo Palacios | 4 | 3 | 75% |
| Total | 26 | 15 | 58% |

Fuente: elaboración propia con base en CEAACES (2013).
 Nota: La Universidad Cooperativa de Colombia y la Universidad Jefferson fueron creadas durante la presidencia de Fabián Alarcón y Jamil Mahuad, respectivamente. Ambas universidades no fueron parte del proceso de evaluación, dado que no eran parte ya del sistema.

Y una vez hecha la depuración mediante el cierre de las 14 “universidades de garaje” quedaron en pie 54 universidades que fueron sometidas por el CEAACES a un proceso de acreditación entre el 2012 y el 2013. Por efecto del mejoramiento general de las instituciones, de esas 54 ninguna fue clasificada en la deleznable categoría E

Tabla 14 Resultados de la evaluación y acreditación de las Universidades y Escuelas Politécnicas (2013)

| Categoría | Número de instituciones | % |
|-----------|-------------------------|--------|
| A | 5 | 9,3% |
| B | 23 | 42,6% |
| C | 18 | 33,3% |
| D | 8 | 14,8% |
| Total | 54 | 100,0% |

Fuente: elaboración propia con base en CEAACES (2013).
 Nota: La antigua ESPE, en proceso de constitución como nueva IES, no fue evaluada en el 2013.

En cuanto a las sedes o extensiones de las universidades en otras ciudades o provincias distintas a las de la ubicación de su sede principal, también se hizo una evaluación y de las 86 sedes, 44 fueron eliminadas por tener demasiadas deficiencias (Santos, 2016, 86).

Pero no todo fue cerrar. El gobierno creó cuatro nuevas universidades ya reseñadas, que pretendió fuesen modelos. Ellas debían actuar como catalizadoras y direccionadoras de la reorganización de la educación superior, pues estas

deberán constituirse en referentes para la emergencia de un nuevo sistema auto-regulado (Santos 2016,289).

5.5 La implantación, a partir del 2010, del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión ‘para el ingreso estudiantil en la Educación Superior

La Educación Superior en Ecuador fue elitescas durante gran parte de su historia. Tanto así que se afirmaba que “de cada 1.000 alumnos que se matriculaban en primer grado, apenas UNO terminaba la carrera universitaria” (Velasco, 1979).

Esto comenzó a cambiar, explica Lorena Araujo, para mediados de la década de los setenta cuando

Se da el Primer Congreso de Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, y su principal conclusión fue. “Que todas las Universidades y Escuelas Politécnicas del país eliminen de sus reglamentos internos los exámenes de ingreso” (Universidad Central, 1973, 87). Bajo esta misma tesis el Rector de la Universidad Central Manuel Agustín Aguirre y su política de puertas abiertas suprimieron los exámenes de ingreso. (Aguirre, 1973, cit. por Espinosa, 2010). A pesar de ello, en algunas instituciones de educación superior, y en determinadas carreras, se continuó con su aplicación (CEIS, 1986). Espinosa (2010) explica que “el propósito de abrir las puertas a los más amplios sectores de la sociedad con la eliminación de los exámenes de ingreso no se cumplió”. Tal fue así que en el Seminario de Rectores de Universidades y Escuelas Politécnicas sobre Problemas Universitarios, realizado en diciembre de 1978 en la provincia de Imbabura, se afirmaba: “la experiencia que ya se ha acumulado demuestra que la eliminación de los exámenes de ingreso no ha democratizado la enseñanza superior, por cuanto esta no se ha puesto al servicio del pueblo y además porque el número de hijos de obreros y campesinos que han ingresado, son una proporción insignificante de la gran masa de estudiantes provenientes de la clase media y alta” (Muñoz Llerena, 1979).

En realidad, regía la irracionalidad del llamado libre ingreso, el Frente de Defensa de la Universidad decía de ese libre ingreso que estaba

Carente de una planificación de orientación vocacional y nivelación de conocimientos básicos... perjudica a la Universidad y a los propios estudiantes. Este hecho ha gestado... una baja notoria y lamentable del nivel académico, haciéndose presentes como situaciones casi normales el oportunismo y facilismo... (Frente de Defensa de la Universidad, 1977).

Posteriormente, ante una constante demanda de acceso de distintos sectores sociales y la imposibilidad física de la universidad por atender la creciente demanda de los bachilleres, la mayoría de las universidades y escuelas politécnicas crearon diferentes mecanismos de ingreso, como el establecimiento de cursos propedéuticos o preuniversitarios (Espinosa, 2010).

Mejóro un tanto la situación, pero “la ineficacia del sistema conlleva una pérdida de estudios y a una deserción muy alta de la población estudiantil (...), situación que desemboca en que de cada 100 estudiantes que ingresan a la primaria únicamente tres culminan con aún título universitario” (Pacheco, 2015).

Explica Lorena Araujo que:

Otro hito importante para considerar después del movimiento de abolición del examen a mediados de los años 60 del siglo XX tiene que ver con la regulación que aparece en la Constitución de 1998, la misma que autorizó a las universidades públicas aplicar el arancelamiento universitario, que se transformó en una política de admisión específica al introducir barreras económicas no solo al acceso sino al tránsito y egreso de los y las estudiantes (SENPLADES, 2010). En 1998, por Mandato Constitucional se dispuso que solo pudieran ingresar a las universidades y escuelas politécnicas del país quienes cumplieran los requisitos establecidos por el Sistema Nacional Obligatorio de Admisión y Nivelación (Ecuador, 1998:77). Pero este mandato nunca se cumplió. Y fue solo hasta después de una década cuando el tema vuelve a posicionarse en la reforma normativa del 2008.

Lo que estaba ocurriendo es que, en la práctica

“9 de cada 10 instituciones tenían un sistema de admisión, es decir que, aunque no se requería la aprobación de un examen existían distintos mecanismos y requisitos de admisión. Antes del 2010 el 70% de instituciones poseían un curso de nivelación o propedéutico. El 44% poseían un examen general de ingreso. El 31% de IES poseían un examen específico según carrera y el 16% reportó utilizar otro tipo de instrumentos, como entrevistas o examen de inglés.” (Araujo, 2016,140)

Esa situación de anomia tenía que cambiar. No tenía sentido que existiesen tan diversos mecanismos para permitir o negar el acceso a la Educación Superior o, al menos, a determinadas carreras en las universidades más solicitadas. Por eso, la Constitución del 2008 estableció que:

El ingreso a las universidades públicas se rige por el sistema de nivelación y postulación definido en la ley. Según la ley, el salario está relacionado con la responsabilidad académica de los estudiantes” (Constitución, § 356, párrafo 2). Está anclado en la LOES (80, 81 y 82), indicando que la SENESCYT es responsable de este sistema. El artículo 3 de las disposiciones generales de la LOES establece que: “La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación SENESCYT implementa el sistema de nivelación y admisión para el ingreso a las universidades públicas”. El segundo párrafo dice: "El sistema de equiparación y admisión consta de dos componentes. La selección es permanente y crea un sistema uniforme a nivel nacional de inscripción, evaluación y asignación de plazas en función del desempeño de cada estudiante. El tercer párrafo dice: "El componente de equiparación tiene en cuenta la heterogeneidad de la educación secundaria y/o las características de los cursos universitarios.

Comenta Lorena Araujo (2016,147) que ese Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, iniciado a partir del 2012,

Es un mecanismo implementado para regular y ordenar el acceso a la educación superior, bajo los principios de igualdad de oportunidades, meritocracia y transparencia. Su objetivo es promover la democratización del acceso a la educación superior. La implementación del SNNA propone un cambio radical en el proceso de ingreso a las instituciones de educación superior en el país: establece la inscripción en línea, un solo examen nacional de aptitudes para todas las instituciones de educación superior y nivelación para todos los ciudadanos previo al inicio de la carrera. El Sistema funciona mediante una plataforma informática que tiene por objeto generar una interacción constante entre las etapas y procesos del SNNA, el ciudadano y las universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos tecnológicos. Además, a través del funcionamiento de una base de datos tiene los registros estadísticos, trazabilidad e información de cada ciudadano que ha interactuado en el sistema, lo que ha permitido también por primera vez tener registros a detalle de información de cada uno de los usuarios, así como evaluar constantemente el impacto de esta política pública. El SNNA tiene dos grandes componentes: el primero es el componente de Admisión y el segundo es la Nivelación.

El principal instrumento de ese Sistema Nacional de Nivelación y Admisión fue el Examen Nacional para la Educación Superior, implantado a partir del año 2012. Ese ENES tuvo las siguientes características:

Es un instrumento técnico de evaluación, que está provisto de un alto grado de validez y confiabilidad en su construcción. Posee la cualidad de baja

sensibilidad a la instrucción formal; es decir desvincula la evaluación de conocimientos técnicos y/o académicos obtenidos durante los años de estudio escolar, de la capacidad potencial del individuo para cursar con éxito los estudios del nivel superior. • La evaluación se centra en las habilidades, destrezas y capacidades necesarias para potenciar la capacidad cognitiva, vinculada directamente con los procesos de aprendizaje. De esta manera permite reconocer las fortalezas que poseen los postulantes para aumentar las posibilidades de éxito académico, en el nivel educativo de pregrado. Viabiliza que la procedencia geográfica, las condiciones sociales, económicas y culturales de los postulantes no sean determinantes durante el proceso de análisis de los resultados y dictamen final de la calificación obtenida. • Es una prueba estandarizada que sigue procedimientos basados en instrucciones claras, definidas y establecidas; está provista de un tiempo límite para responder al instrumento de evaluación y una forma de calificación precisa. Estos aspectos son consistentes en cada aplicación, sin importar la diferencia geográfica o cuántas veces se haya aplicado el ENES. Los procedimientos que se utilizan para la administración del ENES son siempre los mismos, brindando de esta manera la igualdad de oportunidades a todos los postulantes y permitiendo la comparabilidad de los resultados, sin importar que el examen sea presentado en tiempos diferentes. El conjunto de preguntas y problemas del instrumento de evaluación constituye el eje predictor del proceso que se está ejecutando; de esta manera el proceso planteado contiene reactivos que con grados de dificultad que permiten realizar la prueba considerando las limitaciones de tiempo, el impreso de aptitudes, que contiene 120 preguntas de opción múltiple, con solo una opción de respuesta correcta, dividido en tres grandes áreas: 40 de razonamiento verbal, 40 de razonamiento matemático, 40 de razonamiento abstracto. (Araujo, 2016, 148)

Finalmente, el Componente de Nivelación tiene tres tipos de programa y un examen llamado EXONERA. Se describen a continuación:

1) Nivelación general: Está dirigida a todos los postulantes que no obtuvieron un cupo y que indiquen en la plataforma su voluntad para participar en estos cursos gratuitos que se imparten a nivel nacional. Tiene por objetivo fortalecer las aptitudes que son evaluadas en el ENES. Su currículo está basado en el desarrollo de competencias vinculadas con el desarrollo de las aptitudes de razonamiento verbal, abstracto y numérico, que son los componentes que evalúa el examen. Tiene una duración de ocho semanas (160 horas de docencia).

2) Nivelación de carrera: Los cursos de nivelación de carrera han surgido con dos propósitos. Por un lado, homologar el perfil de entrada de los aspirantes a la educación superior, en vista de la diversidad de currículos de la educación media; y, por otro lado, asegurar la consolidación de los conocimientos básicos que aseguren el éxito académico en la carrera elegida. En este segundo propósito, las carreras relacionadas con las áreas de ciencia, ingeniería y médicas son las que consideran cruciales los

cursos preparatorios para asegurar el avance de los estudiantes en su trayectoria universitaria.

3) El Examen de Exoneración para la Educación Superior (Exonera):

Es, a diferencia del ENES, una prueba de conocimientos que permite al aspirante e ingreso directo a las universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos y tecnológicos. La superación de la nota mínima de exoneración evita que el aspirante curse la nivelación de carrera, pasando directamente al primer año de estudios. Este examen explora el dominio que poseen los aspirantes sobre los saberes específicos del campo de conocimiento al que quieren ingresar, considerados fundamentales para el ingreso a las carreras de educación superior (licenciaturas, técnicas y tecnológicas superiores). La evaluación es en cinco áreas: Programas /Básicos, Educación, Servicios, Ciencias Sociales y Humanidades; Agricultura; Ciencias e Ingeniería; Educación Comercial y Administración; y Salud (por otra parte, el Área de Arte la evalúa cada una de las universidades). Quienes aprueben el examen Exonera se exonerarán del curso de Nivelación de Carrera, el mismo que se dicta previo al ingreso a primer año o ciclo académico. En caso de no aprobar este examen, el aspirante deberá seguir el curso de nivelación de carrera.

4) Nivelación especial o GAR: está dirigida al Grupo de Alto Rendimiento que está constituido por el 0,1% de los mejores puntajes de la población evaluada que rinden el ENES. La propuesta curricular para la nivelación especial del GAR busca fortalecer competencias disciplinares y dotar de habilidades lingüísticas en un segundo idioma, sea este francés o inglés, según la selección del ciudadano. El objetivo de este programa académico es dotar de herramientas claves para elevar el nivel de conocimientos frente a las pruebas internacionales más comunes, tanto de conocimiento como dominio lingüístico del inglés. (Araujo, 2016, 151-152)

Además de lo anterior, se debe destacar que en Ecuador se implementó una política de cuotas para realizar discriminación positiva en favor de las minorías y grupos vulnerables. Así

Se implementa un programa de acción afirmativa que buscó efectivizar lo estipulado en el artículo 74 de la LOES, que dispone que las IES instrumentarán la política de cuotas a favor del ingreso al sistema de educación superior de grupos históricamente excluidos y discriminados. Esta política se implementará en las IES a través de becas del 100% de acuerdo con lo que establece el artículo 30 y artículo 77 de la misma Ley, con miras a garantizar el acceso a la educación superior de grupos históricamente excluidos y discriminados. Los beneficiarios de la implementación de política de cuotas serán quienes, por razón de etnia, nivel socioeconómico, discapacidad, lugar de residencia y/o estado de privación de libertad, no han contado con las mismas oportunidades para acceder a la educación superior. (Araujo, 2016, 153)

5.6 ¿Cómo evolucionaron las Tasas Brutas y Netas de matrícula estudiantil entre el 2006 y el 2014?

¿El nuevo sistema de admisión que se implementó ayudó a incrementar la matrícula estudiantil o, más bien, provocó su descenso? En primer lugar, el siguiente gráfico mostrará como el número total de ingresados, entre el 2012 y 2014, permaneció muy similar. También se aprecia que la educación privada creció en torno a un doce por ciento en esos tres años mientras que la educación pública decreció en torno a un cinco por ciento.

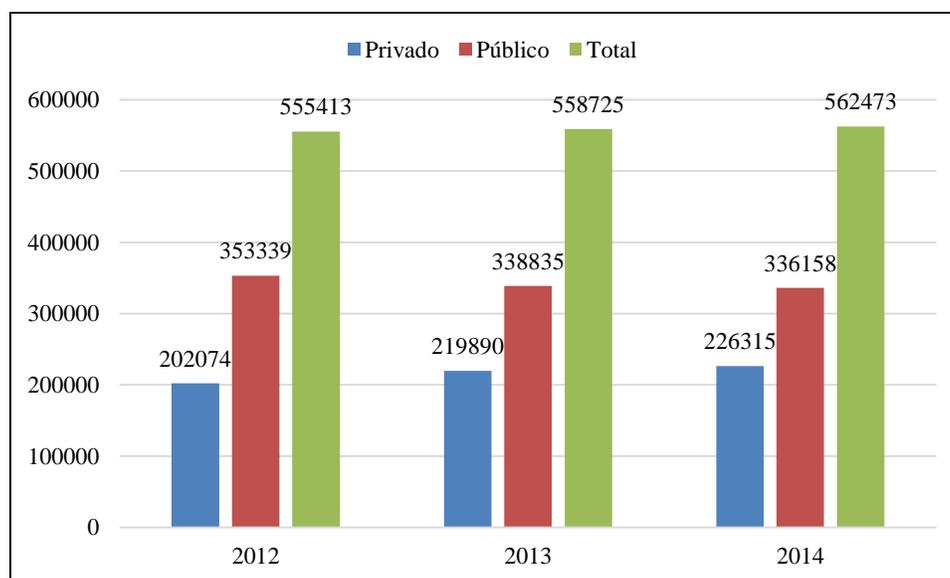


Figura 14 *Número de estudiantes matriculados en 2012-2014, en el sistema universitario ecuatoriano (según financiamiento)*

Fuente: elaboración propia con base en Senescyt (2018).

El investigador Milton Luna Tamayo (2017, 225-226) estudia la evolución histórica de la Tasa Bruta y de la Tasa Neta de escolarización en el nivel superior y afirma que hubo incrementos constantes y sostenidos entre el 2003 y 2011, mientras que desde el 2012 al 2014 se redujeron ambas Tasas, a partir de la aparición de los resultados de la prueba ENES en el año 2012. Ello se aprecia en el siguiente cuadro

Tabla 15 Tasas de asistencia a la universidad, 2003-2014

| Año | Tasa Bruta | Tasa Neta |
|------|------------|-----------|
| 2003 | 30,6 | 20,8 |
| 2004 | 35,6 | 23,2 |
| 2005 | 31,7 | 21,4 |
| 2006 | 33,3 | 22,8 |
| 2007 | 36,0 | 25,1 |
| 2008 | 38,8 | 27,4 |
| 2009 | 39,6 | 27,9 |
| 2010 | 42,1 | 28,8 |
| 2011 | 43,7 | 30,2 |
| 2012 | 40,9 | 29,0 |
| 2013 | 35,5 | 26,7 |
| 2014 | 30,5 | 24,5 |

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Educación (2015).

Prosigue Milton Luna precisando que se democratizó mucho la educación superior en los primeros años de las reformas iniciadas por el gobierno de Correa, pero que el punto de inflexión fue el año 2012 coincidiendo con la aplicación de la prueba ENES. En efecto:

Entre 2007 y 2011, hubo un incremento importante de la matrícula universitaria neta y bruta en todos los segmentos de la población. Se destaca el aumento en el sector indígena, del quintil 1, de las mujeres y de las zonas rurales. Esto podría hablar de una política inclusiva hasta 2011. Sobresale el aumento de la matrícula femenina. Entre 2012 y 2014 se desplomó la matrícula en más de diez puntos. Lo alcanzado hasta 2011 retrocedió, incluso, a niveles anteriores a 2006. Los sectores más afectados fueron los mestizos, la población masculina y las áreas urbanas. La drástica baja de la matrícula en 2012 coincide con la aplicación del SNNA, particularmente con la implementación del ENES, concebida desde una mirada meritocrática y excluyente. En una vista de conjunto del período 2007-2014, ¿se podría observar un cambio en las políticas educativas de acceso a la educación? El paso de las políticas inclusivas a las políticas excluyentes se da en el mismo Gobierno de la Revolución Ciudadana. La matrícula universitaria, resultado de las políticas de la Revolución Ciudadana, transitó por un círculo imperfecto. Inició en un punto y llegó casi

al mismo. En 2007 arrancó con el 35,4%, subió al 42,2% en 2011 y bajó al 29,7% en 2014. Un retroceso de 5,7 puntos con relación a 2007. (Luna, 2017, 230)

5.7 ¿Qué grupos sociales ingresaron a la universidad entre 1995 y el 2014?

Esta pregunta es crucial para acopiar datos que permitan evaluar, junto a otros elementos, si la política que aplicó el Gobierno de Correa impulsó cambios desde el espíritu de la equidad, al mismo tiempo que procurara mejorar la calidad de la formación impartida y la capacitación de los profesores.

Partamos de la afirmación de Tania Zabala (2017, 78): “En los períodos 1995-2006, la tasa de matrícula en el quintil más pobre no varió significativamente, mientras el quintil más rico aumentó su participación. Estos datos sugieren que el sistema estaba beneficiando a los grupos más aventajados”. Pero la reforma hizo cambiar los indicadores ya que “al hacer la comparación por nivel de pobreza, se evidencia que el quintil 1 (el más pobre) aumentó su matrícula bruta entre 2006 y 2010 del 10% al 20%, es decir, 10 puntos. En 2014 bajó al 14%. En este caso, la matrícula baja tenuemente desde 2011. Se pasó del 20% en 2010 al 19% en 2011. De todas maneras, el fenómeno relatado se hace presente.”

Esa afirmación de Zabala, la corrobora y precisa Lorena Araujo (2016, 140) quien destaca que:

Mientras que en el año 1995 la matrícula del 20 por ciento más rico de la población era 2,5 veces mayor a la del 20 por ciento más pobre, trece años después la relación era 6 veces más. Así mismo, entre 1995 y 2006, la tasa de matrícula en el quintil más pobre de la población aumentó apenas un 5,7 por ciento, mientras este mismo indicador para el quintil más rico aumento un 154,7 por ciento (Ramírez & Minteguiaga, 2010).

Y en contraste con eso que ocurrió en los años previos al gobierno de Correa, Milton Luna destacó que “el quintil uno (el más pobre) aumento su matrícula bruta entre 2006 y 2010 del 10% al 20%, es decir, 10 puntos” (2017, 228). Y otra investigación de Alicia Guerrero, César Avilés y María Fernanda Loo (2017, 270) compara las tasas netas de matrícula de todos los quintiles a lo largo de un

periodo mayor, entre el 2005 y el 2015. En este caso se apreciará, en el siguiente gráfico, como disminuye la participación del quintil 5, el más rico, del 32,5% al 25,5%; como se mantienen constantes las cuotas de matrículas de los quintiles 1 y 2, lo más pobres, pues se ubicaron en 8,7% y 8,6% para el quintil 1 y 13,6% y 13,2% para el quintil 2. Mientras que los quintiles que más aprovechan y avanzan son el 3 que pasó de un 16,6% a un 19,5% y el quintil 4 que asciende desde un alto 28,6% a un 33,2%.

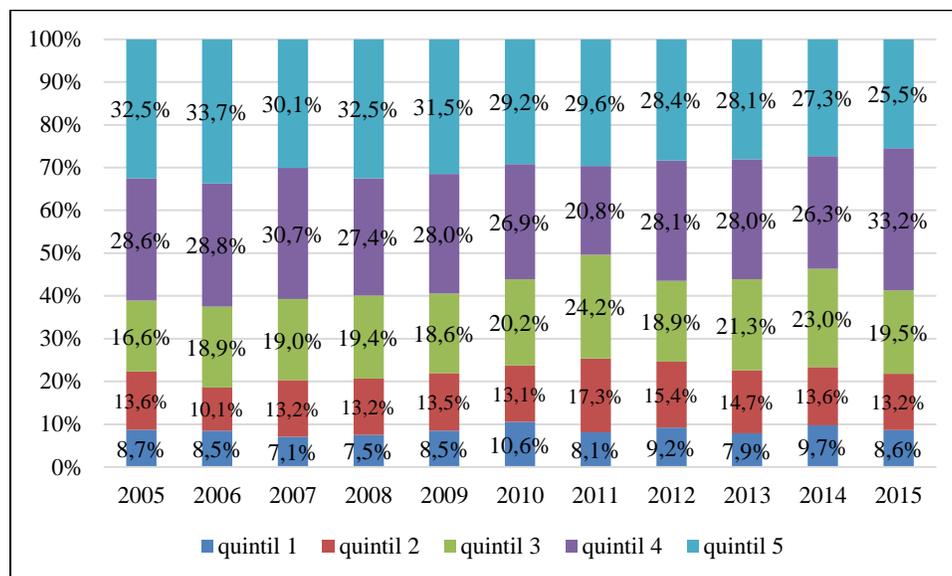


Figura 15 *grupos sociales ingresaron a la universidad entre 1995 y el 2014*
Fuente: elaboración propia con base en Senescyt (2018).

También vale la pena destacar la afirmación de René Ramírez, presidente del SENESCYT: “es importante recalcar que en los últimos tres años hay un incremento importante del porcentaje de estudiantes que ingresan a las universidades que provienen de colegios públicos. Hoy en día, siete de cada diez estudiantes que ingresan a través del Sistema Nacional de Admisión y Nivelación (SNNA) vienen de un bachillerato público.” (2016,27)

Además de ello, apuntaba Ramírez (2016,28) a que “en términos de democratización es de esperar que en el ámbito público siga profundizándose la inclusión de los más pobres, dado que de los estudiantes que aceptan un cupo

desde el 2013, el 36% viene de familias que pertenecen al 40% más pobre (casi equidistribución). Esta tasa de ingreso a la educación superior es clara evidencia de las capacidades que tienen los ciudadanos que provienen de estratos socioeconómicos bajos.”

Por su parte, María Mercedes Zérega y Manuel Murrieta (2017,172) sostienen que: “la tasa de matrícula universitaria se ha incrementado en casi un 10% desde 2006. Entre sus características se encuentra que el 71% de los matriculados hasta 2015 corresponden a una primera generación en la universidad en sus familias.”

Y en cuanto a la política de discriminación positiva encargada de otorgar cupos a las minorías poblacionales, trae Lorena Araujo (2016, 161) los datos: “En cuanto a la población perteneciente a política de cuotas se han beneficiado a 15.810 personas que se encuentran segmentadas de la siguiente manera: 4.736 son afroecuatorianos; 5.630 pertenecen al pueblo montubio; y 5.444 son indígenas (estos datos corresponden a los procesos ENES de marzo 2014, septiembre 2014 y marzo 2015).”

Pero, por su parte, el investigador Milton Luna (2017,230) plantea críticas a la política de inclusión de los sectores más pobres destacando que sí hubo avances importantes durante los primeros años, pero que, a partir de la aplicación de la prueba ENES como requisito para el ingreso a la universidad, se desplomó el ritmo del ascenso de esos sectores más vulnerables:

Entre 2007 y 2011, hubo un incremento importante de la matrícula universitaria neta y bruta en todos los segmentos de la población. Se destaca el aumento en el sector indígena, del quintil 1, de las mujeres y de las zonas rurales. Esto podría hablar de una política inclusiva hasta 2011. Sobresale el aumento de la matrícula femenina.

Entre 2012 y 2014 se desplomó la matrícula en más de diez puntos. Lo alcanzado hasta 2011 retrocedió, incluso, a niveles anteriores a 2006. Los sectores más afectados fueron los mestizos, la población masculina y las áreas urbanas. La drástica baja de la matrícula en 2012 coincide con la aplicación del SNNA, particularmente con la implementación del ENES, concebida desde una mirada meritocrática y excluyente.

En una vista de conjunto del período 2007-2014, ¿se podría observar un cambio en las políticas educativas de acceso a la educación? El paso de las políticas inclusivas a las políticas excluyentes se da en el mismo Gobierno de la Revolución Ciudadana. La matrícula universitaria, resultado de las políticas de la Revolución Ciudadana, transitó por un círculo imperfecto. Inició en un punto y llegó casi al mismo. En 2007 arrancó con el 35,4%, subió al 42,2% en 2011 y bajó al 29,7% en 2014. Un retroceso de 5,7 puntos con relación a 2007.

5.8 ¿En qué aspectos mejoró la calidad del trabajo de los docentes e investigadores universitarios entre el 2008 y 2016?

En primer lugar, está el asunto de los salarios que no eran competitivos antes de la reforma correista pues, como detalla René Ramírez (2016,49) un profesor que ingresaba al sistema como auxiliar ganaba apenas \$481 mensuales, mientras que para el 2016 pasó a ganar, como mínimo, \$1.700; y un profesor principal (nivel más alto en el escalafón) ganaba para el 2008, apenas \$1.300 mensuales, pero para el 2016 podía llegar a ganar hasta \$6.000 mensuales.

Al respecto, María Mercedes Zérega y Manuel Murrieta (2017, 168) explican que, entre el 2008 y el 2014 “se triplicó el salario de los docentes principales y auxiliares y se cuadruplicó el de los docentes agregados” (SENESCYT 2013a).

En lo relativo a los tiempos de dedicación, el panorama para el 2008 era desolador, pues según registran Santos y Cevallos (2016, 335), “de los 33.007 profesores universitarios y politécnicos registrados en la evaluación del 2008, apenas el 4,8% tenía una carga horaria de dedicación exclusiva (40 horas semanales) a la Universidad”.

Ese cuadro fue cambiando rápidamente en esos años primeros, pues en otra investigación Enrique Santos (2016, 288) indicó que, si para el 2008 tan solo

trabajaban 1582 profesores a dedicación exclusiva en toda la Educación Superior del país, ya para el 2012 ese número se había septuplicado pues era de 10.520 profesores a dedicación exclusiva

También se presenta la estadística del crecimiento de los profesores a dedicación exclusiva:

Tabla 16 UEP en Ecuador: docentes con dedicación exclusiva (2008, 2012 y 2014)

| Docentes a Dedicación Exclusiva (DE) | 2008 | 2012 | 2014* |
|--|------|-------|-------|
| Total, docentes a DE en instituciones públicas | 4,2% | 30,4% | 56,1% |
| Total, docentes a DE en instituciones particulares | 5,7% | 29,1% | 43,2% |
| Total, de docentes a DE en la Educación Superior | 4,8% | 29,9% | 51,9% |

* De las UEP particulares incluye solo a docentes cofinanciadas

Fuente: elaboración propia con base en Ortiz et al. (2017).

En cuanto a los estudios de Posgrado del profesorado universitario, se aprecia que, desde la SENESCYT y otras instancias, el Gobierno Nacional promovió el mejoramiento de la capacitación del profesorado. Así lo explicó René Ramírez (2016, 41): “es necesario señalar que un eje fundamental en este período ha sido el fomento en la formación de posgrado. Debido a la urgencia de este nivel de formación se implementó la política pública de becas más ambiciosa de la historia del Ecuador. En el plano internacional, en lo que va del período de gobierno se han invertido USD 600 millones para otorgar becas a casi 15.200 ecuatorianos que se encuentran estudiando en las mejores universidades del mundo.”

Este impulso era necesario y se desplegó en muchas direcciones. Baste recordar que en el 2015 se inauguró el Programa Doctoral en Filosofía y Ciencias de la

Educación de la UCAB de Caracas, en el cuál nos inscribimos 58 profesores universitarios de diversas instituciones del Ecuador. Insisto en recalcar que era necesario emprender esa cruzada para la mayor calificación del profesorado porque Santos y Cevallos (2016, 337) explican que, para el 2008 “existía solo un 29,5% de docentes con título de maestría en las IES públicas y 23,8% en las particulares (CONEA, 2009). Al mismo tiempo menos del 2% de profesores e investigadores en ambos tipos de universidades y escuelas politécnicas tenía grado académico de doctor, equivalente a PhD (Minteguiaga y Prieto, 2013).”

Pero sí aumentó de modo significativo el número de docentes con maestrías y doctorados, a raíz de la nueva política para la Educación Superior. Santos y Cevallos (2016, 348 y 349) así lo registran en las dos siguientes tablas:

Tabla 17 Ecuador: docentes de Educación Superior con grado de maestría (2008, 2012 y 2014)

| Docentes con Maestría | 2008 | 2012 | 2014* |
|--|-------|-------|-------|
| Total, docentes de instituciones públicas con maestría | 29,5% | 47,4% | 52,9% |
| Total, docentes de instituciones particulares con maestría | 23,8% | 46,4% | 57,7% |
| Total, docentes con maestría en la Educación Superior | 27,4% | 46,9% | 54,3% |

* De las UEP particulares incluye solo a docentes cofinanciadas
Fuente: elaboración propia con base en CONEA, 2009; CEAACES; Ortiz et al. (2017).

Tabla 18 Ecuador: docentes con grado de doctor equivalente a PhD (2008, 2012 y 2014)

| Docentes con PhD | 2008 | 2012 | 2014* |
|---|------|------|-------|
| Total, docentes con PhD de instituciones públicas | 0,8% | 2,9% | 3,5% |
| Total, docentes con PhD de instituciones particulares | 2,6% | 3,5% | 3,7% |

| | | | |
|--|------|------|------|
| particulares | | | |
| Total, docentes con PhD en la Educación Superior | 1,5% | 3,5% | 4,1% |

* De las UEP particulares incluye solo a docentes cofinanciadas
Fuente: elaboración propia con base en CONEA, 2009; CEAACES; Ortiz *et al.* (2017).

Incluso, según registran Zérega y Murrieta (2017, 168) ya para el año 2016 “el 6,4% de los docentes cuenta con PhD (SENESCYT 2017) y desde 2008 a 2014 se duplicaron los docentes con posgrado hasta llegar al 58% (Restrepo y Stefos 2017).”

Por su parte, Enrique Santos (2016, 288) divulgó las cifras absolutas del número de doctores (PhD) en las universidades ecuatorianas, las cuales casi se duplicaron en pocos años pues pasaron de 482 en el año 2008 a 951 en el año 2012.

En cuanto a la producción científica, esto es la generación de libros y artículos contentivos de la información sobre investigaciones realizadas, hay que estar claros que el punto de partida era muy bajo. Enrique Santos y Marcelo Cevallos (2016, 337) dibujaron los duros trazos de la realidad existente para el 2008:

El débil perfil académico se expresa también en la producción académica y científica, tanto cuantitativa como cualitativamente. La producción de libros fue del orden de 2 por cada 100 docentes de las UEP públicas y 2,4 libros por cada 100 de las particulares; haciendo una reducción simplificadora, esto implica que solo entre el 2% y 2,4% de los docentes publicaron libros en el 2008 (CONEA, 2009). Este es un valor muy bajo, sobre todo considerando que la medición incluye todos los libros escritos, independientemente de su calidad, revisión por pares, registro ISBN y casa editorial. En cuanto a los artículos con revisión por pares, la producción es muy similar a la de los libros, siendo 2,5 artículos por cada 100 profesores de las UEP públicas y 2,4 por cada 100 profesores de las UEP particulares (aquí se incluyen las publicaciones indexadas). La producción de artículos sin revisión de pares es más alta: 5,8 artículos por cada 100 docentes en las públicas y 4,6 por cada 100 profesores e investigadores en las particulares, la mayor parte de las veces en revistas sin ISSN, pertenecientes a la UEP, facultad, departamento o instituto del propio docente, cuando no se trata de una revista gremial.

Sin embargo, se dieron avances significativos en materia de producción científica, pues en otra investigación Enrique Santos (2016, 288) destacó que los integrantes de las universidades y escuelas politécnicas pasaron de publicar 482 artículos en revistas de alto nivel en 2008, a publicar 951 artículos en el 2012, el doble.

En resumen, tal y como lo plantean Zérega y Murrieta (2017, 169), el modelo de evaluación institucional manejado desde el Estado

Impulsó a las universidades de pre-grado a pensar en la producción de conocimiento y a destinar presupuestos para ese propósito. El modelo ha promovido que el Ecuador sea el país que más haya crecido en publicaciones a nivel regional (Ramírez, 2015): se cuadruplicaron las publicaciones ecuatorianas en Scopus de 2006 a 2015 (Restrepo y Stefos 2017) y se duplicó la inversión en el acceso a bases de datos científicas de 2010 a 2013 (SENESCYT 2013b).

Pero también hay observaciones críticas que hacen Zérega y Murrieta (2017, 169) sobre la nueva dinámica en la que se va a realizar la investigación universitaria:

A la vez, sin embargo, el énfasis de la acreditación en publicaciones está generando prácticas contraproducentes, como el pago por publicaciones (Asamblea Nacional y OEI2016) y la concepción de calidad de investigación exclusivamente relacionada a la publicación en revistas indexadas. Estos tipos de publicaciones se alejan completamente de la vinculación con la sociedad y de la concepción de economía social del conocimiento, se concentran en las ciencias duras e investigaciones cuantitativas y en la promoción privatizada del conocimiento (Opazo 2016). A esto se suman otros análisis críticos que demuestran las maneras en que este tipo de indicadores promueve el uso de citas entre científicos y la fragmentación de los estudios para aumentar el número de publicaciones (Gutenplan 2010).

5.9 ¿Cuáles fueron los aportes financieros del Gobierno Nacional a la Educación Superior ecuatoriana entre el 2006 y el 2014?

Los presupuestos destinados a la Educación Superior ecuatoriana en los años que tratamos se fueron elevando. Un ejemplo fue lo ocurrido entre el 2011 y el 2013, tal como muestra el siguiente cuadro presentado por Tania Zabala (2017, 81)

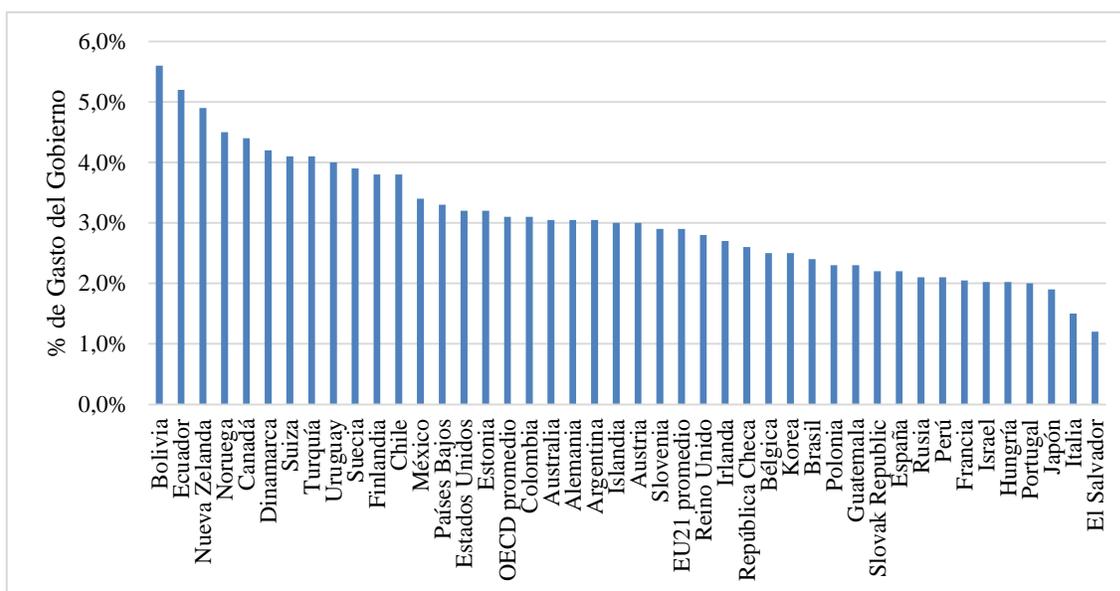
Tabla 19 Presupuesto total ejecutado en educación superior 2011 - 2013

| Instituciones | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
|----------------------|-------------|-------------|---------------|---------------|
| IES | 779'851.765 | 797'065.704 | 890'596.738 | 2.467'514.209 |
| CES-CEAACES | 623.377 | 7'501.691 | 13'092.062 | 21'217.121 |
| SENESCYT | 33'951.192 | 95'882.193 | 174'849.136 | 304'682.521 |
| Nuevas universidades | - | 1'342.608 | 4'299.539 | 5'642.148 |
| Total | 814'426.325 | 901'792.198 | 1.082'837.476 | 2.799'056.000 |

Fuente: elaboración propia con base en Ramírez (2016).

Destaca, por su parte, René Ramírez que en Ecuador el Estado destinó, por esos años, un 5,2% de su gasto total a Educación Superior (2016,32). Y este dato al ser comparado con los de otros países resaltaba mucho, tal como Claudia Ballas (2016,99) presentaba en el siguiente gráfico

Tabla 20 Gasto público en educación superior como porcentaje del gasto del Gobierno (2011)



Fuente: elaboración propia con base en Senescyt (2013).

Ciertamente hubo un significativo incremento del apoyo financiero al crecimiento y mejoramiento del sector de Educación Superior en ese tiempo. René Ramírez

(2016, 31) señalaba que Ecuador pasó de invertir en Educación Superior el 0,7% de PIB, el año 2006, a invertir el 2,12% del PIB en el 2014.

Finalmente, vale la pena explicar de dónde provienen las rentas que en Ecuador destina el Estado al sostenimiento de la Educación Superior. La investigadora Tania Zabala (2017, 80-81) explica que tal financiamiento procede de la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO), promulgada en 1996. Y para distribuir los fondos a cada institución estableció el CES, en el 2013, una fórmula con base a criterios de incremento de la calidad y eficiencia académica, además de la eficiencia administrativa. Ahora bien, el FOPEDEUPO se alimenta por:

El 11% del impuesto a la renta, De ellos, el 10% se destina para universidades y escuelas politécnicas públicas (96% para tercer nivel y 4% para cuarto nivel); y el 1% se destina para universidades y escuelas politécnicas particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado. El FOPEDEUPO recibe además el 10% del rendimiento total del IVA y el 5% de la explotación de recursos metálicos y no metálicos (excluidos los recursos provenientes del petróleo). De ese segundo rubro, el 94,5% se destina para universidades y escuelas politécnicas públicas (96% para tercer nivel y el 4% para cuarto nivel) y el 5,5% para universidades y escuelas politécnicas particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado (LOES 2010)

5.10 Opciones de política necesarias para mejorar “La Educación Superior ecuatoriana durante los mandatos de Rafael Correa (2007-2017)” desde una perspectiva jurídico-política y sociológica, enfocado en la cooperación técnica internacional.

Durante los mandatos de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017) se llevaron a cabo reformas significativas en el sistema de educación superior, con el fin de mejorar la calidad, el acceso y la equidad. Sin embargo, también surgieron varios desafíos y tensiones en el proceso. Este documento analiza las principales opciones de política necesarias en este contexto, considerando tres ejes: el marco jurídico y normativo, la gestión y financiamiento, y la calidad y pertinencia. Se exploran estas dimensiones tanto desde una perspectiva interna del sistema

ecuatoriano, como desde la cooperación técnica internacional para enriquecer la discusión y aportar elementos comparativos con otros países.

5.10.1 Marco jurídico y normativo

Una de las reformas centrales durante este período fue la emisión de una nueva Constitución en 2008 y la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en 2010, que sentaron las bases para los cambios posteriores (Rojas 2011). Entre los principales elementos que introdujeron se encuentran:

- Consagración del carácter público y derecho universal a la educación superior (Constitución de la República del Ecuador 2008, Art.46).
- Autonomía universitaria responsable sujeta a rendición de cuentas y planificación nacional (Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 35).
- Rol coordinador del Estado en la planificación y aseguramiento de la calidad (Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 353).
- Gratuidad de la educación superior pública hasta tercer nivel (Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 356).

Si bien este marco legal permitió avanzar en una visión de bien público y recuperación de la rectoría estatal, en la práctica también generó tensiones por la percepción de amenazas a la autonomía universitaria y excesiva regulación, lo que limitó consolidar consensos (Zabala, T 2017), para lo será necesario:

- Mayor coordinación entre Estado, universidades y sociedad civil en la construcción de políticas educativas.
- Cooperación técnica internacional para intercambiar experiencias sobre modelos de autorregulación y participación democrática en educación superior.

- Evaluación participativa de políticas de gratuidad y apoyos estudiantiles en otros países de América Latina, para ajustar el modelo ecuatoriano.

5.10.2 Gestión y financiamiento

El financiamiento público de la educación superior aumentó significativamente durante este período, pasando del 0.7% del PIB en 2006 al 2.12% en 2014 (Ramírez, R 2016). Esto se debió al incremento constitucional de al menos el 6% anual del presupuesto del Estado (LOES 2012, Art. 36), así como a la recaudación específica del Impuesto a la Renta (Ponce, J. 2016).

Esta mayor inversión pública tuvo como contraparte la introducción de nuevos organismos gestores (CES, CEAACES y SENESCYT), con funciones de regulación, coordinación y planificación, así como nuevos criterios para la asignación presupuestal con base en indicadores de calidad, investigación, publicaciones y titulación docente (LOES 2012, Art. 24).

Si bien ello permitió ordenar el sistema, también se percibió como una excesiva injerencia estatal y burocratización que limitó mejorar procesos institucionales (Viera, P 2017). En este sentido se propone:

- Cooperación técnica para diseño de modelos de financiamiento basados en desempeño que incorporen incentivos y mayor autonomía presupuestaria.
- Intercambio de experiencias regionales sobre fondos concursables para investigación en educación superior.
- Evaluación comparativa de políticas de gratuidad y apoyos estudiantiles en América Latina.

5.10.2.1 Cooperación Técnica para diseño de modelos de financiamiento basados en desempeño que incorporen incentivos y mayor autonomía presupuestaria.

A. Introducción y estado de la cuestión

El financiamiento de la educación superior es un tema central en la agenda de políticas públicas en la región latinoamericana. Existe consenso sobre la necesidad de incrementar y mejorar la inversión en este nivel educativo, dada su importancia estratégica para la formación de capital humano, la generación y transferencia de conocimientos, y el desarrollo cultural, social y económico de los países (Brunner, J et al 2016).

Sin embargo, también hay acuerdo respecto a los desafíos que enfrentan los sistemas de educación superior de la región en términos de cobertura, calidad, equidad y eficiencia en el uso de recursos. Se estima que la tasa bruta de matriculación en América Latina llega apenas al 43%, la mitad que los países desarrollados, las tasas de graduación y retención son bajas, la formación no siempre es pertinente, y existen aún amplias brechas de acceso en función de nivel socioeconómico, zona de residencia, género y pertenencia étnica (Brunner, J et al 2016).

En este escenario, han cobrado fuerza los debates en torno a nuevos modelos de financiamiento que vinculen más adecuadamente los aportes estatales con indicadores de desempeño de las instituciones (Ledernman, D et al 2014). Se busca dejar atrás los esquemas históricos de financiamiento basado en inputs o años anteriores, para avanzar hacia mecanismos que estimulen mejoras en resultados, mediante la asignación de recursos adicionales por logros en ámbitos como acceso y graduación estudiantil, empleabilidad de egresados, investigación y publicaciones, o eficiencia interna.

Este enfoque se enmarca dentro de concepciones más amplias de rendición de cuentas y retorno de la inversión, que enfatizan no solo el monto de recursos invertidos sino también los productos alcanzados. Reconoce a su vez el principio de autonomía universitaria, otorgando a las instituciones mayores grados de

libertad en el uso de fondos a cambio de demostrar avances en su desempeño (Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. 2016).

Distintos estudios dan cuenta del potencial de estas fórmulas para incentivar mejoras reales en los sistemas de educación superior, siempre que se conciben e implementen adecuadamente (Dougherty et al., 2016). América Latina está dando pasos graduales en esta línea, pero aún predominan los modelos tradicionales y existe poca experiencia regional comparada sobre modelos que vinculen financiamiento con resultados, que sirvan de referente (Ledernman, D et al 2014).

En este contexto, la cooperación técnica internacional puede jugar un rol fundamental para apoyar el diseño de nuevos modelos de financiamiento en la región, procurando adaptar las mejores prácticas internacionales a las realidades y desafíos locales. También es clave generar una comunidad de práctica latinoamericana, para compartir aprendizajes y desarrollar marcos interpretativos comunes en torno a la implementación de modalidades de financiamiento institucional sensibles al desempeño.

B. Fundamentos y desafíos de los modelos de financiamiento basado en resultados

Los modelos de financiamiento basados en desempeño o rendimiento surgieron con fuerza en Estados Unidos, Australia y algunos países europeos durante la década de 1990 (Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. 2016). En la actualidad, más de 30 sistemas educacionales en el mundo han incorporado algún componente de este tipo (Dougherty, K et al 2016).

La premisa de fondo es que las instituciones responden a los incentivos, de modo que el financiamiento puede operar como una palanca estratégica para orientar su comportamiento hacia determinados objetivos de política pública (Brunner, J et al 2019). Ello se expresa mediante fórmulas que distribuyen parte de los fondos

sobre la base de indicadores de desempeño, en ámbitos como acceso estudiantil, graduación oportuna, empleabilidad, logros de aprendizaje, investigación, entre otros (Dougherty, K et al 2016).

Los modelos varían sustantivamente según los criterios e indicadores utilizados, la proporción de fondos asignados por desempeño, los mecanismos de distribución y los tipos de instituciones considerados. Pero comparten la convicción de que hacer a los sistemas más sensibles al logro de resultados, estimula cambios en la cultura, las estrategias y las prioridades de gestión (Dougherty, K et al 2016).

Si bien predominan enfoques economicistas sobre su funcionamiento, desde una perspectiva sociológica también es posible comprender estos modelos desde la teoría de la autonomía relativa de las organizaciones educativas. Esta señala que, si bien las instituciones educativas dependen del entorno y sus regulaciones, tienen cierto margen interpretativo para generar respuestas estratégicas, integrar demandas y adaptarse (Brunner, J et al 2019). En este sentido, el financiamiento basado en resultados abre nuevos espacios de autonomía a cambio de metas y, como toda política, es objeto de reconstrucción por las universidades en función de su lógica organizacional.

Ventajas y beneficios potenciales

Los modelos de financiamiento vinculado a desempeño en educación superior tienen una serie de ventajas y beneficios potenciales, que justifican el creciente interés por su estudio y aplicación (Dougherty, K et al 2016):

- Mayor orientación de la gestión institucional hacia metas y resultados concretos, alineados con políticas públicas.
- Más recursos para las universidades que demuestran buenos resultados, generando incentivos a la mejora continua.

- Menores fondos para instituciones ineficientes, lo que estimula cambios y rendición de cuentas.
- Posibilidad de abordar áreas clave de política educativa como acceso, calidad, pertinencia.
- Autonomía para gestionar los recursos según estrategias propias, dentro de cierto marco regulatorio.
- Información sistemática sobre capacidad institucional y lógicas de uso de recursos.
- Modernización de la relación Estado-universidades hacia esquemas de mayor transparencia, evaluación de metas y retroalimentación.

En términos concretos, la evidencia de estudios en países que han implementado modelos de este tipo da cuenta de algunos logros significativos. Por ejemplo, los trabajos sobre la experiencia de financiamiento por desempeño en Tennessee (EEUU); los de Polidano et al. (2014) sobre fondos por resultados en Australia; y de (Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. 2016) en Holanda, constatan mejoras en:

- Progresión y titulación de estudiantes (aumento de hasta 20% de titulados).
- Resultados y competencias estudiantiles efectivas de egreso.
- Tasa de graduación oportuna dentro del tiempo formal de duración de los programas.
- Inserción laboral de graduados (aumento entre 5% y 10%).
- Investigación y publicaciones científicas de impacto.
- Eficiencia del gasto institucional (mejor focalización).

Los beneficios, en todo caso, van más allá de lo cuantitativo e involucran cambios culturales, como el desarrollo de una cultura institucional más orientada a datos, resultados, mejora continua y construcción de consensos internos en torno a objetivos estratégicos (Dougherty, K et al 2016).

Críticas y desafíos

Junto con el creciente interés, los modelos de financiamiento por desempeño también reciben una serie de críticas y enfrentan varios desafíos para su implementación efectiva (Brunner, J et al 2016), (Dougherty, K et al 2016):

- Pueden inducir comportamientos reactivos y superficiales orientados a obtener más fondos (“perseguir el dinero”), pero sin cambios profundos en la cultura y funcionamiento institucional.
- Algunas dimensiones como investigación, publicaciones, consultorías o formación continua, tienen más capacidad de responder rápido a incentivos que los resultados de largo plazo.
- Indicadores como cantidad de titulados o publicaciones pueden ser objeto de manipulación para mejorar rankings.
- Los criterios de desempeño pueden no considerar diferencias en misiones y tipos institucionales.
- Requieren capacidades técnicas para elaborar fórmulas e indicadores válidos, confiables y multidimensionales.
- Se necesita equilibrio entre estabilidad en las métricas y flexibilidad/revisión periódica.
- El monto proporcional vinculado a desempeño no debe afectar base presupuestaria.
- Los incentivos extrínsecos pueden desplazar la motivación intrínseca de académicos.

Estas tensiones dan cuenta de que el diseño e implementación de los modelos de financiamiento vinculado a resultados es complejo, debe realizarse de manera participativa y reconociendo las realidades de cada sistema de educación superior. También implica aprendizajes institucionales graduales (Brunner, J et al 2019), lo que resalta las ventajas de la cooperación técnica y el intercambio de experiencias horizontales.

C. Modelos y experiencias internacionales

Existe amplia diversidad de modelos de financiamiento de la educación superior vinculados a resultados en el mundo. Como base para un posible proceso de cooperación técnica orientado a nutrir el debate latinoamericano, es relevante revisar algunos casos y extraer aprendizajes comparativos (Barrenechea, J 2016).

Acuerdos de desempeño en Países Bajos

Desde inicios de los años 2000, las universidades públicas holandesas negocian acuerdos de desempeño plurianuales con el Ministerio de Educación, de 3 o 4 años de duración. Se trata de compromisos asumidos institucionalmente respecto a metas y resultados esperados en ámbitos como educación, investigación, innovación, internacionalización y valorización del conocimiento. En caso de cumplirse las metas acordadas, la institución recibe fondos adicionales.

Los criterios de evaluación son tanto cuantitativos (número de graduados, citas por facultad), como cualitativos (innovación curricular, alianzas). Existe flexibilidad institucional para fijar sus propios objetivos estratégicos dentro del sistema de metas nacional. Además de generar mejoras en los resultados, ha dinamizado el trabajo en base a datos, la planificación estratégica y la vinculación institucional con requerimientos sociales en las universidades holandesas (Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. 2016).

Acuerdos de desempeño en Reino Unido

Consideran tanto indicadores cuantitativos de titulación, deserción y satisfacción estudiantil, así como planes cualitativos de mejoramiento académico propuestos por cada universidad. Se trata de acuerdos legalmente vinculantes, cuyo

cumplimiento da acceso a financiamiento adicional proveniente de aumentos en el valor de la matrícula regulada por el Estado (Oficina for Students 2018)

La experiencia temprana muestra compromisos institucionales significativos, realistas y bien focalizados, con apoyo tanto de autoridades centrales como estudiantiles. Se considera una oportunidad para que cada universidad defina su propia estrategia de avance, a la vez que contribuye al bien público nacional de forma transparente y con rendición de cuentas (Bachan, R 2022).

Financiamiento por fórmulas de desempeño en Estados Unidos

Existen diversas modalidades de financiamiento estatal vinculado a resultados en las universidades públicas norteamericanas (Li, A. Y., & Kennedy 2018). Un caso emblemático es el estado de Tennessee que desde 2010 distribuye la mitad de sus fondos para educación superior en base a una fórmula con varios indicadores como: tasa de graduación global, progresión de créditos cursados por estudiante, acceso y matriculación ponderada según perfil socioeconómico, titulación en áreas STEM y de estudiantes adultos, entre otros.

Se trata de un sistema estandarizado de puntajes, que se revisa periódicamente para mejorar los incentivos hacia políticas de equidad y resultados estudiantiles. Otros estados también utilizan este tipo de fórmulas matemáticas con distinto peso relativo y combinación de medidas cuantitativas, existiendo en general buenos niveles de aceptación y logros tempranos (Li, A 2017).

Un diferencial de la experiencia norteamericana es la sólida infraestructura para la planificación y evaluación en base a métricas estandarizadas de desempeño en el tiempo. Ello ha facilitado institucionalizar este enfoque, aunque también conlleva el riesgo de una excesiva orientación a rankings y posiciones relativas entre universidades (Kelchen, R. 2018).

D. Lineamientos para una Cooperación Técnica Internacional

Tomando en cuenta las tendencias globales, los debates conceptuales y las experiencias comparadas revisadas, es posible proponer algunos lineamientos orientadores para un eventual proyecto de cooperación técnica internacional, tendiente a fortalecer capacidades regionales para el diseño de modelos de financiamiento basados en resultados en educación superior:

- Focalizar en el financiamiento institucional de universidades públicas, donde existe mayor margen para que políticas de este tipo induzcan mejoras en el mediano plazo.
- Desarrollar una comunidad de práctica latinoamericana con responsables técnicos y de política educativa superior del área, para intercambiar visiones, enfoques y experiencias sobre estas modalidades de financiamiento.
- Estudiar casos y trayectorias relevantes en otras regiones (Europa, Norteamérica, Australia), analizando críticamente sus resultados, tensiones, desafíos y aprendizajes.
- Identificar principios rectores compartidos sobre financiamiento de la educación superior en la región, que orienten un marco común para políticas que vinculen recursos con resultados.
- Generar directrices con opción múltiple sobre diseño de fórmulas, indicadores, ponderaciones, protocolos y criterios técnicos de financiamiento por desempeño, considerando la diversidad de contextos institucionales.
- Desarrollar capacidades regionales de modelación y prospectiva para estimar efectos, alcances y proyecciones de posibles esquemas de este tipo, como base a procesos.

5.10.2.2 Intercambio de experiencias regionales sobre fondos concursables para investigación en educación superior.

El intercambio de experiencias sobre fondos concursables para investigación en educación superior puede ser muy enriquecedor en la región latinoamericana, dado que existen casos interesantes que se pueden compartir, analizar críticamente y adaptar a los contextos locales. Algunas iniciativas que pueden nutrir este intercambio son:

Fondo Sectorial de Investigación para la Educación (México)

Creado en 2012, financia proyectos de investigación que aporten al avance del conocimiento educativo y al diseño de políticas públicas. Cuenta con diversas modalidades: investigación básica, aplicada, proyectos de alto impacto regional, redes de investigación, entre otros. Se asignan por concurso y evaluación de pares.

Programa de Investigación e Innovación Orientadas a la Inclusión Social (Uruguay)

Busca promover investigación de calidad orientada a la generación de conocimiento sobre problemáticas de exclusión social en el país. Financia equipos interdisciplinarios mediante concurso competitivo. Tiene componentes de formación de capital humano y difusión de resultados.

Programa Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental (Chile)

Destinado a fortalecer la investigación científica básica en universidades chilenas. Apoya proyectos en todas las áreas por 2 o 3 años. Se asignan por concurso con evaluación de expertos sobre calidad, productividad y viabilidad.

Algunos puntos que se podrían discutir y analizar colectivamente de estas experiencias son:

- Mecanismos de concurso, criterios y procesos de evaluación de proyectos.
- Articulación con políticas de investigación y necesidades nacionales.
- Modalidades de financiamiento y rendición de cuentas.
- Estrategias de seguimiento, evaluación de resultados e impactos.
- Posibilidades de publicación y difusión abierta de las investigaciones.

Este tipo de cooperación e intercambio permitiría identificar buenas prácticas, gérmenes de innovación en los distintos países, y elementos clave para un eventual diseño contextualizado de fondos competitivos para impulsar la investigación de calidad en la educación superior latinoamericana.

5.10.2.3 Evaluación comparativa de políticas de gratuidad y apoyos estudiantiles en América Latina.

América Latina presenta una gran heterogeneidad de políticas de gratuidad y apoyos estudiantiles en la educación superior (Brunner, J et al 2019). Algunos países han optado por la gratuidad universal (Argentina, Uruguay), mientras otros focalizan en los quintiles más vulnerables (Chile, Colombia). También difieren en el tipo de instituciones (solo públicas o también privadas subvencionadas) y en los mecanismos de implementación.

Esta diversidad de diseños permite una evaluación comparativa regional, analizando fortalezas y debilidades de los modelos con relación a criterios como: cobertura, equidad, calidad, financiamiento sostenible y participación privada (Espinoza y González, 2013). Ello puede nutrir futuras reformas y cooperación técnica entre países.

Cobertura

Uruguay y Argentina optaron por un sistema de gratuidad en instituciones públicas mediante aranceles cero, logrando tasas brutas de matrícula sobre 75%, las más altas de América Latina. Casos más focalizados como Chile (60% más vulnerables), o Brasil (cuotas raciales), también han aumentado matrícula de grupos específicos, aunque persisten brechas de acceso (Espinoza, O. & González, L.E. 2017).

Equidad

Uruguay, Argentina y Ecuador han convergido rápido a distribuciones igualitarias de acceso por quintiles de ingreso al eliminar copagos en públicas. Pero en Chile y Colombia se mantienen brechas entre Q5 y Q1, dado el arancel en privadas subvencionadas (Brunner, J et al 2016).

Calidad

No existe evidencia de mejoras sustantivas de aprendizaje. Pero en graduación en tiempo formal (Uruguay, Argentina) y titulación técnica (Chile), hay avances. Deuda pendiente es articular gratuidad con políticas de apoyo estudiantil e institucional (Espinoza, O. & González, L.E. 2017).

Financiamiento

Chile y Colombia compensan a la oferta. Uruguay y Argentina asignan por demanda, con desafíos de crecimiento de matrícula. La clave es incrementar el gasto público y su eficiencia distributiva (González-Velosa, C. et al 2015).

Participación privada

Casos como Chile, Colombia y Ecuador mantienen un amplio sector privado que opera bajo lógicas de mercado con apoyo estatal indirecto. Ello obliga a regulaciones para que contribuyan a fines públicos (Bernasconi, A., & Rojas, F. 2004).

Luego, no hay modelos puros de gratuidad, cada país realiza combinaciones singulares de políticas. La clave parece estar en integrar apoyo estudiantil con financiamiento institucional por resultados para garantizar calidad. Se requiere cooperación técnica para compartir aprendizajes y adaptar según realidades nacionales.

5.10.3 Calidad y pertinencia

Uno de los ejes centrales en este periodo fue la introducción de procesos de aseguramiento de la calidad, con la creación de nuevos criterios de evaluación y acreditación universitaria, así como de control de la proliferación de sedes, carreras e instituciones (Avilés, G 2016). También se buscó mejorar la formación y cualificación docente a través de becas, escalafones e incentivos.

Si bien ello redundó en el cierre de 14 universidades de categórica E identificadas como “de garaje”, la falta de consensos en los procesos generó malestar y percepciones de amenaza a la autonomía. Además, se critica un modelo excesivamente centrado en rankings descontextualizados y que no dialoga con la diversidad institucional (Zerega, M., & Murrieta, M 2017).

En este ámbito es clave:

- Cooperación técnica para diseño de nuevos criterios de evaluación y modelos de acreditación más horizontales, participativos y pertinentes a los contextos locales.

- Intercambio de experiencias sobre políticas de acción afirmativa e inclusión en educación superior.
- Evaluación comparativa de reformas curriculares y pedagógicas orientadas al desarrollo de competencias y aprendizajes significativos.

Luego, la educación superior ecuatoriana avanzó en cobertura, inversiones y marcos regulatorios durante este período, pero enfrenta aún brechas en términos de calidad, coordinación de políticas y construcción de consensos entre actores. La cooperación técnica internacional puede jugar un rol clave en facilitar el intercambio de experiencias, la evaluación comparada de políticas y el apoyo a nuevos modelos de gestión, financiamiento, evaluación y gobierno universitario.

Se requiere una visión sistémica que, respetando la autonomía, vincule las universidades con las necesidades sociales y los objetivos de desarrollo del país. También se necesita reconocer la diversidad institucional promoviendo caminos alternativos a los modelos dominantes. Sobre esta base, es posible avanzar hacia un sistema de educación superior más pertinente, equitativo y conectado globalmente.

Bibliografía

- Albornoz, Belén. «La educación superior y el sumak kawsay: una aproximación desde la planificación política.» *Revista de la Universidad Andina Simón Bolívar*, 2013: 201-224.
- Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador. *Constitucion Nacional del Ecuador*. Quito, 2008.
- Avilés, G. *Impacto de las nuevas políticas de Educación Superior en las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Revista Empresarial, 2016.
- Bachan, R. *Performance-based higher education compacts in the UK: a new approach to accountability, enhancement, and stakeholder needs*. *Journal of Higher Education Policy and Management*. 2022.
<https://doi.org/10.1080/1360080X.2022.2041360>.
- Barrenechea, J. *Financiamiento de la Educación Superior: Un Estado del Arte*. . Espacios, 2016.
- Bernasconi, A., & Rojas, F. *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Editorial Universitaria., 2004.

- Brunner, J et al . *Higher education funding reforms: A complex political endeavour*. . Studies in Higher Education, 2019.
- Brunner, J et al. *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. . UNIVERSIA., 2016.
- . *La idea de universidad en tiempos de la economía del conocimiento*. . Revista de la Educación Superior, 2019.
- Burbano, M. «La participación ciudadana en la Constitución de Ecuador del 2008.» *Revista de Derecho*, 2008: 107-127.
- CACES. (2019). *Modelo de evaluación externa de universidades y escuelas politécnicas 2019*. https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/3.-Modelo_Eval_UEP_2019_compressed.pdf
- Carvajal, Jorge. *La Constitucionalización de la Ciudadanía*. Quito: UMET, 2015.
- . *La noción de ciudadanía en el discurso de Rafael Correa*. Quito: FLACSO, 2011.
- CEAACES. (2013). *Suspendida por falta de calidad. El cierre de catorce universidades en Ecuador*. <https://www.caces.gob.ec/wp-content/uploads/Documents/PUBLICACIONES/pdf-suspendidas-por-falta-de-calidad.pdf>
- Chuji, Luis. *Educación superior en el Ecuador: desafíos y perspectivas*. Quito: Abya Yala, 2010.
- CONEA. (2009). *Informe del Mandato 14 del Consejo Nacional de Educación Superior (CONEA)*. https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Extracto_informe_CONEA.pdf
- Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial*. 2008.
- Correa, Rafael. *El proyecto político de Rafael Correa: de la Revolución Ciudadana al Socialismo del Siglo XXI*. Quito: Fundación Correa, 2007.
- Dougherty, K et al. *Performance Funding for Higher Education*. . JHU Press., 2016.
- Escobar, C. (2016). Análisis de la política ecuatoriana de becas de estudios de posgrado en el exterior y su relación con el cambio de matriz productiva, *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 3(2). <http://dx.doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2016.2842>

- Espinoza, O. & González, L.E. *Acceso y equidad en la Educación Superior en América Latina*. . Revista de la Educación Superior, 2017.
- Expansión. «Ecuador: inversión en educación.» *Expansión*, 2009: 58-59.
- Gallardo, Juan Carlos. «La reforma al sistema de educación superior en Colombia: análisis de sus causas y resultados.» *Revista de la Universidad de los Andes*, 2019: 35-57.
- Ganga, F., & Maluk, S. (2017). Análisis descriptivo del gobierno universitario ecuatoriano: una mirada desde los cambios legislativos, *Revista electrónica de investigación educativa*, 19(2).
<https://doi.org/10.24320/redie.2017.19.2.866>
- Ganga, M, & Maluk, J. *La educación inclusiva en el Ecuador: una mirada crítica a su implementación*. Manabí, Portoviejo: Revista de Educación y Desarrollo, 2017.
- González-Velosa, C. et al. *Returns to Higher Education in Chile and Colombia*. IDB Working Paper Series No 593. . BID., 2015.
- Jongbloed, B., & Vossensteyn, H. *University funding and student funding: international comparisons*. . Oxford: Oxford Review of Economic Policy,, 2016.
- Kelchen, R. . *Higher education accountability*. Johns Hopkins University Press., 2018.
- Ledernman, D et al. *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 2003*. . Banco Mundial., 2014.
- Li, A. *Models and Metrics for University Funding and Performance*. *The Thinker* 82. . University of Louisville, 2017.
- Li, A. Y., & Kennedy. *Performance Funding Policy Effects on Community College Outcomes: Are Short-Term Certificates on the Rise?* *Community College Review*, 46(1), 3–39. 2018.
- LOES. *Reglamento de Régimen Académico*. Quito, 2012.
- Mandato constituyente No. 14. *Reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior*. Quito, 2008.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Instructivo descuento impuesto a la renta*. <https://spryn.finanzas.gob.ec/esipren->

web/archivos_html/file/Instructivo%20Cálculo%20Impuesto%20Renta%202022.pdf

Ministerio de Educación. (2015). *Estadística Educativa. Reporte de Indicadores*.
https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/06/PUB_EstadisticaEducativaVol1_mar2015.pdf

Ministerio de Educación y Cultura. *Plan Nacional de Educación*. Quito, 2006.

Moncayo, G., & Solano, J. (2013). Plan Plurianual de Inversión Pública 2013 - 2017. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/PPIP-2013-2017.pdf>

Morales, E. *La participación ciudadana en la Constitución del Ecuador de 2008*. Quito: FLACSO, 2008.

Movimiento Alianza PAIS. *Estatutos del Movimiento Alianza PAIS, Patria Altiva i Soberana*. Quito, 2014.

Noguera, J. *La participación ciudadana en la Constitución del Ecuador*. Quito: FLACSO, 2008.

Ochoa, Rosano. *La educación inclusiva en el Ecuador*. Estudios Pedagógicos, 2008.

Oficina for Students. *Office for Students Strategy 2018 to 2021*. 2018. .
<https://www.officeforstudents.org.uk/publications/office-for-students-strategy-2018-to-2021/>.

Onofá, Juan Ponce Jarrín y José. «La educación superior en Ecuador: tendencias y retos.» *Universidad Andina Simón Bolívar*, 2008: 143-170.

Ortiz, A. «La participación ciudadana en la Constitución del Ecuador de 2008.» *Revista de Derecho*, 2008: 107-127.

Ortiz, Diego. «La Revolución Ciudadana de Rafael Correa: ¿Una nueva forma de gobernar?» *Revista de Ciencia Política*, 2014: 195-216.

Ortiz, M., Fabara, E., Villagómez, M., & Hidalgo, L. (2017). *La formación y el trabajo docente en el Ecuador* (1.ª ed). Universidad Politécnica Salesiana.

Pablo Farfán Pacheco, Pablo Farfán Pacheco. «La Revolución Ciudadana y la educación superior en el Ecuador: un análisis desde la política educativa.» *Ciencia y Sociedad*, 2015: 20.

- Pachano, Enrique. «El discurso de Rafael Correa en la construcción de un nuevo orden político en Ecuador.» *Revista de Ciencia Política*, 2008: 27-50.
- Pacheco, Villavicencio. *La educación superior en el Ecuador*. Quito: Abya Yala, FLACSO, 2011-2012.
- Polidano, C et al. *Outcome-based performance management in the Australian public sector. Australian Journal of Public Administration*, 73(2), 128-137. 2014.
- Pombo, Franco. *La reforma educativa en Ecuador: análisis y perspectivas*. Quito: Abya-Yala, 2015.
- Ponce, J. *Informe Nacional Ecuador: Educación Superior en Iberoamérica*. 2016.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2015). El presupuesto para universidades es de 1 656 millones, 346 más que el año pasado. <https://www.presidencia.gob.ec/el-presupuesto-para-universidades-es-de-1-656-millones-346-mas-que-el-ano-pasado/>
- Ramirez, Juan. 2010.
- Ramírez, R. (2012). *Transformar la Universidad para transformar la sociedad* (2.^a ed). Senescyt.
- Ramírez, R. (2016). *Universidad urgente para una sociedad emancipada* (1.^a ed). SENESCYT-IESALC.
- Rivas, Luis. «Reforma a la educación superior en Ecuador: una aproximación a la gratuidad.» *Revista de la Universidad Andina Simón Bolívar* 32 (2008): 171-192.
- Rojas, J. «La educación superior en la Constitución de la República del Ecuador de 2008: ¿Un nuevo modelo?» *Revista de la Universidad Andina Simón Bolívar*, 2011: 139-164.
- Secretaría de Educación Superior Ciencia y Tecnología. (2013). *Recursos Presupuesto General del Estado para Instituciones de Educación Superior 2013*. https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/presentacion-11-julio_presupuesto-educacion-superior1.pdf
- Secretaría de Educación Superior Ciencia y Tecnología. (2017). *Informe de la aplicación de la fórmula de distribución de recursos destinados anualmente por parte del estado a favor de las instituciones de educación superior*,

año2018. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/04/Anexo-Nro.-2-Recomendacion-5-Informe-Senescyt-formula-distribucion.pdf>

Secretaría de Educación Superior Ciencia y Tecnología. (2018). *Educación Superior, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales en Cifras*. https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/00_Nacional_Educacion_Superior_en_Cifras_Diciembre_2018.pdf

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades. *PLAN NACIONAL DEL BUEN VIVIR*. 2013.

SENPLADES. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito, 2010.

Tafur, Gustavo. «La educación superior en el Ecuador: análisis de la gestión del SENESCYT en el período 2012-2016.» *Revista de la Universidad Andina Simón Bolívar*, 2016: 9-25.

UNESCO. *Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile: UNESCO, 2015.

Vera, A. (2019). *La inversión pública y el acceso a la educación superior en el Ecuador. Periodo 2013-2017* [tesis de grado, Universidad de Guayaquil], Repositorio Universidad de Guayaquil. <https://repositorio.ug.edu.ec/server/api/core/bitstreams/b425d2f5-7156-472e-bc63-ca03780b9d5a/content>

Viera, P. *El ingreso a la Educación Superior pública ecuatoriana: desigualdades sociales y emociones*. En S. Cabrera, *Las reformas universitarias en Ecuador (2009-2016)* (págs. 309-327). . Quito: Universidad Andina Simón Bolívar., 2017.

Zabala, Juan. «La educación superior en el Ecuador: análisis de los cambios establecidos en la Constitución de 2008.» *Revista de la Universidad de Cuenca*, 2015: 9-25.

Zabala, T. *Análisis de la reforma a la Educación Superior ecuatoriana en el periodo 2008-2013*. En S. Cabrera, *Las reformas universitarias en Ecuador (2009-2016)* (págs. 73-85). Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2017.

Zambrano, H., Aray, S., Cobacango, L., & Bernardo, J. (2023). Análisis de la educación superior en Ecuador: situación actual y mejora de calidad,

Revista Científica Multidisciplinaria Arbitrada Yachasun, 7(13), 236-249.
<https://doi.org/10.46296/yc.v7i13.0364>

Zerega, M., & Murrieta, M. *Calidad en la Educación Superior ecuatoriana: ¿para qué? ¿para quién?* En S. Cabrera, *Las reformas universitarias en Ecuador (2009-2016)* (págs. 153-175). . Universidad Andina Simón Bolívar., 2017.

ANEXO N°1

MANDATO CONSTITUYENTE 14 DEROGA LEY UNIVERSIDAD COOPERATIVA COLOMBIA

Decreto Legislativo 14

Registro Oficial Suplemento 393 de 31-jul-2008

Última modificación: 06-ago-2009

Estado: Vigente

EL PLENO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

CONSIDERANDO:

Que, mediante el Mandato Constituyente No. 001 publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 223, del 30 de noviembre 2007, la Asamblea Constituyente en ejercicio de sus plenos poderes asumió las competencias del Poder Legislativo;

Que, las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna;

Que, la Constitución Política de la República en su artículo 76, dispone que las universidades y escuelas politécnicas deben ser creadas por el Congreso Nacional mediante ley y previo informe favorable y obligatorio del Consejo Nacional de Educación Superior;

Que, con Resolución motivada RCP.S14. No. 169.08 de 9 de mayo del 2008 el Pleno del Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP, en base a lo determinado a la Ley Orgánica de Educación Superior, solicitó a la Asamblea Constituyente la derogatoria de la Ley No. 130, publicada en el Registro Oficial No. 381 de 10 de agosto de 1998, que creó la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador UCCE;

Que, el Consejo Nacional de Educación Superior ha probado las irregularidades permanentes en las que ha incurrido y sigue incurriendo la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador UCCE;

Que, es deber de la Asamblea Constituyente velar por la transparencia del sistema educativo, porque la formación científica y humanística impartida por las entidades de educación superior sea del más alto nivel académico de tal manera que permita contribuir al desarrollo humano y científico del país; y,

En ejercicio de sus atribuciones y facultades expide el siguiente.

MANDATO CONSTITUYENTE No. 14

DEROGATORIO DE LA LEY No. 130 DE CREACIÓN DE LA UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA DEL ECUADOR, REFORMATARIO DE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR LOES Y DE REGULARIZACIÓN DE LA EDUCACION SUPERIOR

Art. 1.- Derógase la Ley No. 130 de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 381 de 10 de Agosto de 1998, por lo que el mencionado centro de educación superior queda extinguido.

Art. 2.- Se deroga el literal f) del artículo 12 de la Ley Orgánica de Educación Superior, Ley No. 16 publicada en el Registro Oficial No. 77 de 15 de mayo de 2000. Los representantes elegidos según esta norma cesan inmediatamente en sus funciones.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

PRIMERA. - El Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP- obligatoriamente, en el plazo de un año, deberá determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control en base al cumplimiento de sus disposiciones y de las normas que, sobre educación superior, se encuentran vigentes en el país.

Será obligación que, en el mismo período, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación -CONEA, entregue al CONESUP y a la Función Legislativa, 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; según lo determinado en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Los informes con los resultados finales del CONESUP y CONEA, deberán ser enviados para su conocimiento y, de ser el caso, para su resolución definitiva, a la Función Legislativa.

Nota: Amplíase en noventa días, a partir de la terminación del plazo establecido en la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No. 14, para que el Consejo Nacional de Evaluación y

Acreditación de la Educación Superior del Ecuador -CONEA-, presente al Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP- y a la Función Legislativa, 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, según lo determinado en el Artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior. Dada por Ley No. 00, publicada en Registro Oficial 650 de 6 de Agosto del 2009.

SEGUNDA.- Se garantizan los derechos de alumnos y alumnas de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, para ello el Consejo Nacional de Educación Superior - CONESUP, establecerá obligatoriamente un plan de contingencias que durará hasta ciento ochenta días a partir de la vigencia del presente Mandato, se establece que partiendo de una revisión de los expedientes individuales, los y las estudiantes tendrán la opción de continuar sus estudios en otros centros de educación superior siguiendo la normativa pertinente. Los responsables de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador deberán entregar de forma inmediata los registros académicos y la documentación que requiera el Administrador General designado por el CONESUP.

TERCERA. - El Administrador General Temporal de la UCCE, designado por el CONESUP, dirigirá el Plan de Contingencias a favor de los estudiantes, así como la revisión documental exhaustiva de los registros académicos de la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador, para verificar el registro de los títulos conferidos por esta entidad que estén por registrarse en la Secretaría Técnica Administrativa del CONESUP.

CUARTA. - El Administrador General Temporal de la UCCE, contará con todas las facultades legales de un liquidador y dará pleno cumplimiento a lo dispuesto en la

Ley Orgánica de Educación Superior para el caso de la extinción de Universidades.

DISPOSICIÓN GENERAL

UNICA. - Exhórtase al Consejo Nacional de Educación Superior -CONESUP como corresponsable de la educación superior del país, a cumplir con su obligación de control y vigilancia de los entes educativos universitarios y politécnicos del país, de acuerdo con la ley.

DISPOSICIÓN FINAL

UNICA. - Este Mandato entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, tiene carácter de especial y como tal prevalecerá por sobre toda norma general o especial, que se oponga.

Dado y suscrito en el Centro Cívico “Ciudad Alfaro”, provincia de Manabí de la República del Ecuador, a los veinte y dos días del mes de julio de dos mil ocho.

ANEXO N°2
LEY DE EXTINCIÓN DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS
POLITÉCNICAS

Ley 0

Registro Oficial Suplemento 913 de 30-dic.-2016

Última modificación: 02-ago.-2018

Estado: Reformado

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Oficio No. T. 7167-SGJ-16-0033

Quito, 22 de diciembre de 2016

Señor Ingeniero

Hugo E. Del Pozo Barrezueta

DIRECTOR DEL REGISTRO OFICIAL

En su despacho

De mi consideración:

Con oficio No. PAN-GR-2016-2782 de 15 de diciembre del presente año, la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidente de la Asamblea Nacional, remitió al señor Presidente Constitucional de la República el Proyecto de Ley Orgánica de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnica suspendidas por el Concejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior (CEAACES) y mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de Recursos Públicos en el Sistema de Educación Superior.

Dicha Ley ha sido sancionada por el Presidente de la República el día de hoy, por lo que, conforme a lo dispuesto en los Artículos 137 de la Constitución de la República del Ecuador y 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remito a usted la mencionada Ley en original y copia certificada, así como el certificado de discusión, para su correspondiente publicación en el Registro Oficial.

Adicionalmente, agradeceré a usted que, una vez realizada la respectiva publicación, se sirva remitir los ejemplares originales a la Asamblea Nacional para los fines pertinentes.

Atentamente,

f.) Dr. Alexis Mera Giler, Secretario General Jurídico.

REPUBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

CERTIFICACIÓN

En mi calidad de Secretaria General de la Asamblea Nacional, me permito CERTIFICAR que la Asamblea Nacional discutió el “PROYECTO DE LEY 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)” en primer debate el 11 de febrero de 2016; y se aprobó el “PROYECTO DE 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) Y MECANISMOS PARA ASEGURAR LA EFICIENCIA EN LA DISTRIBUCIÓN Y USO DE RECURSOS PÚBLICOS EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR” en segundo debate el 13 de diciembre de 2016.

Quito, 13 de diciembre de 2016

f.) DRA. LIBIA RIVAS ORDOÑEZ

Secretaria General

REPUBLICA DEL ECUADOR

ASAMBLEA NACIONAL

EL PLENO

CONSIDERANDO

Que, el artículo 3, numeral 1 de la Constitución de la República, dispone que: “Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación”;

Que, el artículo 26 de la Constitución de la República, determina que: “La educación es un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado. Constituye un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión social y condición indispensable para el buen vivir. Las personas, las familias y la sociedad tienen el derecho y la responsabilidad de participar en el proceso educativo”;

Que, el artículo 27 de la Constitución de la República establece: “La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez (...). La educación es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye un eje estratégico para el desarrollo nacional”;

Que, el artículo 28 de la Constitución de la República dispone: “La educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos”;

Que, el artículo 133 de la Constitución, establece que “Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas (...) 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”;

Que, el artículo 211 de la Constitución prescribe: “La Contraloría General del Estado es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”;

Que, los numerales 1 y 2 del artículo 212 de la Constitución determinan: “1. Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público y de las entidades privadas que dispongan de recursos públicos. 2. Determinar responsabilidades

administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos sujetos a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado.”;

Que, el artículo 297 de la Constitución de la República determina que: “Las Instituciones y entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público”;

Que, el artículo 350 de la Constitución de la República manifiesta: “El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo”;

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

Que, el artículo 352 de la Constitución de la República del Ecuador señala: “El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados;

Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro”;

Que, el artículo 353 del Cuerpo Legal antes referido, indica: “El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva. 2. Un organismo público técnico de acreditación

y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación”;

Que, el artículo 354 de la Constitución de la República establece: “(...) El organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, y solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley”;

Que, el inciso cuarto del artículo 355 de la Constitución, norma: “(...) La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional (...).”;

Que, el artículo 356 de la Constitución determina: “La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel. (...) El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones.”;

Que, la Disposición Transitoria Decimoctava de la Constitución dice: “(...) Solamente, previa evaluación, las universidades particulares que a la entrada en vigencia de esta Constitución reciban asignaciones y rentas del Estado, de acuerdo con la ley, podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Estas entidades deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas a estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera.”;

Que, en cumplimiento del Mandato Constituyente No. 14, el 04 de noviembre de 2009, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (CONEA) presentó el Informe Técnico de Evaluación de Desempeño Institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador, de acuerdo con el cual veintiséis instituciones de educación superior se ubicaron en la categoría E, la cual indica que: “(...) 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”;

Que, en materia de distribución de los recursos el artículo 24 de la LOES expresa: “(...) Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores públicos y particulares que reciban rentas y asignaciones del Estado, se distribuirán con base a criterios de calidad, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica, (...)”;

Que, el artículo 30 de la LOES determina: “Las universidades y escuelas politécnicas particulares que a la entrada de vigencia de la Constitución de la República del Ecuador reciban asignaciones y rentas del Estado, podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Están obligadas a destinar dichos recursos al otorgamiento de becas de escolaridad e investigación a estudiantes matriculados en programas académicos de cualquier nivel, que por su origen socio económico, etnia, género, discapacidad o lugar de residencia, entre otros, tengan dificultad para acceder, mantenerse y terminar exitosamente su formación, desde el inicio de la carrera; así como becas de docencia e investigación para la obtención del título de cuarto nivel.”;

Que, el artículo 41 de la LOES dispone: “Cuando se declare la extinción de una institución de educación superior pública o particular que reciba rentas y asignaciones del Estado, su patrimonio será destinado a fortalecer a las instituciones de educación superior pública, bajo la responsabilidad y regulación del Consejo de Educación Superior.

Cuando se declare la extinción de una institución de educación superior particular que no reciba fondos públicos, su patrimonio será destinado a fortalecer a la educación superior pública o particular, de acuerdo con lo establecido en sus estatutos.

Previo y durante este proceso, las instituciones públicas y particulares deberán cumplir con todas sus obligaciones laborales, legales, y los compromisos académicos con sus estudiantes. El Reglamento a la Ley normará el procedimiento”;

Que, el artículo 166 del cuerpo legal referido en el considerando precedente determina: “El Consejo de Educación Superior es el organismo de derecho público, con personería jurídica, con patrimonio propio, independencia administrativa, financiera y operativa, que tiene por 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 (...)”;

Que, el artículo 169 de la mencionada Ley establece: “Son atribuciones y deberes del Consejo de Educación Superior, en el ámbito de esta Ley: (...) c) Proponer a la Asamblea Nacional la derogatoria de la Ley o Decreto Ley de creación de universidades y escuelas politécnicas, que tendrá como base los informes del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; h) Aprobar la suspensión de las universidades y escuelas politécnicas, en base al informe emitido por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior por alguna de las causales establecidas en esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 201; y, k) Aprobar los estatutos de las instituciones de educación superior y sus reformas; (...)”;

Que, el artículo 171 de la LOES manifiesta: “El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es el organismo público técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, con independencia administrativa, financiera y operativa.

Funcionará en coordinación con el Consejo de Educación Superior (...)”;

Que, el artículo 183 literal f) de la LOES establece entre las funciones de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación: “Diseñar, administrar e instrumentar la política de becas del gobierno para la educación superior ecuatoriana; para lo cual coordinará, en lo que corresponda, con el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas; (...)”;

Que, el artículo 200 de la LOES señala: “La suspensión implica el cese total de actividades de la universidad o escuela politécnica y deriva del resultado del proceso de intervención cuando a partir de éste, no se han identificado condiciones favorables para su regularización.

La suspensión es una medida definitiva de carácter administrativo y conlleva automáticamente el trámite de solicitud de la derogatoria de su Ley, Decreto Ley, Decreto, convenio o acuerdo de creación de conformidad con lo establecido en la presente Ley (...);

Que, el artículo 201 de la Ley referida en el considerando que precede indica: “El Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, podrá suspender a las instituciones del sistema de educación superior, en base a sus atribuciones y funciones de acreditación y aseguramiento de calidad, cuando éstas incumplan con sus obligaciones de aseguramiento de la calidad. Para el efecto, se observará el procedimiento establecido en el reglamento respectivo”;

Que, el artículo 202 de la LOES determina: “La extinción de una universidad o escuela politécnica implica su desaparición, y requiere el previo cumplimiento de las instancias de intervención y suspensión establecidas en la presente ley. No se requerirá intervención previa, cuando haya operado la suspensión dispuesta por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”;

Que, el artículo 203 de la LOES dispone: “La extinción se efectivizará legalmente una vez que la Asamblea Nacional expida la ley derogatoria de la Ley de creación del centro de educación superior suspendido, o cuando el titular de la Función Ejecutiva expida el decreto derogatorio de funcionamiento de la universidad o escuela politécnica que haya sido creada por este medio (...);

Que, la Disposición General Segunda de la LOES señala que: “(...) las universidades particulares que a la entrada en vigencia de la Constitución reciban asignaciones y rentas del Estado y de acuerdo con la presente Ley podrán continuar percibiéndolas en el futuro. Estas entidades deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos y destinarán los recursos entregados por el Estado a la concesión de becas de las y los estudiantes de escasos recursos económicos desde el inicio de la carrera”;

Que, la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) establece: “En cumplimiento al Mandato Constituyente número 14, las

instituciones de educación superior que se ubicaron en la categoría E por el informe CONEA, deberán ser evaluadas dentro de los 18 meses posteriores a la promulgación de esta Ley. (...) Las Universidades y Escuelas Politécnicas que no cumplieren los parámetros de calidad exigidos por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en esta evaluación, quedarán definitivamente suspendidas. Será obligación de la Asamblea Nacional expedir inmediatamente la Ley derogatoria de las leyes de creación de estas Universidades y Escuelas Politécnicas (...);

Que, el artículo 33 del Reglamento General de la LOES prescribe: “las universidades y escuelas politécnicas particulares que reciban asignaciones y rentas del Estado presentarán a la SENESCYT, el primer mes de cada año, un Plan Anual de uso de dichos fondos, debiendo especificarse el número de becas a otorgarse y justificar los montos destinados a cada una de ellas en función del costo de carrera por estudiante establecido por la SENESCYT”;

Que, el artículo 35 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior establece: “Cuando la declaratoria de extinción de una institución de educación superior corresponda a una universidad o escuela politécnica pública o particular que recibe rentas y asignaciones del Estado, la derogatoria del instrumento legal de creación de la universidad o escuela politécnica que expida la Asamblea Nacional o el órgano competente incluirá el destino de ese patrimonio, definido previamente por el Consejo de Educación Superior, de conformidad con la Ley.

Cuando la declaratoria de extinción corresponda a una universidad o escuela politécnica particular que no reciba asignaciones o rentas del estado, la derogatoria del instrumento legal de creación de la universidad o escuela politécnica que expida la Asamblea Nacional o el órgano competente establecerá el destino de su patrimonio en virtud de lo determinado en su estatuto. (...);

Que, la Disposición Transitoria Tercera del Reglamento General a la LOES establece: “Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley, el CEAACES, ejecutará el proceso de evaluación a las

instituciones de educación superior que se ubicaron en la categoría E del informe del ex CONEA, en cumplimiento al Mandato Constituyente número 14 (...);

Que, el artículo 109 de la Ley de Mercado de Valores, contenida en el Libro Segundo del Código Orgánico Monetario y Financiero señala que el fideicomiso mercantil es un contrato por el cual “una o más personas llamadas constituyentes o fideicomitentes transfieren, de manera temporal e irrevocable, la propiedad de bienes muebles o inmuebles corporales o incorporales, que existen o se espera que existan, a un patrimonio autónomo, dotado de personalidad jurídica para que la sociedad administradora de fondos y fideicomisos, que es su fiduciaria y en tal calidad su representante legal, cumpla con las finalidades específicas instituidas en el contrato de constitución, bien en favor del propio constituyente o de un tercero llamado beneficiario. El patrimonio autónomo, esto es el conjunto de derechos y obligaciones afectados a una finalidad y que se constituye como efecto jurídico del contrato, también se denomina fideicomiso mercantil; así, cada fideicomiso mercantil tendrá una denominación peculiar señalada por el constituyente en el contrato a efectos de distinguirlo de otros que mantenga el fiduciario con ocasión de su actividad”;

Que, el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), en observancia de lo establecido en la LOES en relación con el cumplimiento de las disposiciones del Mandato Constituyente No. 14, realizó la evaluación de las universidades y escuelas politécnicas categoría E y, el 11 de abril de 2012, notificó al Consejo de Educación Superior (CES) la suspensión definitiva de catorce instituciones de educación superior, por haber obtenido un dictamen técnico “NO ACEPTABLE” en el cumplimiento de los parámetros de calidad de la educación superior, de las cuales trece fueron creadas mediante Ley y una a través de Decreto Ejecutivo;

Que, el Consejo de Educación Superior (CES), en su Décimo Segunda Sesión Ordinaria, desarrollada el 12 de abril de 2012, resolvió aprobar la suspensión definitiva de las referidas instituciones de educación superior;

Que, mediante Resolución RPC-SO-012-No.056-2012, de 11 de abril de 2012, el Pleno del Consejo de Educación Superior (CES) aprobó el Reglamento de

Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas (CODIFICACIÓN), reformado a través de las Resoluciones RPC-SO-027-NO.196-2012, RPC-SO-22-NO.220-2013, RPC-SO-35-No.348-2013, RPC-SO-08-No.086-2014 y RPC-SO-09-No. 102-2014, de 15 de agosto de 2012, 12 de junio de 2013, 11 de septiembre de 2013, 05 de marzo de 2014 y 12 de marzo de 2014, respectivamente;

Que, el Consejo de Educación Superior -CES- en ejercicio de sus facultades legales, aprobó la reforma de estatutos de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el CEAACES, a efectos de dar cumplimiento de lo previsto en el artículo 41 de la LOES y viabilizar las disposiciones de este Proyecto, conforme el detalle siguiente:

Instituciones de educación superior de reforma de estatuto
Resolución de aprobación
o su equivalente

Escuela Superior Politécnica RPC-SO-18-NO.296-2016
Ecológica Amazónica

Universidad Tecnológica América RPC-SO-20-NO.331-2016
Escuela Superior Politécnica Ecológica RPC-SO-II-No.117-2015
Profesor Servio Tulio Montero Ludeña”

Universidad Técnica Particular de RPC-SO-II-No.125-2015
Ciencias Ambientales “José Peralta”

Universidad Tecnológica RPC-SO-II-No.128-2015
“San Antonio de Máchala”

Universidad Autónoma de Quito RPC-SO-II-No.123-2015

Universidad Cristiana Latinoamericana RPC-SO-II-No.119-2015

Universidad “Alfredo Pérez Guerrero” RPC-SO-II-No.118-2015

Universitas Equatorialis RPC-SO-II-No.126-2015

Universidad Panamericana de Cuenca RPC-SO-II-No.122-2015

Universidad “OG MANDINO” RPC-SO-II-No.121-2015

Universidad Interamericana del Ecuador RPC-SO-II-No.120-2015

Universidad Intercontinental RPC-SO-II-No.124-2015

En ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 120, numeral 6, en concordancia con el artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente:

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) Y, MECANISMOS PARA ASEGURAR LA EFICIENCIA EN LA DISTRIBUCIÓN Y USO DE RECURSOS PÚBLICOS EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

CAPITULO I

DE LA EXTINCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR SUSPENDIDAS DEFINITIVAMENTE

Art. 1.- **Ámbito.** - Esta Ley es de aplicación obligatoria para los organismos e instituciones que integran y rigen el Sistema de Educación Superior, en relación a la extinción de las universidades y escuelas politécnicas suspendidas definitivamente por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y, a los mecanismos que aseguren la rendición de cuentas, la distribución y uso eficiente de los recursos públicos.

Art. 2.- **Del objeto.** - La presente Ley tiene por objeto cerrar definitivamente la etapa de la educación superior que representó la existencia de instituciones que no cumplían con los parámetros de calidad; extinguir a las universidades y

escuelas politécnicas suspendidas definitivamente por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) creadas mediante Ley; garantizar el derecho a la educación superior de calidad y, establecer los mecanismos que aseguren la rendición de cuentas, la distribución y uso eficiente de los recursos públicos a favor de las instituciones del Sistema de Educación Superior.

Art. 3.- De la extinción. - Extínganse en un plazo perentorio de sesenta días a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial las siguientes universidades y escuelas politécnicas:

- Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica.
- Universidad Tecnológica América.
- Escuela Superior Politécnica Ecológica “Profesor Servio Tulio Montero Ludeña”.
- Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales “José Peralta”.
- Universidad Tecnológica “San Antonio de Máchala”.
- Universidad Autónoma de Quito.
- Universidad Cristiana Latinoamericana.
- Universidad “Alfredo Pérez Guerrero.
- Universitas Equatorialis.
- Universidad Panamericana de Cuenca.
- Universidad “OG MANDINO”.
- Universidad Interamericana del Ecuador.
- Universidad Intercontinental.

CAPITULO II

DEL PATRIMONIO DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS EXTINTAS

Art. 4.- Constitución del Fideicomiso Mercantil.- Excepcionalmente y antes de la extinción, en un plazo perentorio de cuarenta y cinco días, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, las instituciones de educación superior, referidas en el artículo anterior, tienen la obligación de constituir un fideicomiso mercantil de administración, a través de sus

administradores temporales, fideicomiso que tendrá como beneficiarias a las instituciones de educación superior determinadas en el artículo 14 de la presente Ley.

El fideicomiso tendrá por objeto constituir el patrimonio autónomo con los activos de las entidades señaladas en el artículo 3 precedente, para pagar con los resultados de su administración los pasivos a favor de los trabajadores, del sector público, y las acreencias establecidas en el artículo 7 de la presente Ley y transferir los excedentes, en caso de haberlos, a favor de las instituciones de educación superior beneficiarias, de acuerdo a los estatutos de las instituciones suspendidas o a lo establecido por el Consejo de Educación Superior, según el caso.

El fideicomiso será administrado por la Corporación Financiera Nacional, que actuará como Fiduciaria. El fideicomiso tendrá una Junta integrada por dos representantes del Consejo de Educación Superior (CES) y uno de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT).

Para el cumplimiento del objeto del fideicomiso, la fiduciaria, en un plazo no mayor a tres años, se encargará de la enajenación de los activos, el pago de las acreencias, de la transferencia de los excedentes, en caso de haberlos, y de la liquidación del fideicomiso, conforme a las resoluciones de procedimiento y control que dicte la Junta del fideicomiso. El plazo para el cumplimiento del objeto del fideicomiso podrá prorrogarse por resolución de la Junta por una sola vez por el mismo plazo, por causas debidamente justificadas e informadas.

Nota: Artículo sustituido por disposición reformativa octava numeral i) de ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 297 de 2 de Agosto del 2018.

Art. 5.- Transferencia del patrimonio.- Los administradores temporales, dentro del plazo establecido en el artículo 3, y antes de la extinción de las universidades y escuelas politécnicas referidas en el artículo 2, en su calidad de representantes legales de estas instituciones, transferirán a título de fideicomiso mercantil a favor del fideicomiso, los activos y derechos de su propiedad, de forma que, una vez registrados e integrados al patrimonio del fideicomiso, sirvan para cubrir los

pasivos, otras obligaciones de las universidades y escuelas politécnicas extintas referidas y obligaciones derivadas de la aplicación de la presente Ley.

Los activos que formen parte del patrimonio autónomo del fideicomiso, no pueden ser objeto de medidas cautelares, prohibición de enajenar, providencias judiciales preventivas, ni ser afectados por embargos ni secuestros dictados en razón de deudas u obligaciones de los constituyentes, de los beneficiarios ni de la Fiduciaria.

Art. 6.- De la venta de los bienes del patrimonio de instituciones de educación particulares.- En el caso de existir pasivos, obligaciones de las universidades y escuelas politécnicas suspendidas definitivamente y obligaciones derivadas de la aplicación de la presente Ley, los bienes que conformaban su patrimonio, que fueron transferidos al fideicomiso, serán enajenados por la fiduciaria en representación del fideicomiso, con el soporte técnico, administrativo y financiero del Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público -INMOBILIAR-.

Nota: Artículo sustituido por disposición reformativa octava numeral ii) de ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 297 de 2 de Agosto del 2018.

Art. 7.- De las cuentas por cobrar.- Las cuentas por cobrar que conformaban parte de los activos de las universidades y escuelas politécnicas extintas, y que fueron transferidas al fideicomiso antes de su extinción, deberán ser pagadas en efectivo por los deudores, directamente al fideicomiso que, por autoridad de la presente Ley, se subroga en los derechos crediticios de los primigenios acreedores, recursos que se utilizarán exclusivamente para el pago de acreencias y de los gastos generados en aplicación de la presente Ley.

Para el cobro de las acreencias se considerarán los términos o plazos estipulados en los instrumentos jurídicos por los cuales se generó la obligación.

En el caso de los instrumentos jurídicos en los cuales no consten los términos o plazos de pago, las personas naturales y jurídicas deudoras deberán pagar los valores adeudados en el término máximo de ciento veinte días, contados a partir de la extinción de las instituciones referidas en el artículo 3.

Las cuentas por cobrar a favor de las instituciones de educación superior suspendidas deberán ser pagadas en efectivo por los deudores, directamente a estas antes de su extinción.

Art. 8.- Del pago de acreencias. - El fideicomiso pagará, salvo lo dispuesto en los artículos 9 y 10, todos los pasivos pendientes de las universidades y escuelas politécnicas extintas que, al momento de la publicación de la presente Ley, consten reflejados en sus estados financieros debidamente auditados, y las acreencias reconocidas en sentencias judiciales ejecutoriadas. Los valores excedentarios que no puedan cubrirse en cumplimiento de este artículo quedarán extintos.

Los pagos se realizarán exclusivamente con los recursos provenientes de las enajenaciones de los bienes que conformaban los patrimonios de las instituciones de educación superior extintas y que fueron transferidos al fideicomiso. La Junta del fideicomiso mediante resolución instruirá a la fiduciaria las formas de pago, sea a través de la liquidación individualizada según el patrimonio de cada una de las instituciones extintas, o mediante el pago con recursos provenientes del patrimonio del fideicomiso sin distinción de donde provengan los recursos; o en la forma prevista en la Disposición General Primera de esta Ley. En caso de no existir pasivos en la contabilidad individualizada de una institución extinta, la Junta podrá disponer de dichos bienes según el artículo 15 de la presente Ley.

Ninguna institución del sector público determinada en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador podrá oponerse a recibir bienes por el pago de las acreencias adquiridas por las instituciones de educación superior extintas.

El fideicomiso, luego de pagar la totalidad de los valores adeudados a los trabajadores, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, al Servicio de Rentas Internas y a otras entidades del Sector Público, procederá a pagar al Consejo de Educación Superior -CES-, los recursos transferidos por el Estado a favor de las instituciones de educación superior extintas en el marco del Proyecto de Inversión denominado Plan de Contingencia.

Al menos el 70% de estos recursos se destinarán a garantizar los derechos de los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas extintas para que puedan continuar sus estudios regulares en otras instituciones de educación superior, mientras que el porcentaje restante se destinará exclusivamente al financiamiento del Programa de Becas del Plan de Contingencia y a la creación y funcionamiento del Centro de Gestión Documental de las Instituciones extintas.

Nota: Inciso segundo sustituido por disposición reformativa octava numeral iii) de ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 297 de 2 de Agosto del 2018.

Art. 9.- Del monto máximo de las acreencias y del orden de prelación.- El fideicomiso pagará las acreencias a favor de las personas naturales y jurídicas, públicas y particulares, sin distinción de las universidades y escuelas politécnicas extintas originalmente deudoras, hasta por un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados por acreedor y por una sola vez, a excepción de las acreencias en favor de las entidades del Sector Público, y las que se establecieron en sentencias judiciales ejecutoriadas.

El orden de prelación de los créditos adeudados y las formas para su pago serán las determinadas por el Código Civil.

Art. 10.- De la extinción de las obligaciones vinculadas. - Extínganse las cuentas por pagar que mantengan las universidades y escuelas politécnicas extintas a favor de las personas vinculadas.

Para efectos de la aplicación del presente artículo, son personas vinculadas o relacionadas con las universidades y escuelas politécnicas extintas, directa o indirectamente, sean naturales o jurídicas:

- a) Los patrocinadores o promotores;
- b) La primera autoridad ejecutiva;
- c) Las vicerrectoras o vicerrectores, de acuerdo con lo establecido en los estatutos de las instituciones de educación superior extintas; y,
- d) Las demás autoridades académicas y administrativas, de conformidad con lo establecido por la LOES y su Reglamento General.

También serán consideradas personas vinculadas los cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, de las personas naturales determinadas en el presente artículo.

Art. 11.- De las acreencias entre instituciones extintas. - Extínganse por compensación, las acreencias entre las universidades y escuelas politécnicas suspendidas por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) que consten en sus estados financieros auditados, a partir de la creación del fideicomiso establecido en el artículo 4 de la presente Ley.

Art. 12.- De la caducidad para el cobro. - Las acreencias no reclamadas por los beneficiarios en un término máximo de sesenta días, contados a partir del llamado de pago por parte del fideicomiso, se extinguirán, y el beneficiario perderá su derecho al cobro, a excepción de los valores que se adeuden a los trabajadores y a las instituciones del sector público determinadas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador.

Art. 13.- De los gastos incurridos por el fideicomiso. - Todos los gastos en que incurra el fideicomiso, incluidos los gastos operacionales del Servicio de Gestión Inmobiliar del Sector Público -INMOBILIAR-, vinculados a la aplicación de esta Ley, serán financiados con recursos provenientes de los activos de las universidades o escuelas politécnicas extintas o con créditos obtenidos de la banca pública, conforme con las resoluciones expedidas por la Junta del fideicomiso. Estos gastos se registrarán por separado en la contabilidad del fideicomiso.

Nota: Artículo sustituido por disposición reformativa octava numeral iv) de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 297 de 2 de Agosto del 2018.

Art. 14.- Del destino de los recursos. - Los recursos provenientes de la enajenación de los activos de las universidades y escuelas politécnicas extintas transferidos al fideicomiso se destinarán exclusivamente al pago de acreencias y gastos generados, sin perjuicio de que los excedentes obtenidos después del pago de los pasivos se transfieran a las instituciones de educación superior determinadas en el artículo 15 de la presente Ley, beneficiarías del fideicomiso.

CAPITULO III

DE LOS EXCEDENTES

Art. 15.- De los excedentes. - Los excedentes obtenidos después del pago de los pasivos de las universidades y escuelas politécnicas extintas, en caso de haberlos, y los bienes que no hayan sido vendidos serán transferidos por el fideicomiso, de conformidad con el artículo 41 de la Ley Orgánica de Educación Superior -LOES-, a favor de las siguientes instituciones de educación superior beneficiarias:

a) Para el caso de instituciones de educación superior que recibían rentas y asignaciones del Estado, la transferencia de los excedentes y bienes operará conforme con lo establecido por el Consejo de Educación Superior (CES), los que pertenecieron a la extinta Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica serán destinados para ofertar carreras universitarias de conformidad con los requerimientos de sus poblaciones y el cumplimiento de la normativa legal pertinente, según el siguiente cuadro:

Institución extinta Beneficiarias de los excedentes

Escuela Superior Universidad Regional

Politécnica Ecológica Amazónica IKIAM

Amazónica Universidad Estatal

Amazónica

Escuela Superior Politécnica

de Chimborazo

Universidad Técnica del Norte

b) En el caso de las universidades y escuelas politécnicas extintas que no recibían fondos públicos, la transferencia operará de conformidad a lo establecido en los estatutos de las instituciones de educación superior extintas y sus reformas aprobadas por el Consejo de Educación Superior (CES), durante el proceso de suspensión, según el siguiente cuadro:

Institución extinta Beneficiarias de los excedentes

Universidad Tecnológica América Instituto Tecnológico Superior

Aloasí
Universidad de Cuenca
Universidad Estatal del Sur de
Manabí
Universidad Técnica del Norte
Escuela Politécnica Nacional

Escuela Superior Politécnica Instituto Tecnológico Superior
Ecológica Profesor Servio Tulio Beatriz Cueva de Ayora
Montero Ludeña

Universidad Técnica Particular de Instituto Tecnológico Superior
Ciencias Ambientales José Peralta Luis Rogerio González

Universidad Tecnológica San Antonio Universidad de Cuenca
de Machala Universidad Técnica de Machala
Universidad Técnica del Norte

Universidad Autónoma de Quito Instituto Tecnológico Superior
Aloasí
Universidad Central del Ecuador

Universidad Cristiana Latinoamericana Universidad Central del Ecuador
Universidad Alfredo Pérez Guerrero Escuela Superior Politécnica de
Chimborazo

Universitas Equatorialis Escuela Superior Politécnica
de Chimborazo
Universidad Central del Ecuador
Universidad de Cuenca

Universidad Panamericana de Cuenca Instituto Tecnológico Superior
Luis Rogerio González

Universidad "OG MANDINO" Escuela Superior Politécnica de
Chimborazo
Universidad Central del Ecuador

Universidad Interamericana del Escuela Superior Politécnica de
Ecuador Chimborazo Universidad Nacional de
Chimborazo
Universidad Intercontinental Escuela Superior Politécnica de
Chimborazo

Nota: Para leer Cuadro, ver Registro Oficial Suplemento 913 de 30 de Diciembre de 2016, página 8.

CAPITULO IV

DE LA INFORMACIÓN Y ARCHIVOS DE LAS UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS EXTINTAS

Art. 16.- Corrección de errores. - Los estados financieros, peritajes, bases de datos y archivos documentales relativos a los activos, pasivo, patrimonio y otras obligaciones de las universidades y escuelas politécnicas extintas serán entregados, a través de los administradores temporales, en custodia y administración a la fiduciaria.

Los errores de forma, en cuanto a cifras y valores que afecten los derechos de los acreedores, deberán ser subsanados por el fideicomiso, a petición del interesado.

Nota: Inciso segundo sustituido por disposición reformativa octava numeral v) de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 297 de 2 de Agosto del 2018.

Art. 17.- De los archivos e información de las instituciones extintas. - Antes de la liquidación del fideicomiso la fiduciaria deberá transferir a favor del Consejo de Educación Superior (CES) todas las bases de datos y archivos relativos a los

activos, pasivos, patrimonio y otras obligaciones de las universidades y escuelas politécnicas extintas, además de los archivos generados durante la administración del fideicomiso.

Art. 18.- De la responsabilidad de los administradores temporales. - Los administradores temporales en ejercicio de sus cargos y los que hayan ejercido esta representación, serán administrativa, civil y penalmente responsables por sus decisiones por un periodo de hasta cinco años a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial.

DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA. - Ninguna entidad del sector público, bajo ningún concepto, asumirá el pago de las obligaciones adquiridas por las universidades y escuelas politécnicas extintas.

Los miembros y servidores del Consejo de Educación Superior -CES-, los miembros y servidores del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CEAACES-, los servidores y autoridades de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación -SENESCYT- y de la Corporación Financiera Nacional -CFN- que actuará como fiduciaria, y los administradores temporales designados por este Consejo de Estado, desde la fecha de su designación, no son personal ni solidariamente responsables de las obligaciones contempladas en el artículo 7 de la presente Ley, sin perjuicio de su responsabilidad por las acciones u omisiones dolosas o culposas, que en el período del ejercicio de sus funciones se hayan generado o contravengan el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El pago de las obligaciones que no puedan ser satisfechas en la forma prevista en la presente Ley será asumido por los ex promotores, ex patrocinadores o ex representantes legales de las instituciones extintas mencionadas en el Artículo 3 de la presente Ley, que ejercieron sus cargos hasta el 11 de abril de 2012, de conformidad al período de ejercicio de sus funciones y/o administración, para lo cual la fiduciaria iniciará las acciones legales correspondientes en vía jurisdiccional, o emitirá los títulos de crédito que serán notificado al Consejo de Educación Superior a fin de que ejerza el cobro vía jurisdicción coactiva.

Nota: Inciso último sustituido por disposición reformativa octava numeral vi) de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 297 de 2 de Agosto del 2018.

SEGUNDA. - El Consejo de Educación Superior -CES-, a partir de la vigencia de esta Ley en forma semestral y hasta la liquidación del fideicomiso, presentará a la Asamblea Nacional un informe detallado del cumplimiento de las normas previstas en esta Ley.

TERCERA. - Las instituciones de educación superior particulares, en observancia del principio de autonomía responsable, remitirán anualmente al Consejo de Educación Superior -CES- sus estados financieros auditados de acuerdo con las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Educación Superior -LOES-, su Reglamento General y las demás normas que para tal efecto expida el Consejo de Educación Superior -CES-. Estos estados financieros deberán ser publicados en sus portales electrónicos a fin de cumplir con criterios de publicidad y transparencia.

CUARTA. - En el caso de identificar bienes y propiedades de las universidades y escuelas politécnicas extintas, que no se hayan transferido al fideicomiso, la Junta del fideicomiso podrá iniciar las acciones legales para incluirlos e incrementar el patrimonio autónomo del fideicomiso mercantil, para lo cual deberá realizar todos los trámites legales de transferencia correspondientes ante Notarías, Registros de la Propiedad, Registros Mercantiles, entre otros.

Nota: Disposición agregada por disposición reformativa octava numeral vii) de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 297 de 2 de Agosto del 2018.

QUINTA. - La Contraloría General del Estado, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, llevará a cabo el control de los recursos públicos que componen el fideicomiso establecido en esta ley.

Nota: Disposición agregada por disposición reformativa octava numeral viii) de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 297 de 2 de Agosto del 2018.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA.- Previo a la extinción de las universidades y escuelas politécnicas referidas en el artículo 3 de la presente Ley, y dentro del plazo de 30 días a partir

de su publicación en el Registro Oficial, los administradores temporales de las universidades y escuelas politécnicas, en ejercicio de su cargo a la promulgación de la presente Ley, transferirán al Consejo de Educación Superior -CES- la custodia y administración de toda la documentación, bases de datos y archivos académicos, financieros, administrativos, contables y judiciales que reposan en las instituciones de educación superior contempladas en la presente Ley.

El Consejo de Educación Superior -CES- expedirá la normativa necesaria, a fin de garantizar la correcta y organizada recepción de los archivos documentales.

Todos los gastos relacionados a la transferencia, custodia, administración e inversión en equipamiento e infraestructura vinculados a la creación del archivo documental serán pagados por el Fideicomiso exclusivamente con los recursos provenientes de los activos de las universidades y escuelas politécnicas extintas, transferidos al Fideicomiso.

SEGUNDA.- En el plazo de noventa días a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, las Sedes en el Ecuador de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante esta Ley, repatriarán los activos en el exterior que mantengan o hubieren adquirido o constituido, de manera directa o indirecta a través de subsidiarias, afiliados o entidades relacionadas, incluidos los negocios fiduciarios.

En caso de incumplimiento de esta obligación, el Consejo de Educación Superior, podrá resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de estas instituciones.

DISPOSICIONES REFORMATARIAS

Refórmese la Ley Orgánica de Educación Superior -LOES-:

Art. 1.- Sustitúyase el artículo 24 por lo siguiente:

“Art. 24.- Distribución de los recursos. - Los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior públicas se distribuirán de la siguiente forma:

a) Instituciones de educación superior públicas nacionales. - En el caso de las instituciones de educación superior públicas nacionales, los recursos destinados

anualmente por parte del Estado se distribuirán con base a criterios de calidad, pertinencia, eficiencia, equidad, justicia y excelencia académica, que entre otros parámetros prevalecerán los siguientes:

1. Número de estudiantes y costo por carrera y nivel;
2. Número, dedicación, título y experiencia docente en función de las evaluaciones pertinentes;
3. Clasificación académica y tipología de instituciones, carreras y programas;
4. Vinculación con la sociedad e interculturalidad;
5. Eficiencia en docencia e investigación y relación con el desarrollo nacional y regional;
6. Eficiencia terminal; y,
7. Eficiencia administrativa.

Los porcentajes correspondientes a cada parámetro de distribución se establecerán en el respectivo reglamento, y tendrán en cuenta: los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, un sistema de incentivos orientados a la excelencia académica, el mejoramiento de la formación de las plantas de profesores e investigadores, el tipo de carrera, el fomento a la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico.

Para la distribución de los recursos, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, elaborará el informe respectivo que establezca la fórmula de distribución de los recursos, para aprobación del Consejo de Educación Superior. Una vez aprobada dicha fórmula, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, distribuirá dichos recursos.

Las instituciones de educación superior públicas que se crearen o que fueran incorporadas a la distribución de fondos por mandato de la Ley, recibirán la parte proporcional de las respectivas rentas, de conformidad con el reglamento que expida el CES.

b) Instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales. -En el caso de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que reciben

recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo si cumplen todas y cada una de las siguientes obligaciones:

1. Permanecer en el sistema de educación superior del país con el estatus de acreditada, de conformidad a la Ley Orgánica de Educación Superior;
2. Someterse al control administrativo de la Contraloría General del Estado, con relación a la utilización de los recursos públicos;
3. Las Sedes en el Ecuador no podrán mantener activos en el exterior, de manera directa o indirecta, a través de subsidiarias, afiliadas o entidades relacionadas, ni participar en la constitución de negocios fiduciarios;
4. Ejercer los privilegios e inmunidades concedidos a su favor única y exclusivamente en aspectos relacionados a la movilidad académica e investigativa y, de exoneraciones tributarias establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria y la Ley Orgánica de Educación Superior;
5. Rendir cuentas conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Educación Superior;
6. Destinar los recursos públicos al otorgamiento de becas totales o parciales, según corresponda;
7. Eximir a los estudiantes matriculados con beca total de cualquier pago de arancel y matrícula;
8. Los estudiantes matriculados con beca parcial, pagarán como máximo la diferencia entre el valor de la beca total y la beca parcial, establecida por el organismo rector de la política de becas del gobierno;
9. Aplicar la escala remunerativa del personal académico y de autoridades de las universidades y escuelas politécnicas públicas aprobada por el Consejo de Educación Superior;
10. Utilizar el Sistema de Administración Financiera del Sector Público eSIGEF de conformidad al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y,
11. Cumplir con el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante esta Ley y cumplan con estas obligaciones, recibirán los recursos correspondientes al valor de las becas totales y parciales adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno a favor de los estudiantes de posgrados con dedicación exclusiva al programa desde el inicio de sus estudios. Las becas se otorgarán en función del mérito, responsabilidad académica, nivel socioeconómico, lugar de residencia y pertenencia a grupos históricamente excluidos.

El valor de las becas totales y parciales será determinado por el organismo rector de la política de becas del gobierno. La admisión de los estudiantes a los programas de posgrado se realizará según los sistemas de ingreso y admisión de cada institución.

Para tal efecto, el Consejo de Educación Superior, considerando el efectivo cumplimiento de la gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel, la distribución de la matrícula y garantizando la estabilidad del sistema, establecerá anualmente el porcentaje de las preasignaciones y otros recursos públicos, que se destinarán al otorgamiento de becas de posgrado, totales o parciales.

Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales que no destinen la totalidad de los recursos públicos transferidos a la concesión de becas adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno, deberán reintegrar al Estado los saldos no utilizados.

En caso de incumplimiento comprobado de alguna de las obligaciones establecidas en este artículo, las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales deberán restituir al Estado las asignaciones y rentas transferidas en el correspondiente año fiscal, sin afectar a los estudiantes becados.

El Consejo de Educación Superior expedirá el Reglamento que norme estos procedimientos.

Los saldos no utilizados, los recursos restituidos, así como los no asignados por el organismo rector de la política de becas del gobierno por la falta de estudiantes que cumplan los requisitos establecidos por este organismo, se destinarán al programa de becas para la educación superior pública de posgrado.”

Art. 2.- Sustitúyase el artículo 30 por el siguiente:

“Art. 30.- Asignaciones y rentas del Estado a favor de las universidades y escuelas politécnicas particulares. - Las universidades y escuelas politécnicas particulares que a la entrada en vigencia de la Constitución recibían asignaciones y rentas del Estado, podrán continuar percibiéndolas en el futuro si cumplen todas y cada una de las siguientes obligaciones:

1. Permanecer en el sistema de educación superior del país con el estatus de acreditada, de conformidad a la Ley Orgánica de Educación Superior;
2. Someterse al control administrativo de la Contraloría General del Estado, con relación a la utilización de los recursos públicos;
3. Destinar los recursos recibidos al otorgamiento de becas totales o parciales a estudiantes de escasos recursos económicos;
4. Eximir a los estudiantes matriculados con beca total de cualquier pago de arancel y matrícula;
5. Los estudiantes matriculados con beca parcial, pagarán como máximo la diferencia entre el valor de la beca total y la beca parcial, establecida por el organismo rector de la política de becas del gobierno; y,
6. No superar las escalas remunerativas de las autoridades de las universidades y escuelas politécnicas públicas, las que serán fijadas por el órgano colegiado académico superior de acuerdo con la escala de remuneración del nivel jerárquico superior del sector público, de conformidad al Reglamento expedido por el CES.

El Consejo de Educación Superior (CES), establecerá anualmente el porcentaje de las pre-asignaciones y otros recursos públicos a favor de las instituciones particulares, los que se distribuirán de acuerdo con el valor y cantidad de becas totales y parciales para estudios de tercer nivel, adjudicadas a estudiantes de escasos recursos económicos, desde el inicio de la carrera, por el organismo

rector de la política de becas del gobierno, quien determinará el valor de estas becas totales o parciales, que será actualizado periódicamente.

La admisión de estos estudiantes se realizará exclusivamente según los sistemas de ingreso y admisión propios de las instituciones particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado.

Las instituciones de educación superior particulares que no destinen la totalidad de los recursos públicos transferidos a la concesión de becas adjudicadas por el organismo rector de la política de becas del gobierno deberán reintegrar al Estado los saldos no utilizados.

En caso de incumplimiento comprobado de las obligaciones, las instituciones deberán restituir al Estado las asignaciones y rentas transferidas en el correspondiente año fiscal, sin afectar a los estudiantes becados.

Los saldos no utilizados, los recursos restituidos, así como los no asignados por el organismo rector de la política de becas del gobierno por la falta de estudiantes que cumplan los requisitos establecidos por este organismo, se destinarán al programa de becas para la educación superior de posgrado, de conformidad con lo previsto en los Arts. 24 y 30 de esta Ley.”

Art. 3.- Elimínese el último inciso del artículo 168.

Art. 4.- 4.1. Sustitúyase el literal w) del artículo 169 por el siguiente:

“w) Resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando el Informe de Contraloría General del Estado, concluya que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos; y,”

4.2. Agréguese a continuación del literal w) del artículo 169 el siguiente literal:

“x) Las demás atribuciones que requiera para el ejercicio de sus funciones en el marco de la Constitución y la Ley.”

Art. 5.- Sustitúyanse los dos últimos incisos de la Disposición General Novena por el siguiente:

“Su rector será designado por el Presidente de la República, el cual deberá cumplir con los requisitos que la ley establece para ser rector de una universidad ecuatoriana. El máximo órgano colegiado académico superior, presidido por el rector, estará integrado de acuerdo con lo establecido en esta Ley. El vicerrector y demás autoridades académicas serán designados por el rector.”

Art. 6.- Sustitúyase el primer inciso de la Disposición General Séptima por el siguiente:

“Séptima. - Las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales y que reciben recursos del Estado ecuatoriano, continuarán haciéndolo

solamente si cumplen todas y cada una de las obligaciones establecidas en el Art. 24 de esta Ley; se regirán por estos instrumentos en lo relacionado a la designación de sus primeras autoridades que deberán cumplir los mismos requisitos que esta Ley establece para ser rector universitario, sin perjuicio de la obligatoriedad de observar las disposiciones contenidas en esta Ley, los reglamentos y las resoluciones del Consejo de Educación Superior, del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”.

Art. 7.- Inclúyase en la Ley Orgánica de Educación Superior la siguiente Disposición General:

“Décima Segunda.- Si las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales incumplen alguna de las obligaciones establecidas en el Art. 24 de esta Ley, el Consejo de Educación Superior podrá disponer la suspensión temporal o definitiva de la entrega de fondos públicos, de forma proporcional a la infracción, a la gravedad de la violación de la norma, a la importancia del interés protegido y, al volumen e importancia de los recursos comprometidos, conforme al Reglamento que expida el Consejo de Educación Superior.

Si las universidades y escuelas politécnicas particulares que reciben asignaciones y rentas del Estado incumplen alguna de las obligaciones establecidas en el Art. 30 de esta Ley, el Consejo de

Educación Superior podrá disponer la suspensión temporal o definitiva de la entrega de fondos públicos, de forma proporcional a la infracción, a la gravedad de la violación de la norma, a la importancia del interés protegido y, al volumen e importancia de los recursos comprometidos, conforme al Reglamento que expida el Consejo de Educación Superior.

En caso de incumplimiento de los numerales 1 de los artículos 24 y 30 de esta Ley, el Estado garantiza la continuidad de las becas financiadas con fondos públicos, en las que se observará el criterio de responsabilidad académica y nivel socioeconómico de los estudiantes. En los demás casos, serán las instituciones de educación superior las que garanticen dicha continuidad.”.

Art. 8.- Inclúyanse en la Ley Orgánica de Educación Superior las siguientes Disposiciones

Transitorias:

“Vigésima Octava. - Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente a la entrada en vigor de estas disposiciones reformativas, las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales y las particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado, continuarán recibiendo los recursos públicos que les correspondan.

A partir de la aprobación del Presupuesto General del Estado, siempre y cuando el sistema de becas esté funcionando normalmente, la asignación a favor de las universidades y escuelas politécnicas particulares que reciben recursos públicos y de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante esta Ley, se efectuará de forma progresiva conforme a los criterios establecidos en los artículos 24 y 30 de esta Ley. El CES expedirá el Reglamento que normará el procedimiento.

Las universidades y escuelas politécnicas particulares que no apliquen la totalidad de los recursos transferidos por el Estado, porque no han sido utilizados total o parcialmente por el beneficiario, podrán destinarlo a la asignación de becas a estudiantes de escasos recursos económicos y a docentes para la obtención de títulos de cuarto nivel, hasta por un plazo máximo de cinco años a partir de la

entrada en vigencia de estas disposiciones reformativas en el Registro Oficial. El Reglamento expedido por el CES normará el procedimiento.

Vigésima Novena. - En el plazo de nueve meses contados a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial, las universidades y escuelas politécnicas particulares que a la entrada en vigencia de la Constitución recibían asignaciones y rentas del Estado, deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 6 del Art. 30 de la presente Ley.

Trigésima.- Hasta la aprobación del Presupuesto General del Estado del año siguiente al de la entrada en vigencia de estas disposiciones reformativas, el Consejo de Educación Superior, podrá resolver la suspensión temporal o definitiva de la entrega de recursos del año fiscal en curso, a favor de las instituciones de educación superior que operan en el Ecuador bajo acuerdos y convenios internacionales, cuyo carácter público se ha reconocido mediante la presente Ley, cuando por los resultados de la evaluación realizada por el Consejo de Educación Superior o cuando un Informe de Contraloría General del Estado, determine que la institución ha pagado con recursos fiscales valores que no debieron ser asumidos con recursos públicos.

DISPOSICIONES DEROGATORIAS

PRIMERA. - Deróguese expresamente, los siguientes instrumentos legales de creación:

- a) La Ley 23, publicada en el Registro Oficial 163 de 30 de septiembre de 1997, por medio de la cual se creó la Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica.
- b) La Ley 16, publicada en el Registro Oficial Suplemento 134, de 20 de agosto de 1997, a través de la cual se creó la Universidad Tecnológica América.
- c) La Ley 1, publicada en el Registro Oficial 4 de 14 de agosto de 1998, por medio de la cual se creó la Escuela Superior Politécnica Ecológica Profesor “Servio Tulio Montero Ludeña”.
- d) La Ley 113, publicada en el Registro Oficial 373 de 31 de julio de 1998, por medio de la cual se creó la Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta.

- e) La Ley 31, publicada en el Registro Oficial 212 de 15 de junio de 1999, por medio de la cual se creó la Universidad Tecnológica San Antonio de Machala.
- f) La Ley 35, publicada en el Registro Oficial 228 de 07 de julio de 1999, por medio de la cual se creó la Universidad Autónoma de Quito.
- g) La Ley 9, publicada en el Registro Oficial Suplemento 48, de 31 de marzo de 2000, por medio de la cual se creó la Universidad Cristiana Latinoamericana.
- h) La Ley 34, publicada en el Registro Oficial 244 de 15 de enero de 2001, por medio de la cual se creó la Universidad Alfredo Pérez Guerrero.
- i) La Ley 98, publicada en el Registro Oficial 733 de 27 de diciembre de 2002, por medio de la cual se creó la Universitas Equatorialis.
- j) La Ley 38, publicada en el Registro Oficial 364 de 25 de junio de 2004, por medio de la cual se creó la Universidad Panamericana de Cuenca.
- k) La Ley 18, publicada en el Registro Oficial 147 de 17 de noviembre de 2005, por medio de la cual se creó la Universidad "OG MANDINO".
- l) La Ley 59, publicada en el Registro Oficial 388 de 31 de octubre de 2006, por medio de la cual se creó la Universidad Interamericana del Ecuador.
- m) La Ley 101, publicada en el Registro Oficial 223 de 30 de noviembre de 2007, por medio de la cual se creó la Universidad Intercontinental.

SEGUNDA. - Se derogan todas las normas de igual o menor jerarquía, y todas las resoluciones que se opongan a la presente Ley.

DISPOSICIÓN FINAL

UNICA. - Las disposiciones de la presente Ley entrarán en vigencia desde la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, a los trece días del mes de diciembre de dos mil dieciséis.

f.) DRA. ROSANA ALVARADO CARRIÓN

Primera Vicepresidenta en ejercicio de la Presidencia

f.) DRA. LIBIA RTVAS ORDOÑEZ

Secretaria General

PALACIO NACIONAL, EN SAN FRANCISCO DE QUITO, DISTRITO METROPOLITANO, A VEINTIDÓS DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS.
SANCIONASE Y PROMULGASE

f.) Rafael Correa Delgado,

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DEL LA REPUBLICA

Es fiel copia del original. - LO CERTIFICO. - Quito, 23 de diciembre de 2016

f.) Dr. Alexis Mera Giler

SECRETARIO GENERAL JURIDICO PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.