



Innovación Educativa

ISSN: 1665-2673

innova@ipn.mx

Instituto Politécnico Nacional  
México

Rojas, Jaime E.

Reforma universitaria en el Ecuador. Etapa de transición

Innovación Educativa, vol. 11, núm. 57, octubre-diciembre, 2011, pp. 59-67

Instituto Politécnico Nacional

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179422350008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Reforma universitaria en el Ecuador. Etapa de transición

Jaime E. Rojas

## Resumen

La falta de seguimiento y control permanente a las actividades académicas, permitió la proliferación indiscriminada de carreras de grado y programas de posgrado en un buen número de IES del Ecuador respondieron más a una demanda clientelar y no a una necesidad social. Así, al parecer el incumplimiento de su responsabilidad social fue el detonante que originó el cuestionamiento del quehacer universitario por parte de varios sectores sociales y que justificó de alguna manera la intervención de la Asamblea Constituyente y de la Asamblea Nacional cuando aprobaron la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Educación Superior LOES respectivamente, poniendo en evidencia que para el caso ecuatoriano la Reforma Universitaria no nace de su seno sino, más bien, surge del reclamo social y la preocupación gubernamental. La etapa de transición que inicialmente tiene una duración de cinco años, obliga a las IES a superar el proceso de evaluación y acreditación so pena de quedar fuera del Sistema.

## Palabras clave

Reforma Universitaria en el Ecuador, etapa de transición.

## University reform in Ecuador. Period of transition

### Abstract

The lack of supervision and permanent control over academic activities allowed an indiscriminate proliferation of professional degrees and postgraduate programs in a good number of higher education institutions of the Ecuador, as an answer to the clients' demand, but not as an answer to a social need. It seems that the nonperformance of their social responsibility was the trigger for various social sectors to question university activities, somehow justifying the participation of the Constituent Assembly and the National Assembly upon approving the Constitution of the Republic and the Organic Law of Higher Education (Ley Orgánica de Educación Superior or LOES), thus evidencing that, in the case of Ecuador, the University Reform does not arise from its heart, but rather from social dissatisfaction and the concern of the Government. The period of transition, which initially lasted five years, binds the higher education institutions to overcome the assessment and qualification process, on pain of staying out of the System.

### Key words

University Reform in Ecuador, Transition.

## Réforme universitaire dans l'Équateur. Étape de transition

### Résumé

Le manque de surveillance et contrôle permanent aux activités académiques, a permis la prolifération sans distinction des licences de premier cycle et supérieurs dans un certain nombre de IES de l'Équateur, ce qui a répondu à une demande clientéliste et pas à un besoin social. Ainsi, apparemment la violation de sa responsabilité sociale a été le détonant qui a provoqué la mise en question du travail universitaire de la part de quelques secteurs sociaux et que a justifié en quelque sorte l'intervention de l'Assemblée Constituant et l'Assemblée Nationale lors qu'ils ont approuvé la Constitution de la République et la Loi Organique d'Éducation Supérieure LOES respectivement, mettant en évidence que pour le cas équatorien la Réforme Universitaire n'est pas née de soi même, mais surgit du réclame social et l'inquiétude gouvernemental. L'étape de transition qu'initialement a une durée de cinq ans, oblige aux IES à surmonter le processus d'évaluation et accréditation sous peine de rester dehors du Système.

### Mots-clefs

Réforme Universitaire dans l'Équateur, étape de transition.

## Contexto y antecedentes

La reforma universitaria de Córdova de 1918 constituye, sin lugar a dudas, el inicio de una serie de cambios de paradigmas que fueron experimentados de una u otra manera y con diferente grado de avance por las IES en los diferentes países latinoamericanos. El Ecuador no ha permanecido ajeno a este proceso de cambio permanente y, en general, se podría decir que también se encuentra inmersa en la tercera reforma universitaria por cuanto coincide con los indicadores que han sido definidos por Rama (2010).

A pesar de que el ex Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas, CONUEP (1995) en el Proyecto "Misión de la Universidad Ecuatoriana para el Siglo XXI" (1995), identificó los cinco nudos críticos por los que atravesaba la Universidad insuficiente vinculación de las Universidades y Escuelas Politécnicas con el medio externo -insuficiente calidad de la actividad académica universitaria, baja calidad de la gestión, insuficiencia de recursos económicos y carencia de un sistema de redición social de cuentas- no es sino hasta 1998 en que la Nueva Constitución Política del Ecuador integra varios temas con la finalidad de resolver la problemática universitaria existente.

La Constitución Política de la República del Ecuador (1998) y la Ley Orgánica de Educación Superior LOES (2000), constituyeron el marco constitucional y legal de la educación superior del Ecuador. Así, la Constitución Política del Ecuador en su Art. 75 estableció como principales funciones de las universidades y escuelas politécnicas la investigación científica, la formación profesional y técnica, la creación y desarrollo de la cultura nacional y su difusión en los sectores populares, así como el estudio y planteamiento de soluciones para los problemas del país a fin de contribuir en la creación de una nueva y más justa sociedad ecuatoriana. De esta manera, para asegurar los objetivos de calidad estableció la obligatoriedad de las IES a la rendición social de cuentas, creando para ello el Sistema Autónomo de Evaluación y Acreditación (Art. 79) y ratificando además el respeto a la autonomía universitaria y de los organismos que regían el sistema de educación superior, además de integrar como IES a los institutos superiores técnicos y tecnológicos.

Para dar cumplimiento de las disposiciones constitucionales, la LOES reemplazó al CONUEP por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y definió al Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la educación superior (CONEA) como el organismo ejecutor del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación.

En la práctica, la falta de aprobación oportuna de varios reglamentos por parte del CONESUP Reglamento de doctorados (2007), Reglamento de Régimen Académico (2008) y la falta de implementación de mecanismos de seguimiento y control permanente a las actividades académicas universitarias, permitió a un buen número de universidades y escuelas politécnicas la proliferación indiscriminada de los programas de posgrado y la creación de numerosas carreras de grado que respondían más bien a una demanda clientelar y no a una verdadera necesidad social, convirtiendo de esta manera a la educación superior en un "buen negocio", actitud que afectó significativamente su calidad. Sin embargo, es necesario destacar que también existen centros de educación superior que garantizan un futuro promisorio en cuanto tiene que ver con la calidad de la educación que imparten.

Por su parte, el CONEA en sus inicios tuvo que superar varios inconvenientes, pues su presencia fue rechazada por la mayoría de las IES ya que consideraban que al ser evaluados se afectaba el principio de autonomía universitaria, punto de vista que fue incentivado por quien entonces presidía el CONESUP porque, al parecer, creía que se estaba restando el poder y control a su institución. La falta de un presupuesto acorde con sus necesidades fue otro factor que limitó sus actividades, sin embargo, es importante destacar que cuando se hace referencia a la calidad de la educación superior en el Ecuador existe un antes y un después del funcionamiento del CONEA, institución que pese a las limitaciones propias de un organismo de reciente creación, fue la institución que inició de manera efectiva la construcción de una cultura de evaluación en los centros de educación superior, esfuerzo que no hubiera sido posible realizarlo si no se contaba con el aporte académico y financiero de la UNESCO IESALC así como de la colaboración de la RIACES y de varias agencias nacionales como la ANECA, CONEAU y el CNA.

Asimismo, es de anotar que con los instrumentos técnicos desarrollados hasta marzo de 2007 fueron acreditadas 18 universidades y escuelas politécnicas, 15 se quedaron en el proceso de evaluación externa y 24 en la etapa de autoevaluación, restando únicamente 15 instituciones que no iniciaron el proceso de evaluación con fines de acreditación (CONEA 2010).

## Constitución de la República del Ecuador

El tratamiento limitado que dio el CONESUP a la solución de los problemas asociados con el desarrollo institucional y académico de las IES, junto con el poco interés demostrado por una gran mayoría de las IES en el cumplimiento de su responsabilidad social, al parecer fueron los detonantes para un cuestionamiento del quehacer universitario por parte de varios sectores sociales que justificaron de alguna manera la intervención del gobierno y de la Asamblea Nacional cuando trataron la Constitución de la República y la LOES, poniendo en evidencia que para el caso ecuatoriano la Reforma Universitaria no nace de su seno sino, más bien, del reclamo social y gubernamental.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) declara 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".

Cuando se refiere a la construcción de soluciones para los problemas del país como uno de los fines de la educación superior, la Constitución de la República en el Art. 350 la vincula expresamente con los objetivos del régimen de desarrollo y, por lo tanto, a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) que actualmente tiene un rol predominante en las políticas del Estado sobre educación superior, ciencia y tecnología. En este contexto, la Constitución consagra en el Art. 351 la articulación del sistema de educación superior con el Sistema Nacional de Educación y con el Plan Nacional de Desarrollo y señala los principios sobre los cuales debe regirse: autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conoci-

miento en el marco de diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

Asimismo, considera en el Art. 352 la inclusión de los institutos superiores pedagógicos, de artes y conservatorios superiores en el sistema de educación superior y, a la vez, condiciona su permanencia al proceso de acreditación. A este respecto, la Disposición Transitoria Vigésima establece el plazo de cinco años para que todas las IES sean evaluadas y acreditadas, inclusive las que ya han sido acreditadas por el CONEA, y señala que en caso de que no superen este proceso quedarán fuera del Sistema. Con esta disposición se inicia la etapa de transición en la Reforma Universitaria en el Ecuador.

Cuando se refiere a los organismos que rigen el Sistema de Educación Superior, en el Art. 353 establece con claridad que son dos los organismos públicos que rigen el sistema: uno de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y, otro, de carácter técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior (IES). Sin embargo, en la LOES se crea la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) como instancia de coordinación entre el Sistema de Educación Superior y el Ejecutivo.

Al referirse a la autonomía, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 355 de la Constitución el Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas la autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución.

### **Mandato Constituyente n°14**

La Asamblea Constituyente (julio 2008) expidió el Mandato Constituyente N° 14 mediante el cual encargó al CONEA la elaboración de una evaluación del desempeño institucional de todas las IES del Ecuador con la finalidad de depurar el sistema.

Para dar cumplimiento a este mandato, el CONEA procedió a la formulación y ejecución del Proyecto de Fortalecimiento Técnico del CONEA para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación en las IES, cuya duración fue de un año y sus resultados fueron dados a conocer a la Asamblea Nacional y a la comunidad universitaria el mes de noviembre de 2009.

En la práctica, el objetivo fundamental del Mandato 14 fue el de recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las instituciones de Educación Superior, las que de alguna manera se dejaron llevar por la relación oferta - demanda.

El Informe identifica una serie de falencias en las funciones docencia, investigación y vinculación con la colectividad, las que se hacen evidentes a través de varios fenómenos que presentan a la universidad como: "cabeza de Jano, orientada por conceptos distintos de lo que es la educación superior (¿derecho o mercancía?), de lo que es el/la estudiante (¿ciudadano o cliente?) y la misma universidad (¿institución o empresa?), por lo que realmente no está integrada todavía en un sistema de educación superior". (Informe de la evaluación global de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador, CONEA, noviembre 2009).

De igual manera el informe del Mandato 14 establece la necesidad de fortalecer la planificación estratégica en la gestión universitaria, cuando expresa:

Presentar en un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior, a los organismos de gobierno del sistema de educación superior un Plan de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para los próximos cuatro años, el mismo que será objeto de seguimiento y evaluación por parte de estos organismos...

Al referirse al rol de las universidades en la formación de investigadores, los informes del Mandato N° 14 (2009) presentados por el CONEA y el CONESUP coinciden en que la función de investigación es la más débil del Sistema de Educación Superior, presentándose como grave en las universidades particulares. De esta manera, surge entonces la necesidad de incentivar la formación de sus docentes a nivel de PhD en pos de lograr un mejoramiento en la calidad de la educación superior.

Siguiendo esta línea, el informe final de evaluación del desempeño institucional de las universidades presentado por el CONEA estableció cinco categorías que van de la A hasta la E. Dentro de la categoría A fueron consideradas las 11 instituciones que demostraron mayor cumplimiento de los criterios, subcriterios e indicadores de calidad establecidos previamente, mientras que en la categoría E se clasificaron las 26 universidades y escuelas politécnicas que salvo pocas excepciones presentaron serias falencias en el cumplimiento de dichos indicadores.

Este informe motivó malestar general en la comunidad universitaria, ocasionando innumerables protestas e inclusive el inicio de varias demandas vía judicial en contra del CONEA. Entre los principales argumentos presentados por las universidades ubicadas en la categoría E se encuentran los siguientes:

- El escogitamiento y uso inadecuado del programa informático *Logical Decisions for Windows* no responde a la naturaleza de las instituciones evaluadas
- El establecimiento de la utilidad o carga asignada a cada indicador fue establecido a juicio de los consultores y no consensuado con las IES
- La falta de participación de las IES en la construcción de los documentos técnicos
- La falta de una etapa de socialización del modelo en todas las IES
- El cambio de concepto de la evaluación externa, pues el rol de los evaluadores externos se redujo al de simples verificadores de evidencias convirtiendo al proceso de evaluación externa en un check list
- La mala interpretación de la expresión "depuración del sistema" que extralimita las atribuciones del CONEA

Por su parte, la Asamblea Nacional una vez conocido el informe presentado por el CONEA incluyó en la LOES la Disposición Transitoria Tercera, mediante la cual estableció que las universidades ubicadas en la categoría E debían someterse a un nuevo proceso de evaluación en el plazo de 180 días, contados a partir de la vigencia de la Ley so pena de quedar fuera del sistema; además, hasta que concluyera dicho plazo, esas instituciones no podían ofrecer nuevos programas académicos de grado ni realizar cursos de posgrado.

## **La ley orgánica de educación superior, LOES**

La nueva LOES (Octubre 2010) considera como temas principales los siguientes: los Sistemas de Educación y Educación Superior, la gratuidad de la educación superior, la pertinencia, la educación de calidad, los organismos que conforman el Sistema de Educación Superior, los organismos que rigen el Sistema de Educación Superior, la evaluación y la acreditación, y escalafón docente.

En los artículos del 3 al 8, cuando trata de los Fines de la Educación Superior, dice: "La educación superior de carácter humanista, cultural y científica constituye un derecho de las personas y un bien público social que, de conformidad con la Constitución de la República, responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos", y al referirse al derecho de las personas para acceder a la educación superior, aclara que el ejercicio efectivo de la igualdad de oportunidades de las ciudadanas y los ciudadanos en forma individual y colectiva está en función de los méritos respectivos, a fin de acceder a una formación académica y profesional con producción de conocimiento pertinente y de excelencia.

Asimismo, consagra de manera definitiva el que los centros de educación superior públicos o particulares son instituciones sin fines de lucro, cuyos planes estratégicos de acuerdo al mandato constitucional deben estar articulados con los intereses del Estado señalados en el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador y en el Plan Nacional del Buen Vivir, SENPLADES (2009).

En definitiva, lo que pretende es centrar el conocimiento generado para potenciar capacidades y solucionar los problemas de la sociedad, es decir, promueve el cumplimiento de la responsabilidad social universitaria para alcanzar una transformación social considerándola a ésta dentro de una concepción biocéntrica y no antropocéntrica, como lo definía la Constitución anterior.

La LOES en el Art. 12 señala:

El Sistema de Educación Superior se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad y autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

Estos principios rigen de manera integral a las instituciones, actores, procesos, normas, recursos y demás componentes del Sistema, y en acatamiento a lo dispuesto en el Art. 355 de la Constitución de la República y Art. 18 de la LOES, delimita el alcance de la autonomía universitaria responsable cuando reconoce a las universidades y escuelas politécnicas su autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios de la Ley. A decir de los legisladores, la inclusión de la palabra "responsable" en este artículo sirve para evitar en el futuro confusión o mala interpretación del término autonomía universitaria.

Al tratar el tema del cogobierno, la LOES en su Art. 45 lo ratifica como uno de los principios fundamentales de la autonomía universitaria responsable y señala que se refiere a la dirección compartida de las universidades y escuelas politécnicas por parte

de los diferentes sectores que la conforman, desde luego bajo los principios de calidad, igualdad de oportunidades, alternabilidad y equidad de género. Este principio es uno de los que ha experimentado cambios sustanciales si tomamos como referencia a la LOES anterior, por ejemplo: en los organismos colegiados de cogobierno de las universidades y escuelas politécnicas públicas y privadas ya incluye la participación de los graduados, considera las medidas de acción afirmativa para garantizar la participación paritaria de las mujeres, se eliminan las representaciones gremiales en la elección de las primeras autoridades, la representación de los estudiantes disminuye, pues está entre el 10% y 25% del total del personal académico con derecho a voto y la representación de los servidores y las y los trabajadores se considera entre el 1% y 5% del total del personal académico con derecho a voto.

De igual modo incluye como uno de los requisitos para ser nombrado Rector/a o vicerrector/a de una universidad o escuela politécnica, el acreditar el título de PhD o su equivalente (Art. 49), mientras que la Disposición Transitoria Décima Tercera considera el plazo de cinco años para su puesta en vigencia. La inconformidad con esta disposición se fundamenta en la afirmación de que poseer un título de PhD no es garantía de una buena gestión como administrador.

En relación al principio de igualdad de oportunidades, la LOES en el Art. 71 garantiza 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 o discapacidad, además de que el Art. 72 lo hace extensivo a favor de los ecuatorianos residentes en el exterior mediante el fomento de programas académicos.

Sin embargo, es importante destacar que el ejercicio del principio de igualdad de oportunidades no es absoluto, pues quienes aspiran a ser sus beneficiarios deben cumplir con las condiciones de calidad, pertinencia y demás disposiciones exigidas por la LOES. Es así que en el Art. 77 se prevé la creación del Programa de Becas para el Desarrollo Nacional del Talento Humano con el propósito de formar profesionales con título o grado académico de cuarto nivel en las áreas prioritarias en ciencia y tecnología, mientras que en el Art. 80 se consagra la gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel siempre y cuando los y las estudiantes cumplan varios criterios de responsabilidad académica.

La gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel ha generado varios problemas debido al incremento inusual de solicitudes de ingreso, situación que obliga a las universidades a establecer pruebas más estrictas de ingreso y a fijar cupos para evitar la masificación estudiantil ya que, por experiencia, se conoce que ésta afecta la calidad de la educación.

La LOES en su Art. 93 define al principio de calidad como la "búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia, producción óptima, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente" y, para ello, es necesario llevar adelante los procesos de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad.

Para asegurar la calidad de la educación superior, por mandato constitucional Art. 353 y mediante la LOES en su Art. 15, se crea el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CEAACES, que no es otra institución



sino el mismo CONEA pero con otro nombre y, como tal, es la encargada de llevar adelante el proceso de evaluación de la calidad "para determinar las condiciones de la institución, carrera o programa académico, mediante la recopilación sistemática de datos cuantitativos y cualitativos que permitan emitir un juicio o diagnóstico, analizando sus componentes, funciones, procesos, a fin de que sus resultados sirvan para reformar y mejorar el programa de estudios, carrera o institución". La Evaluación de la Calidad es un proceso permanente y supone un seguimiento continuo. El CEAACES, hasta julio de 2011, no había sido conformado de manera definitiva pese a que han pasado más de nueve meses de promulgada la Ley, situación que ha ocasionado problemas serios en razón de que se encuentra paralizado el proceso de evaluación y acreditación de la educación superior. Este problema también se hace extensivo al Consejo de Educación Superior, CES, pues también se encuentra laborando solamente en actividades netamente administrativas.

La LOES promueve una nueva visión de la educación superior en donde prima la relación calidad compromiso social, por lo que se hace necesario formar profesionales capaces de cumplir con las competencias definidas en su perfil profesional para asumir de manera óptima la problemática social en su área. En este punto, surge la necesidad de implementar de manera urgente profundos cambios curriculares en la reorganización de las carreras y, para ello, deberán tomar en cuenta los Resultados del Aprendizaje centrados en el alumno.

De acuerdo al Art. 175 de la LOES, el CEAACES será integrado por tres Vocales designados por el Ejecutivo y tres Vocales nombrados mediante concurso público; el Presidente de este organismo deberá ser elegido de entre los tres Vocales designados por el Ejecutivo, situación que podría poner en riesgo la independencia exigida en las instituciones de evaluación y acreditación, ocasionando así desconfianza en su accionar.

La LOES, en su Art. 97, incluye una nueva responsabilidad al organismo acreditador respecto a la reglamentación para la clasificación académica o categorización de las instituciones, carreras y programas cuando hace referencia a "un ordenamiento de las instituciones, carreras y programas de acuerdo a una metodología que incluya criterios y objetivos medibles y reproducibles de carácter internacional".

Para cumplir con el principio de pertinencia de conformidad al Art. 107, la educación superior debe "responder 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". Este artículo, sin lugar a dudas, surge como respuesta a la falta de rumbo demostrado por un gran número de IES que han priorizado el clientelismo y su visión mercantilista sobre los intereses nacionales.

La LOES, en su Primera Disposición Transitoria, establece que en el plazo de cinco años, contados a partir de la vigencia de la Carta Magna, todas las Instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, así como sus carreras, programas y posgrados, deberán haber sido acreditadas por parte del CEAACES, y en la Segunda Disposición Transitoria señala: "Las instituciones de educación superior que no hayan aprobado la evaluación y acreditación correspondiente dentro del plazo señalado den la Disposición Transitoria Vigésima Constitucional dejarán de formar parte del Sistema de Educación Superior".

Es importante mencionar que los docentes e investigadores de las universidades y escuelas politécnicas de conformidad con lo dispuesto en el Art. 147, pasan a ser considerados como servidores públicos y, como tales, ya no dependen de la LOES pues estarán sujetos a un régimen propio establecido en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior que será aprobado por el CES en un plazo máximo de un año a partir de su conformación. Se pretende por este mecanismo lograr la homologación salarial de los docentes universitarios, y definir los principios que de manera igualitaria protejan a los servidores universitarios de carrera, pues ha sido clara y notoria la desigualdad que existe entre los docentes de las instituciones públicas y las particulares.

El/la profesor/a titular principal universitario de acuerdo al Art. 150, debe tener el título correspondiente a doctorado (PhD o equivalente) en el área afín a la que ejercerá la cátedra y, según lo dispuesto en la Disposición Décima Tercera, tiene el plazo de siete años para hacerlo, caso contrario perderá automáticamente esta condición. Este requerimiento es muy difícil alcanzarlo en el plazo señalado en razón de que aún el CES no aprueba el reglamento respectivo y el CEAACES no tipifica a las universidades y escuelas politécnicas y se desconoce cuáles serán calificadas como de docencia con investigación, pues de conformidad con el Art. 117 son las que pueden ofertar grados académicos de PhD o su equivalente.

El Examen Nacional de Evaluación de Carreras y Programas Académicos y el Examen de Habilitación han sido incluidos en la nueva LOES. El primero está contemplado en el Art. 103 que lo considera como un proceso adicional de evaluación de carreras y programas en el que el estudiante, al final de su carrera, es el sujeto de evaluación. El segundo, de acuerdo al Art. 104, se refiere a "la habilitación para el ejercicio profesional en aquellas carreras que pudieren comprometer el interés público poniendo en riesgo esencialmente la vida, la salud y la seguridad de la ciudadanía".

### ***El reglamento a la ley orgánica de educación superior, LOES***

El Reglamento a la LOES (septiembre de 2011), aclara en algunos casos, la interpretación de varios artículos de la LOES y en otros, ha despertado la preocupación de las IES. A continuación se citan algunos de ellos:

- El Art. 2 prohíbe la designación de decanos y subdecanos mediante elecciones universales.
- El Art. 3 indica que el Sistema de Nivelación y Admisión de los estudiantes, será implementado por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), estableciéndose un sistema unificado de inscripciones, evaluación y asignación de cupos con un examen nacional.
- El Art. 14 señala que "para que una universidad sea considerada de investigación, debe contar, al menos con un 70% de profesores con doctorado o PhD, título que solo se lo puede obtener en una de las universidades con reconocimiento internacional establecido en el listado elaborado por la SENESCYT". Al respecto la SENESCYT ha desplegado un amplio

programa de becas para la formación de Maestrías y doctorados dirigidos principalmente a los docentes universitarios.

- La Disposición Transitoria Tercera establece que el CEAACES deberá verificar que las universidades y escuelas politécnicas que se encuentran en la Categoría E, no oferten nuevas matrículas en los primeros niveles de los programas académicos de grado ni de posgrado. Esta Disposición Transitoria a decir de algunas autoridades universitarias contradice lo dispuesto en la LOES.
- La Disposición Transitoria Sexta señala que no serán reconocidos como válidos ni serán incorporados al SNIIESE “los títulos expedidos o que fueran a expedirse de aquellas nuevas carreras y programas creadas a partir del 12 de octubre del 2010 hasta que se realice la respectiva evaluación de las instituciones de educación superior que se encuentren en la categoría E”.
- La Disposición Transitoria Décima Novena indica que: “hasta que se expedida el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, las jubilaciones que se produzcan a partir de la expedición de este reglamento se sujetarán a las disposiciones de la LOSEP”, (Ley orgánica del servicio Público). Esta disposición Transitoria ha generado dudas en la aplicación de la Disposición Décimo Novena de la LOES.

A este número se deben añadir las cuatro universidades cuya creación está contemplada en la Disposición Transitoria Décima Quinta de la LOES:

- Universidad Nacional de Educación “UNAE” (Ciudad de Azogues)
- Universidad Regional Amazónica (Ciudad del Tena)
- La Universidad de las Artes (Ciudad de Guayaquil)
- Universidad de Investigación de Tecnología Experimental (por definirse)

Por lo tanto, en el plazo máximo de cuatro años (octubre de 2014), el número de universidades y escuelas politécnicas en el Ecuador será de 75.

Cuando se trata de establecer el número de carreras que ofrecen las IES, nos encontramos que los datos son confusos y contradictorios. Esta tarea le correspondía ejecutarla al CONESUP pero, lamentablemente, esta información no fue validada ni, peor aún, actualizada. El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIIESE, y el CEAACES realizan esfuerzos por actualizar dicha información, sin embargo, podemos decir que el número de carreras ofrecidas por las IES del Ecuador están bordeando las tres mil. Una novedad que se ha presentado es que, al referirse a la titulación, el número de títulos no corresponde al número de carreras, pues al parecer en algunos casos una carrera ofrece más de una titulación.

## Situación actual de las IES

En cuanto al número de IES, se puede apreciar que el subsistema de universidades y escuelas politécnicas se ha incrementado notablemente en los últimos años. Así, mientras en la década de los sesenta funcionaban 14 universidades, en la siguiente se crearon seis nuevas instituciones universitarias y seis más en los años ochenta.

El número de universidades siguió creciendo y, hasta 2001, se sumaron 31 instituciones y 15 más hasta el 2008 dando un total de 71 entre universidades y escuelas politécnicas. De este total, una universidad fue excluida del sistema por el Mandato Constitucional 14 y una universidad se encuentra intervenida por el ex CONESUP, hoy CES.

## Universidades y Escuelas Politécnicas

Hasta antes del mes de octubre de 2008 y de acuerdo a la nueva Constitución (Art. 352), existen 71 universidades y escuelas politécnicas.

**Cuadro 1**  
Universidades según su financiamiento

NOMBRE	Nº
Públicas financiadas por el Estado	29
Particulares cofinanciadas por el Estado	09
Particulares autofinanciadas:	33
TOTAL	71

Fuente CONEA, Mandato 14 - 2009.

## Posgrados

A partir del informe del Mandato 14, el CONEA cuenta con información actualizada al 2009, y es así que de las 71 universidades a las que el CONESUP autorizó su funcionamiento, solamente 50 tienen programas de posgrado, a los cuales asisten 21.402 estudiantes que realizan sus estudios en tres modalidades: presencial con 5.796 (27.1%), semipresencial con 11.094 (51.8%) y a distancia con 4.512 (21.0%).

Existen 744 programas de posgrado vigentes de un total de 3313 que fueron autorizados por el CONESUP en los últimos diez años (Subía Nelson, 2011). La fecha de la última aprobación fue el 27 de septiembre de 2010, es decir, que actualmente las aprobaciones se encuentran suspendidas hasta cuando el CES implemente la nueva reglamentación.

Según el CONEA (2009), existen 482 PhD y, de acuerdo a la información del CONESUP, las universidades que cuentan con el mayor número de PhD son: la Universidad San Francisco con 84; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ciencias Sociales, FLACSO, con 69; la Universidad Andina Simón Bolívar con 56; Escuela Politécnica Nacional con 52 y la Escuela Politécnica del Litoral, ESPOL, con 51.

A partir del Mandato 14 las universidades y escuelas politécnicas se han preocupado de enrolar en su cuerpo docente e investigativo a profesionales con el título de PhD para, así, cumplir con uno de los indicadores de calidad en la próxima evaluación.

La LOES, de acuerdo a la Disposición Transitoria Novena, dejó de considerar al Diplomado Superior como título de posgrado y, en adelante, solamente los títulos de especialista, maestría y doctorado (PhD) serán de cuarto nivel. En la práctica se puede

afirmar casi con certeza que en un buen número de IES los cursos de posgrado (diplomado, especialista y maestría) no cumplieron con lo establecido en los artículos 119 y 120 de la LOES que consideran que:

La especialización es el programa destinado a la capacitación profesional avanzada en el nivel de posgrado y la maestría, es el grado académico que busca ampliar, desarrollar y profundizar en una disciplina o área específica del conocimiento. Dota a la persona de las herramientas que la habilitan para profundizar teórica e instrumentalmente en un campo del saber...

y, más bien, lo consideraron como un buen justificativo para generar recursos económicos descuidando, desde luego, la parte académica. Incluso en algunos casos se puede hablar de una feria de títulos en la que, aparte de que no cumplían con los parámetros de calidad académica, los recursos generados no tenían destino institucional sino más bien político o personal.

Subía Nelson (2011) afirma:

Se puede constatar que al 52.3% de los posgrados les queda menos de un año y medio de vigencia. Este porcentaje sube a 63.7% para los que tienen dos años de vigencia o menos.

Es necesario mencionar que, al tenor de la disposición transitoria tercera de la LOES, las universidades que se ubicaron en la categoría E en el informe del Mandato 14 del CONEA, no deberían "realizar cursos de posgrado" hasta ser evaluadas favorablemente por el CEAACES. Sin embargo, las universidades ubicadas en esta categoría declaran tener 87 programas de posgrado vigentes, incluso una de ellas tiene por sí sola 26 programas vigentes y la que le sigue tiene 16.

Para el caso del doctorado (PhD o equivalente), la LOES en su Art. 121, la define como: "el grado académico más alto que puedan conferir las universidades y escuelas politécnicas. Está destinado a la formación avanzada de recursos humanos para la investigación científica y docencia superior...". Su formación se centra en un área profesional o científica, para contribuir a través de la investigación al avance del conocimiento.

Si se pretende implementar cursos de posgrado a nivel de doctorado que cumplan con lo establecido en la Ley, es necesario que el CES emita el reglamento correspondiente y vigile su estricto cumplimiento, caso contrario se desvalorizarán una vez más los títulos del más alto nivel académico.

### **Institutos Superiores**

Para el caso de los institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios de música, existen 285 (CONEA, 2009), distribuidos como se muestra en los cuadros 2, 3 y 4.

El CONEA identificó la existencia de 15 institutos superiores que no se encuentran operando o que se encuentran en proceso de cierre, por lo que la LOES en su Disposición Transitoria Cuarta establece el plazo de un año para concluir con el proceso de depuración de los institutos superiores.

**Cuadro 2**  
Por su financiamiento

INSTITUCIÓN	N°
Públicos financiados por el Estado	143
Públicos cofinanciados por el Estado	11
Particulares autofinanciados	131
TOTAL	285

Fuente: CONEA, Mandato 14 – 2009.

**Cuadro 3**  
Por su especialidad

INSTITUCIÓN	N°
Administrativos	142
Industriales	84
Agropecuarios	19
Pedagógicos	29
Conservatorios	9
Artes	2
TOTAL	285

Fuente: CONEA, Mandato 14 – 2009.

**Cuadro 4**  
Por las carreras que ofrecen

INSTITUCIÓN	N°
Administrativas	508
Industriales	279
Agropecuarios	42
Pedagógicos	37
Conservatorios de música	23
Artes	7
TOTAL	896

Fuente: CONEA, Mandato 14 - 2009.

## **Principales desafíos para las IES derivados de la aplicación de la LOES**

### **Evaluación Mandato 14**

De conformidad con la Disposición Transitoria Tercera de la LOES, las IES que se ubicaron en la categoría E deberán ser evaluadas dentro de los 18 meses posteriores a la promulgación de la Ley. El plazo se cumple el mes de abril de 2012.



Las Universidades y Escuelas Politécnicas que no cumplan con los parámetros de calidad exigidos por el CEAACES en esta evaluación, quedarán definitivamente suspendidas y se procederá a los trámites ante la Asamblea Nacional para expedir la Ley derogatoria de su creación.

Es importante destacar que el CEAACES, ya ha iniciado el proceso de Evaluación a las IES que se encuentran en la Categoría E, y ha incorporado un examen a los estudiantes de último año o que hayan aprobado el 80% de los créditos de su carrera, probablemente como un indicador de Resultados del Aprendizaje en el criterio estudiantes. No es posible precisar cuál es el tratamiento que se da a este indicador, en razón de que se desconoce el modelo aplicado.

### ***Depuración de los institutos superiores***

La Disposición Transitoria Cuarta establece: "En el plazo de un año se concluirá el proceso de depuración de los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos, que no estén en funcionamiento y, de ser el caso, previo el informe respectivo, serán suspendidos definitivamente". El plazo se cumplió el mes de abril de 2011.

### ***Evaluación institucional, de carreras, posgrados, de extensiones e institutos superiores***

De manera obligatoria y de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la LOES, todas las universidades y escuelas politécnicas, sus extensiones y modalidades, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores, tanto públicos como particulares, así como sus carreras, programas y posgrados, deberán ser evaluados y acreditados por el CEAACES. Esta disposición incluye a las IES que fueron acreditadas por el CONEA. Existe una excepción para las universidades de reciente creación. El plazo se cumple el mes de octubre 2013.

### ***Depuración de sedes, extensiones, programas, paralelos y otras modalidades***

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta de la LOES, el CEAACES a partir del mes de agosto de 2011 (fecha de su constitución) cuenta con un plazo de 18 meses para realizar una depuración de las sedes, extensiones, programas, paralelos y otras modalidades de similares características que mantengan las Instituciones de Educación Superior fuera de su sede o domicilio principal.

### ***Registro del patrimonio de las universidades y escuelas politécnicas***

En razón de que no se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 70 de la LOES (mayo del 2000), la nueva LOES en la Disposición Transitoria Sexta señala que en el plazo de 180 días los promotores

o responsables de las organizaciones que auspiciaron el funcionamiento de universidades y escuelas politécnicas creadas a partir de la vigencia de la Ley anterior, deben transferir a estas instituciones el dominio de los bienes y recursos con los que se sustentó el proyecto de creación. El incumplimiento de esta obligación será motivo suficiente para que el CES disponga su inmediata intervención para solicitar a la Asamblea Nacional la derogatoria de la Ley de creación de la IES respectiva.

## **Conclusiones**

- No ha existido un adecuado seguimiento y control de las IES, aspecto que ha dado lugar a la existencia de grupos de universidades y escuelas politécnicas con significativas diferencias en su desempeño institucional.
- La desorganización que se puede apreciar en la normativa académica en numerosas universidades y escuelas politécnicas, probablemente se debe a la falta de la existencia oportuna del "Reglamento de Régimen Académico", pues el CONESUP recién lo aprobó en el 2008.
- No han existido propuestas válidas que permitan buscar solución a los problemas de la sociedad por parte de la mayoría de las instituciones que conforman el Sistema de Educación Superior, es decir, no se ha cumplido con el principio de "Responsabilidad social".
- Se evidencia la existencia de 26 universidades en su mayoría particulares cuyo desempeño institucional es deficiente y el CONEA, en el informe del Mandato Constituyente 14, las ubicó en la categoría E.
- La oferta de posgrado ha convertido a un buen número de universidades y escuelas politécnicas en "empresas" educativas.
- La Constitución de la República y la Ley Orgánica de Educación Superior incluye varios aspectos y conceptos que los considera importantes en el quehacer universitario, entre ellos se pueden citar: la autonomía responsable, la igualdad de oportunidades basada en méritos, la paridad de género y la gratuidad de la educación pública hasta el tercer nivel, todos bajo el principio del buen vivir.
- Se reconocen los derechos de los docentes e investigadores universitarios cuando para el efecto obliga al CES a expedir el Reglamento de Carrera y Escalafón de los Docentes e Investigadores Universitarios.
- El nuevo marco constitucional y legal pretende construir una nueva universidad en donde, además de generar conocimiento con profundo rigor científico, ésta se constituya en un referente idóneo para la solución de los problemas de la sociedad a la cual se debe y, para ello, ha fijado el plazo de cinco años para que todas las IES del Ecuador se evalúen y acrediten ante el CEAACES, so pena de quedar fuera del Sistema de Educación Superior.

## Bibliografía

**CONESUP**, *Reglamento de doctorados*, Ecuador, diciembre de 2007.

**CONUEP**, *Misión de la Universidad Ecuatoriana para el Siglo XXI*, Ecuador, 1995.

**RAMA, CLAUDIO**, *Nuevos escenarios de la educación superior en América Latina*, Universidad Central del Ecuador, marzo de 2010.

**SUBÍA NELSON**, Ponencia presentada en el Simposio Internacional de Acreditación de Programas de Postgrado, CEAACES - Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 19 y 20 de mayo de 2011.

*Ley Orgánica de Educación Superior LOES*, Asamblea Nacional del Ecuador, 12 de octubre de 2010.

*Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador LOES*, Decreto Ejecutivo N° 865, R.O. 526, 3 de septiembre 2011.

*Mandato 14*, Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior CONEA, noviembre de 2009.

*Plan Nacional Desarrollo del Ecuador*, Periodo 2009 - 2013, SENPLADES, 2009.

*Constitución de la República del Ecuador*, Asamblea Constituyente, 2008.

—, *Reglamento de Régimen Académico*, Ecuador, 30 de octubre de 2008.

*Ley Orgánica de Educación Superior LOES*, Congreso Nacional del Ecuador, 15 de mayo del 2000.



Fotografía: Elsa Chabaud