# LAS REFORMAS UNIVERSITARIAS EN ECUADOR (2009-2016):

## Extravíos, ilusiones y realidades

Santiago Cabrera Narváez
Cristina Cielo
Kintia Moreno Yánez
Pablo Ospina Peralta (editores)

# LAS REFORMAS UNIVERSITARIAS EN ECUADOR (2009-2016)

## Extravíos, ilusiones y realidades

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR
Toledo N22-80 • Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600
Fax: (593 2) 322 8426 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
E-mail: uasb@uasb.edu.ec • http: www.uasb.edu.ec

046938
378.866/C117r

*Santiago Cabrera Narváez, Cristina Cielo,*
*Kintia Moreno Yánez y Pablo Ospina Peralta*
*editores*

# LAS REFORMAS UNIVERSITARIAS EN ECUADOR (2009-2016)

## Extravíos, ilusiones y realidades

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador
25 años

*Quito, 2017*

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR

LAS REFORMAS UNIVERSITARIAS EN ECUADOR (2009-2016)
**Extravíos, ilusiones y realidades**

© *Santiago Cabrera Narváez, Cristina Cielo, Kintia Moreno Yánez y Pablo Ospina Peralta (editores)*

Primera edición:
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Quito, octubre de 2017

Coordinación editorial: Comité de Publicaciones
Revisión editorial: Xavier Arguello
Diseño gráfico y armado: Juan A. Manangón
Cubierta: Santiago Cárdenas

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar: 978-9978-19-830-8

Impresión: Ediciones Fausto Reinoso
Tiraje: 300 ejemplares

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

# ÍNDICE GENERAL

Agradecimientos | 7

Siglas utilizadas | 9

Prólogo
*Pablo Ospina Peralta* | 13

**I. LA UNIVERSIDAD Y EL ESTADO ECUATORIANO**

La universidad que pensamos y sus desafíos: Crítica al modelo tecno-burocrático
*Jaime Breilh Paz y Miño* | 23

Universidad y desarrollo: Una arqueología del discurso universitario en Ecuador
*Pedro Bravo Reinoso* | 33

Universidad, Estado y autonomía
*Esthela Alfonsina Andrade Ortega* | 53

**II. LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

Análisis de la reforma a la educación superior ecuatoriana en el período 2008-2013
*Tania Zabala* | 73

La "misión" de la política de investigación e innovación en la ruta gubernamental del Buen Vivir
*Yolanda Alfaro* | 87

La selección del ENES como determinante en la falla de la política de acceso a la educación superior en Ecuador
*Katherine Vásquez* | 99

**III. EVALUACIÓN Y CALIDAD**

Los *rankings* universitarios
*Arturo Villavicencio* | 127

Calidad en la educación superior ecuatoriana: ¿Para qué?, ¿para quién?
*María Mercedes Zerega y Manuel Murrieta* | 153

¿Desde qué concepción de educación se evalúan las carreras universitarias?
*Bart van der Bijl* | 177

¿Qué vínculos con cuáles colectividades? La vinculación con la sociedad en las instituciones y reformas universitarias 11
*Cristina Cielo y Lucía Pérez Martínez* | 197

**IV. INGRESO Y ESTUDIANTES**

Políticas de exclusión de la Revolución ciudadana en el acceso a la universidad 12
*Milton Luna Tamayo* | 221

ENES: Las promesas pendientes de la meritocracia
*Kintia Moreno Yánez y Santiago Cabrera Narváez* | 251 13

Caracterización socioeconómica de los estudiantes que acceden al sistema de educación superior del Ecuador 14
*Alicia Guerrero, César Avilés y María Fernanda Loor* | 267

Ingreso a la universidad pública: Percepciones de los estudiantes 15
*Ana Liliana Delgado Granda y Ángel Rodrigo Japón Gualán* | 283

El ingreso a la educación superior pública ecuatoriana: (Des)igualdades sociales y emociones 16
*Paola Viera Córdova* | 309

**V. SOCIEDAD, UNIVERSIDAD, MERCADO**

Políticas de educación superior y cambio de matriz productiva 17
*Christian Escobar Jiménez* | 331

El campo artístico en Ecuador, apuntes sobre la educación y el mercado (estudio de caso de la Universidad de las Artes) 18
*Santiago Campos Naranjo* | 363

Metodologías intra-interculturales de aprendizaje de saberes indígenas en la Universidad Intercultural Amawtay Wasi-Ecuador 19
*Wilson Mauro Shakai Kaniras* | 383

Educación superior intercultural y política pública en Ecuador: Miradas desde el análisis de la Universidad Intercultural Amawtay Wasi 20
*Sergio E. Hernández Loeza y Paola A. Vargas Moreno* | 403

**ANEXO**

Lineamientos de políticas públicas para la educación superior (2017-2022)
*Grupos de Trabajo Universidad y Sociedad Quito, Guayaquil y Cuenca* | 427

Autoras y autores | 439

# AGRADECIMIENTOS

Este libro le debe su existencia al trabajo de muchas personas que pusieron esfuerzo, voluntad e inteligencia para hacerlo posible. A riesgo de imperdonables omisiones, los editores queremos agradecer de manera especial a algunos amigos, amigas, colegas y colaboradores.

A Milton Luna y Mónica Mancero, miembros del grupo de trabajo Universidad y Sociedad de Quito; a Tina Zerega, Marena Briones, y en su nombre, a todas las amigas del grupo de trabajo Universidad y Sociedad de Guayaquil, quienes leyeron y debatieron algunos artículos de este texto y contribuyeron a mejorarlo.

A Francisco Hidalgo, decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Central del Ecuador; a Jaime Breilh, rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y a Fernando Sempértegui, rector de la UCE, que animaron y facilitaron la organización de la Conferencia Nacional donde se presentaron las ponencias que dieron origen a este libro.

A Freddy Chachapoya, Jéssica Macas, Andrea Rodríguez, Verónica Cordero y Sonia Ortega, por su apoyo en la logística, el diseño y la organización práctica de esa conferencia, desde la UCE y la UASB-E.

A Ernesto Anaguano, Xavier Argüello y Shirma Guzmán quienes hicieron un magnífico trabajo, bajo presión, para la corrección, edición y revisión del manuscrito lleno de errores que les entregamos, y al apoyo del Comité de Publicaciones de la UASB-E.

# SIGLAS UTILIZADAS

| | |
|---|---|
| AHK: | Cámara de Industria Ecuatoriano-Alemana |
| BGU: | Bachillerato General Unificado |
| BID: | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CEAACES: | Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior |
| CES: | Consejo de Educación Superior |
| CEUPE: | Confederación de Estudiantes Universitarios y Politécnicos del Ecuador |
| CMES: | Conferencia Mundial de Educación Superior |
| CNCE: | Consejo Nacional de Cine del Ecuador |
| CODAE: | Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (antes Consejo) |
| CODENPE: | Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador |
| Código INGENIOS: | Código Orgánico de la Economía Social del Conocimiento y la Innovación |
| COESCi: | Código Orgánico de la Economía Social del Conocimiento y la Innovación |
| CONADE: | Consejo Nacional de Desarrollo |
| CONEA: | Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación |
| CONUEP: | Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas |
| CONESUP: | Consejo Nacional de Educación Superior |
| CONICET: | Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (Argentina) |
| CRESALC: | Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (UNESCO) |
| CRES: | Conferencia Regional de Educación Superior |
| CSE: | Contrato Social por la Educación |
| CSNM: | Conservatorio Superior Nacional de Música de Quito |
| CTT: | Centros de Transferencia Tecnológica |
| DINEIB: | Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe |
| ETT | Educación técnica y tecnológica |
| ENES: | Examen Nacional para la Educación Superior |
| ENEMDU: | Encuesta Nacional de Empleo,Desempleo y Subempleo |
| EPN: | Escuela Politécnica Nacional |
| ESPOL: | Escuela Politécnica del Litoral |

| | |
|---|---|
| FD: | Formación dual |
| FEPE: | Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador |
| FEPON: | Federación de Estudiantes de la Escuela Politécnica Nacional |
| FESE: | Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador |
| FEUE: | Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador |
| FLACSO: | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| FOPEDEUPO: | Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico |
| FUNDACYT: | Fundación Nacional de Ciencia y Tecnología |
| GAR: | Grupo de Alto Rendimiento |
| IAEN: | Instituto de Altos Estudios Nacionales |
| ICCI: | Instituto Científico de Culturas Indígenas |
| I+D+i: | Investigación, desarrollo e innovación |
| IECE: | Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas |
| IES: | Instituciones de Educación Superior |
| IKIAM: | Universidad Regional Amazónica |
| INEC: | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos |
| INIAP: | Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias |
| ISTT: | Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos |
| ISPED: | Institutos Superiores Pedagógicos |
| ISPEDIB: | Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües |
| JUNAPLA: | Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica |
| LGBTI: | Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transexuales e Intersexuales |
| LOES: | Ley Orgánica de Educación Superior |
| MAGAP: | Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca |
| MCPEC: | Ministerio Coordinador de la Política Económica |
| MPD: | Movimiento Popular Democrático |
| NBI: | Necesidades Básicas Insatisfechas |
| ONG: | Organización No Gubernamental |
| PGD: | Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973 |
| PITD: | Plan Integral de Transformación y Desarrollo Nacional 1973-1976 |
| PND: | Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático 1980-1984 |
| PNBV: | Plan Nacional del Buen Vivir |
| PRODEPINE: | Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador |
| PRONACA: | Procesadora Nacional de Alimentos, Compañía Anónima |
| PUCE: | Pontificia Universidad Católica del Ecuador |
| REDU: | Red Ecuatoriana de Universidades y Escuelas Politécnicas para Investigación y Posgrados |
| RICYT: | Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología |
| SENACYT: | Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología |

| | |
|---|---|
| SENESCYT: | Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación |
| SENPLADES: | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo |
| SES: | Sistema de Educación Superior |
| SICES: | Sistema Integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador |
| SIISE: | Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador |
| SISPAE: | Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano |
| SITEAL: | Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina |
| SIN: | Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales |
| SNIESE: | Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador |
| SNNA: | Sistema Nacional de Nivelación y Admisión |
| TIC: | Tecnologías de Información y Comunicación |
| UAE: | Universidad Agraria del Ecuador |
| UASB: | Universidad Andina Simón Bolívar |
| UCACUE: | Universidad Católica de Cuenca |
| UCE: | Universidad Central del Ecuador |
| UCSG: | Universidad Católica de Santiago de Guayaquil |
| UDA: | Universidad del Azuay |
| UDLA: | Universidad de las Américas |
| UNACH: | Universidad Nacional de Chimborazo |
| UNAM: | Universidad Nacional Autónoma de México |
| UNESCO: | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UPS: | Universidad Politécnica Salesiana |
| UTE: | Universidad Tecnológica Equinoccial |
| UIAW: | Universidad Intercultural Amawtay Wasi |
| YACHAY: | Universidad de Investigación de Tecnología Experimental |

# PRÓLOGO
# BÚSQUEDAS, EXTRAVÍOS Y REENCUENTROS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ECUADOR (2009-2017)

Pablo Ospina Peralta[1]

Este libro nació de un desconcierto. Por un lado, la expectativa, creada de que, luego de un largo período de silencio y olvido, la discusión nacional sobre las universidades, su papel en la sociedad y su contradictoria conformación volviera a ocupar un lugar importante en la escena política del país. Testimonio vivo de semejante renacimiento es que detectamos más de medio centenar de tesis, publicaciones y trabajos inéditos producidos en el último lustro sobre la educación superior. A lo largo de este tiempo, se animó la presentación y discusión de hallazgos de estas investigaciones en decenas de seminarios, encuentros y presentàciones organizados por los Grupos de Trabajo Universidad y Sociedad, en Quito, Cuenca y Guayaquil. Finalmente, a principios de 2017, convocamos a la presentación de treinta y dos trabajos nuevos, recién terminados o en curso de terminación, que constituyeron un auténtico estado de arte de estudios sobre la educación superior en el país. El libro que el lector tiene en sus manos recoge tan solo diecinueve de aquellas contribuciones presentadas en la conferencia nacional, producto del esfuerzo de investigadores de quince universidades del país y del exterior. Semejante efusión de interés solo puede entenderse como una gran oportunidad.

Por otro lado, la constatación de que con el paso del tiempo la gran oportunidad se está desvaneciendo, que a pesar de que muchos de los objetivos y los diagnósticos realizados por las autoridades gubernamentales eran acertados, sus recetas para la recuperación de la universidad nos parecían equivocadas. Fuera de evitar parcialmente el pago de las matrículas en las licenciaturas (los posgrados son pagados), en todo lo demás, la *revolución ciudadana* adoptó el paquete completo de las tecnologías neoliberales para la educación superior: *rankings*, revistas indexadas, número de patentes. Decidió crear una universidad politécnica propia (para 9 mil estudiantes) para impulsar la "sociedad del conocimiento", rodeada de una dispendiosa "ciudad" para la cual hizo adoptar por el parlamento

---

1. Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad.

un presupuesto igual al que reciben todas las universidades públicas del país juntas en un año (con 500 mil estudiantes), despreciando las escuelas politécnicas ecuatorianas que desde tiempo atrás eran las mejores y más preparadas del país. Adoptó también un sistema de ingreso a las universidades basado en exámenes estandarizados de lenguaje y matemática que tuvo el único resultado que cabía esperar: discriminó a los pobres, las regiones empobrecidas, los indígenas y los negros, haciendo que las bajas tasas de asistencia a la educación superior se redujeran en cuatro años hasta niveles incluso peores que los que había antes de la *Revolución ciudadana* y cuyos mínimos representaban la exclusión acumulada de dos décadas de neoliberalismo. Solo que ahora la exclusión se fortalecía porque se justificaba por el discurso de los méritos individuales y no por el dinero para pagar las matrículas. La dimensión del desastre es tan portentosa que en la actual campaña electoral todos los candidatos, incluso el del gobierno, prometen cambiar la política de ingreso a la universidad.[2]

Nos parecía que las recetas adoptadas nos llevaban lejos de los objetivos enunciados en los planes y en la Constitución, que hablaban de equidad, de inclusión, de volcar el trabajo universitario hacia las grandes y acuciosas necesidades de una sociedad más justa. Sin embargo, la perplejidad creció cuando las investigaciones independientes empezaron a multiplicarse. Conforme pasaban los años, los balances de resultados positivos presentados por el Gobierno y las cifras repetidas en diapositivas durante diversas charlas y seminarios contradecían muchos de los resultados que veíamos en estudios parciales y en análisis de casos concretos. Como afirman varios de los autores de los trabajos publicados en este libro, las bases de datos y la información que el Gobierno ha compilado en estos años no está disponible para los investigadores. A pesar de haberse financiado con fondos públicos, el acceso ha permanecido fuertemente restringido. No ha habido forma de contrastar los resultados que el Gobierno dice que las reformas han tenido para debatir más precisamente sus múltiples significados.

Ni en el Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad ni en los artículos compilados en este libro, hay unidad plena de criterios. Algunos piensan que, a pesar de los errores, "había que hacer algo" y haberlo hecho es en sí mismo una mejora. Otros colegas piensan que hay coherencia en lo que el Gobierno ha impulsado, que hay un proyecto académico y económico diseñado y sincronizado para participar de un cambio más amplio a nivel planetario. Mientras otros consideran que han primado la improvisación, el desorden y la ignorancia. Esa diversidad de criterios

---

2. Estas ideas han sido expresadas con un poco más de detalle en Pablo Ospina Peralta 2016. Política universitaria: espejo político del correísmo. Artículo de opinión. *Nueva Sociedad: Democracia y política en América Latina*, versión electrónica, noviembre. ‹http://nuso.org/articulo/politica-universitaria-espejo-politico-del-correismo/›.

es una característica propia de sociedades pluralistas, pero se agudiza cuando tenemos señales contradictorias, resultados mixtos y poco acceso a la información. Por ello, más allá de nuestras discrepancias en cuanto a opiniones políticas y balances académicos, todos estamos de acuerdo con que hay que abrir democráticamente el acceso a las bases de datos existentes sobre la educación superior para debatir con mejores argumentos y más sustento.

Este libro es un esfuerzo colectivo que busca llenar la penosa ausencia de datos empíricos en el debate público ecuatoriano sobre el futuro de las universidades. Presenta estudios de caso, análisis de políticas específicas, utiliza la información estadística disponible, produce información etnográfica y cuantitativa nueva sobre el acceso a la universidad, y discute paradigmas y conceptos centrales en la reforma universitaria, como meritocracia, interculturalidad, calidad o excelencia. ¿Son compatibles los *rankings* académicos manufacturados en empresas acreditadoras con la diversidad de saberes propios de una apuesta intercultural en un Estado plurinacional? ¿Son combinables la meritocracia y la democratización del acceso a las universidades? Los estudios compilados en este libro discuten estos y otros temas centrales en la reforma universitaria promovida por el gobierno de Rafael Correa, tanto desde un punto de vista conceptual como desde el ángulo de los resultados que las políticas han tenido en universidades específicas y en los proyectos de vida de personas de carne y hueso.

Este libro, en el que predominan las miradas críticas, está organizado en cinco grandes secciones. En la primera se examinan los discursos sobre el sentido profundo de las universidades y su papel en la sociedad, tal como lo miran, muchas veces de forma contrapuesta, el Estado y los académicos. Conceptos centrales como *desarrollo*, *modernización* y *autonomía* han sido desde hace mucho tiempo las categorías básicas para la conexión entre la universidad y la sociedad. Los artículos agrupados en esta sección, de Jaime Breilh, Pedro Bravo y Alfonsina Andrade, hacen una variada disección de esos conceptos, a veces para proponer una crítica radical al modelo "tecnoburocrático" (Breilh), a veces para mostrar que, por detrás de sus diferencias marcadas en la superficie, los discursos compartieron en el pasado una común aspiración por el progreso (Bravo) y una distinta concepción de la autonomía (Andrade).

La segunda sección cuenta con contribuciones sobre la forma en que se construyeron las políticas públicas de la reforma universitaria en la última década. Armadas con las herramientas metodológicas de las recientes teorías institucionalistas, los trabajos de Tania Zabala, Yolanda Alfaro y Katherine Vásquez hacen la disección de un aspecto central de la reforma, no por conocido menos cargado de consecuencias: el protagonismo descollante del Gobierno Central en su diseño, su implementación

y la selección de sus principales instrumentos de aplicación. Fue, sin duda, una reforma diseñada desde arriba hacia abajo. No por casualidad, los sujetos de la política, las universidades, las instituciones de educación superior y las comunidades universitarias, carecen de un tratamiento pormenorizado, aunque el trabajo de Yolanda Alfaro haga algunos apuntes sobre los resultados del programa Prometeo en los diferentes tipos de universidades del país. Quedan pendientes y por realizar estudios detallados de cómo han procesado, reinventado y transformado las diferentes universidades aquellas políticas que les cayeron casi por sorpresa desde las solitarias alturas del Estado.

En la tercera sección tenemos el privilegio de contar con cuatro soberbias contribuciones que desmenuzan los conceptos clave de la evaluación universitaria. Arturo Villavicencio –quizás el más conocido especialista en el tema– nos comparte sus reflexiones sobre el origen, el significado y los usos internacionales de la tendencia creciente a jerarquizar las universidades en *rankings* de alcance mundial. Mientras que, Mercedes Zerega y Manuel Murrieta exploran los pesos de los criterios e indicadores de la evaluación institucional del año 2013 para concluir que su relación con los *rankings* internacionales es bastante lineal. Por su parte, Bart van der Bijl exprime los documentos oficiales del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) para extraer críticamente hasta la última gota de su concepción profunda (y de las implicaciones sociales) de entender la calidad como excelencia en la evaluación de carreras. Cristina Cielo y Lucía Pérez, finalmente, examinan tres modelos diferentes de vinculación con la colectividad en las universidades ecuatorianas y las relacionan con los estándares e indicadores cuantitativos forzosamente homogeneizadores y reduccionistas del modelo de evaluación oficial aplicado en el año 2013. No dejan de llamar la atención, en este riguroso estudio de varias universidades ecuatorianas, las sensibles diferencias, en el tratamiento de la vinculación con la sociedad, entre el modelo de evaluación del año 2009 y el modelo de evaluación de 2013: asistimos a una impactante involución. En conjunto, los cuatro trabajos hacen gala de un sofisticado arsenal conceptual nacido de las teorías críticas en educación y epistemología, para aplicarlos a las concepciones pedagógicas oficiales y a las nociones subyacentes de competencia y competitividad académica.

La cuarta sección explora con abundante información empírica nueva el aspecto políticamente más sensible de la reforma universitaria implementada en los últimos años: el nuevo régimen de acceso a las universidades públicas con su sistema de nivelación y el famoso Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), que empezó a regir en el año 2012. Creo no exagerar al decir que la controversia sobre los resultados de las reformas tiene aquí su punto más oscuro y polémico. Llegó

incluso a influir en las elecciones y en la campaña electoral de febrero y abril de 2017 y es el primer tema de la agenda de las nuevas autoridades de educación superior con el nuevo Gobierno presidido por Lenín Moreno. René Ramírez, el todopoderoso funcionario del Gobierno que lideró las reformas, consideró, en una reciente entrevista, que la democratización del acceso a la universidad ecuatoriana era uno de los logros más significativos de esta década de cambios en la educación superior[3] Aquí es donde la "batalla por las cifras" adquiere la mayor relevancia.

Los autores de los estudios compilados en esta cuarta sección tienen variadas posiciones personales sobre la prueba de ingreso, pero todos los datos por ellos recopilados sugieren que no es posible conciliarlos con la afirmación de que siete de cada diez estudiantes del sistema de educación superior actual son la primera generación que estudia el tercer nivel de la educación pública. Los estudios de Milton Luna, por un lado, y de Alicia Guerrero, César Avilés y María Fernanda Loor, por el otro, basados en análisis de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo Urbano y Rural (ENEMDU), muestran que la matrícula neta y bruta en la educación superior cayó desde el año 2012, cuando empezó a tomarse la prueba ENES. Las ganancias en participación de los quintiles más pobres por la gratuidad hasta los años 2010 y 2011 se perdieron enseguida para llegar a los niveles que tenían antes del año 2007.

Las investigaciones sobre el acceso coinciden en que el ingreso a la universidad ecuatoriana se ha restringido para los grupos más desfavorecidos de la sociedad. No dejan margen a la interpretación. Los datos recopilados en encuestas realizadas en Cuenca por el equipo de investigadores liderado por Ana Delgado y Ángel Japón, la encuesta a estudiantes realizada en Quito, en el año 2015 por Milton Luna y el equipo de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) y del Contrato Social por la Educación y los análisis parciales de datos del acceso a la Universidad Central del Ecuador (UCE), usados por Santiago Cabrera Narváez y Kintia Moreno, son concluyentes y coincidentes. No solo eso, el magnífico trabajo etnográfico de Paola Viera sobre la prueba del ENES es lapidario: la distinción tajante entre los que "triunfan" y los que "fracasan" está repleta de injusticias heredadas y transmisión intergeneracional de la exclusión. La mera existencia de esta información solvente, repetida y confluyente, aunque parcial, debería convertirse en un poderoso llamado a las autoridades gubernamentales para que permitan el acceso abierto a la base de datos del ENES, a la información del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador (SNIESE) y a la información sobre la

---

3. René Ramírez anuncia que no estará en el gabinete de Lenín Moreno", *El Comercio* (Quito), 25 de abril de 2017, ‹http://www.elcomercio.com/tendencias/reneramirez-senescyt-educacionsuperior-serbachiller-universidades.html›.

que basaron su afirmación de que en estos años se ha democratizado el acceso a la educación superior ecuatoriana.

La quinta sección acoge una diversidad de trabajos con importantes estudios de caso sobre la noción de interculturalidad en la Universidad Amawtay Wasi (artículos de Sergio Hernández y Paola Vargas y el artículo de Mauro Shakai), la Universidad de las Artes (Santiago Campos) y sobre la política de becas y de fusión de los Institutos Superiores Tecnológicos (Christian Escobar). Quizás el rescate de la interculturalidad sea una de las intenciones originales del proyecto de reforma universitaria que merezca el mayor apoyo de parte de todos aquellos convocados por la justicia social y la reparación histórica en un país tradicionalmente marcado por el colonialismo interno. Los artículos compilados en esta sección del libro revelan las enormes dificultades y desafíos de tolerancia, combate al prejuicio y apertura epistemológica que se requieren para avanzar en una sociedad auténticamente intercultural. Pero si no lo emprende la universidad, ¿quién más podría hacerlo? Sin la participación de los actores y movimientos sociales, tampoco será posible.

La Universidad de las Artes fue parte de una apuesta de las reformas universitarias para empezar todo de nuevo desde el principio, tal como sus mentalizadores entendieron el proyecto político "refundacional" que impulsaban. Una primera mirada a sus supuestos y a sus logros en la remodelación del campo artístico ecuatoriano ayudará quizás a ir enmendando rumbos y ajustando itinerarios. La política de becas al exterior ha sido quizás una de las más publicitadas y socialmente valoradas de las acciones emprendidas por las autoridades gubernamentales. El trabajo de Escobar muestra algunos de los problemas de concentración geográfica, social y temática que esta política de becas para estudios en el exterior ha conllevado. Quizás acciones más modestas y más enfocadas podrían conseguir resultados más efectivos.

En síntesis, la educación superior volvió a estar en el centro de las políticas públicas luego de años de abandono. La naturaleza concreta de esas políticas, sus orientaciones, principios e instrumentos han sido objeto de constantes controversias a lo largo de los años transcurridos desde la aprobación de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), en octubre de 2010. La controversia pública y el énfasis discursivo de las autoridades gubernamentales respecto a la importancia de las universidades en la nueva "sociedad del conocimiento" han alentado una renovada producción de investigaciones y publicaciones dedicadas a la temática.

En este nuevo momento de la definición de políticas públicas de educación superior de largo alcance, como la Agenda 2035, es urgente que las investigaciones realizadas se presenten, debatan y socialicen. El objetivo de este libro es presentar los resultados de investigaciones originales sobre las reformas universitarias en Ecuador entre 2009 y 2016. Como

ya se dijo anteriormente, estos trabajos se presentaron en la Conferencia Nacional: Educación Superior en el Ecuador. Investigaciones para una Nueva Agenda de Cambios Necesarios, convocada por la UASB-E, la carrera de Sociología de la Universidad Central del Ecuador y el Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad en Quito, en enero de 2017. Basados en evidencia empírica que a menudo ha faltado en discusiones y decisiones sobre políticas universitarias, los ensayos evalúan distintos aspectos de las reformas de la educación superior, la forma en que las universidades y la sociedad han respondido a dichas iniciativas y los efectos que dichos cambios sociales están teniendo. Por todo ello, nos ha parecido importante y necesario añadir a las contribuciones sobre el diagnóstico de la educación superior en esta última década un documento que elabora algunas propuestas de política. El Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad preparó y difundió, en el mes de julio de 2017, un documento de propuestas de lineamientos alternativos para la política pública de educación superior en el país. Lo ponemos a disposición del público para alentar un debate urgente y oportuno no solo sobre el diagnóstico de lo que pasó en estos años, sino sobre cómo podríamos actuar para mejorar.

Nuestra contribución al país para salir del desconcierto en que nos encontramos es sumergirnos en él para mirarlo de cerca, estudiarlo, sopesarlo y, al final, disponer de mejores armas y mapas para enfrentarlo. Entendamos este libro como una pequeña brújula para orientarnos en medio de la inmensidad del camino por recorrer y la gran cantidad de rutas sin destino, iluminando aquí y allá nuestras ideas, ayudándonos a navegar en medio de una vida política y social siempre turbulenta.

# I
# LA UNIVERSIDAD
# Y EL ESTADO ECUATORIANO

# LA UNIVERSIDAD QUE PENSAMOS Y SUS DESAFÍOS: CRÍTICA AL MODELO TECNOBUROCRÁTICO[1]

Jaime Breilh Paz y Miño, Md. MSc. PhD.[2]

Es necesario aclarar la perspectiva desde la cual se ha construido el presente análisis. En primer lugar, estas son las reflexiones de un investigador situado como rector de una universidad que, durante un largo período anterior, debió enfrentar un contrapunto con el poder: una casa de estudios en lucha por el derecho a una educación superior crítica, donde el rigor académico no puede simplemente ser volcado al servicio de la modernización tecnocrática del aparato administrativo del Estado. Tiene, por lo tanto, la impronta de un escenario de extrema tensión entre la resiliencia de un pensamiento académico, autónomo emancipador, y una gestión autoritaria de la rectoría pública sobre la educación superior.

En segundo lugar, se debe esclarecer la tradición científica en que se formó el autor, y alrededor de la cual se ha desempeñado como investigador y docente. Se trata de la tradición del pensamiento crítico de la medicina social latinoamericana –ahora mejor llamada salud colectiva–, para cuyo crecimiento y consolidación el autor ha trabajado desde la cátedra, desde sus proyectos de investigación y desde su producción de libros, que han incidido en el debate teórico-metodológico sobre una teoría social crítica para las ciencias de la vida, en una sociedad que la niega estructuralmente. Es una perspectiva epistemológica que se constituye a contracorriente con la lógica del capitalismo acelerado y la civilización que lo alimenta.

En ese marco epistémico, cualquier discusión sobre *la universidad que pensamos* y todo análisis crítico sobre el paradigma funcionalista de la educación deben hacerse con relación a las condiciones socioculturales y epistémicas. Solo de ese modo podemos comprender el peso que ejercen sobre la universidad las políticas de Estado ligadas al productivismo y al extractivismo y podemos, asimismo, cuestionar un tipo de universidad funcional a la civilización del capital.

---

1. Conferencia Nacional: Educación Superior en el Ecuador. Investigaciones para una Nueva Agenda de Cambios Necesarios. Quito: Paraninfo Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 23 de enero de 2016.
2. Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E).

En tercer lugar, no debemos desnaturalizar la gestión universitaria sometiendo su planificación y evaluación a la filosofía educativa elitista y funcionalista que está implícita en el tipo de normas, escalas y protocolos tecnoburocráticos que se han impuesto gracias a una legislación que desmonta las garantías constitucionales y los derechos y que promueve más bien, bajo reglas de obediencia, un proceso de desmantelamiento de la universidad librepensante, inscrita en la tradición emancipadora de Córdova y de las contribuciones de los teóricos de la llamada segunda reforma.

Tendencia global aquella de la que no escapan las universidades públicas del país y que facilita un proceso de penetración de una mentalidad "posacadémica" (Ziman 2002). En dicho marco, la ciencia se privatiza, se concibe y se financia en servicio del productivismo. Las ingenierías y las ciencias biológicas son instrumentalizadas comercialmente, y las ciencias sociales son degradadas, convirtiéndolas en instrumento de manipulación colectiva o son simplemente desechadas. Es decir, se nos impone una gobernanza universitaria regresiva, que, en términos académicos, implica renunciar al conocimiento crítico y someter los necesarios avances de las ciencias exactas y la tecnología a la perspectiva productivista. El sistema impuesto en las acreditaciones y evaluaciones no es otra cosa que una serie de escalas adaptadas al poder y la lógica de acumulación.

Cuando la autoridad educativa impone verticalmente una escala funcional en nombre de una supuesta calidad, lo que sucede es que se asigna un modo de pensar –el del poder económico y político– con consecuencias funestas para el diseño de los programas y contra el acceso plural y democrático. Tiene también efectos en el derecho a la educación superior; no otra cosa implica el modelo de puntuación de las pruebas de admisión, cuando en varias provincias el puntaje máximo obtenido por los bachilleres no llega a ese nivel y, en varios casos, no tendría por qué hacerlo. No otra cosa implica que, según datos del Informe del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión de estos días, cerca del 50% de los bachilleres son obligados a tomar carreras que no les gustan, con la consiguiente deserción posterior y el surgimiento de la población de los "Nini" (ni estudian ni trabajan). Por esa vía, hace poco se presentaron a la prueba Ser Bachiller un número muy alto de bachilleres para optar por cupos muy limitados. Son estas las realidades del camino erróneo que tomó la política universitaria elitista de la gestión anterior. Manipulaciones que buscaron convertir a las universidades en instrumentos de un neoproductivismo ciego y en secretarías pseudoacadémicas de los aparatos de Gobierno, en lugar de establecer una consistente política de democratización con calidad, para cumplir la garantía constitucional del derecho universal a una educación que no dependa del bolsillo. Esta cuestión de ningún modo equivale a volver a la negativa masificación de las universidades de los 70, sino a un

proceso contundente de inversión educativa y activación de un modelo público social de solución participativa.

En el campo de quienes luchamos desde la investigación por la construcción de una economía para la vida y una civilización saludable, esta pérdida de brújula de las universidades nos hace sentir una profunda decepción. El énfasis del modelo tecnocrático nos condena a exacerbar una razón instrumental ligada al poder –tan cuestionada por la epistemología crítica desde el siglo XX– y a no mirar los fundamentos filosóficos de universidades por la vida que afronten desde sus varias perspectivas un cuestionamiento profundo de la civilización del capital y sus masivos procesos de destrucción de la vida y la naturaleza, cuyo pico del iceberg son los fenómenos como el cambio climático o la multiplicación de pandemias. En este nuevo milenio de la crisis múltiple de la vida y la justicia, hay que devolver a las universidades una visión integral y centrada en la vida, los derechos y la equidad.

Es preocupante ver cómo la imposición de esa razón instrumental, que se impulsa y reproduce desde las escalas de evaluación y acreditación académica, inducen a la expansión de programas y diseños curriculares que soslayan acríticamente el trasfondo de los problemas. Es así en campos como el derecho, las ciencias sociales, las ciencias de la vida y no se diga en las ingenierías y disciplinas exactas. Cuando hablamos del trasfondo de los problemas, nos referimos a su determinación social, es decir, a la base material de las relaciones sociales que condicionan el ejercicio y vigencia de las leyes, la educación, la comunicación, la salud y todos los procesos de la vida en sociedad. Dicha lógica unicultural y colonial bloquea la real vigencia de un pensamiento universitario crítico intercultural, multiplicándose de ese modo una arrogancia academicista que tristemente implica una ceguera académica, fenómeno que, en foros recientes, se ha reconocido acertadamente como una forma de "analfabetismo científico" (Harding 1993). Si a eso añadimos la desinformada desvalorización de los otros saberes, terminamos sujetos a una rectoría retrógrada, a contracorriente con las epistemologías innovadoras del siglo XXI.

Por ello, en consonancia con las corrientes universitarias más avanzadas del mundo y con nuestra tradición latinoamericanista, es indispensable trabajar las rupturas que nos acerquen a un paradigma holístico, potente, democrático e intercultural de la educación superior. Que nos encamine, en definitiva, a un nuevo *ethos* universitario. Y en esa dirección, por ejemplo, tenemos que luchar por el cambio de la LOES y su modelo tecnoburocrático.

Debemos emprender un camino contrahegemónico que nos lleve a un proceso de innovación emancipadora de los parámetros de acreditación y evaluación académicos. Las escalas y protocolos se nos han impuesto verticalmente, sin participación de las universidades y sin una

referencia informada de la realidad nacional, y terminan sometiéndonos a esquemas de control político vestidos de evaluación, a exacerbar una supuesta excelencia y a someter el acceso a la educación a las reglas de una meritocracia individualista. Se impone entonces una supuesta calidad que termina siendo el mejor camino para la apropiación política, antidemocrática, del diseño académico. Por esa vía se centralizan los espacios de planificación y se tornan elitistas los criterios de acceso, además de que se burocratizan los parámetros de acreditación e inclusive los criterios de excelencia. En este último caso, esa especie de "endiosamiento" de los *rankings* basados en índices acríticos de publicación en revistas arbitradas de alto impacto no solo esconden hechos subyacentes –como las redes de vinculación de autores con estrategias de protección o *marketing* de grandes corporaciones o la existencia de redes regionales en el Norte, que imponen líneas de investigación y excluyen las del Sur o de núcleos de pensamiento crítico–, sino que llegan al absurdo de admitir y difundir investigaciones triviales y absurdas como las que han dado notoriedad al sistema de Premios Nobel.

El escenario de las políticas oficiales de docencia superior e investigación en los últimos diez años evidencia un notable alejamiento de aquellas respecto a la gran tradición latinoamericana de una ciencia crítica y rigurosa. Es hora de despertar del letargo, de poner a punto una alianza de los estamentos democráticos de las universidades para recuperar nuestro pensamiento autónomo. La calidad o valor del conocimiento no debe asumirse desde a priori absolutos y extraños, sino en referencia a las urgencias que brotan de sociedades de profunda inequidad, cuyas demandas deben informar el debate sobre los criterios de validez de programas y proyectos. El criterio primordial para una universidad pública responsable no puede ser otro que el "contrato social", tácito o explícito, que establece con la sociedad y sus necesidades de conocimiento.

Como lo he sostenido permanentemente, "el más alto valor o *calidad de la educación superior* se debe medir por su capacidad de acompañar y apuntalar la transformación de la sociedad con conocimientos, recursos técnicos y aportes estéticos que contribuyan a un avance colectivo con equidad y a la construcción de modos de vivir y espacios saludables. En este compromiso histórico contribuyen no solo los(as) profesores y estudiantes, sino todos los sujetos que participan del sujeto académico colectivo: docentes, estudiantes y administrativos, en estrecha relación con las comunidades de una sociedad".

> Y desde esa óptica, la *pertinencia* deviene en la cualidad de la arquitectura curricular, de las actividades de los programas universitarios, de nuestros proyectos de investigación y sus productos de ser pertinentes respecto a esas exigencias de la realidad propia y no al cumplimiento de exigencias abstractas, normativas e importadas. (Breilh 2016, 44)

Entonces, en este horizonte de amenazas y desafíos, no puedo desaprovechar la oportunidad para posicionar una reflexión sobre el hondo sentido histórico y la significación epistemológica de la lucha de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, frente a las anteriores estrategias autoritarias que pretendieron desmantelar un modelo de posgrado crítico e independiente. Si bien la cohesión de su frente interno (docentes, estudiantes y empleados) y el amplio apoyo de las organizaciones sociales y del país pensante, así como la sensatez y apertura democrática del actual régimen, evitaron que se consume dicha estrategia, interesa al país comprender que la persecución de una de las mejores universidades del país no fue el problema de una institución aislada, sino una de las caras visibles del problema nacional del modelo autoritario. Felizmente no se pudo consumar la ofensiva controladora basada en la intimidación y afectación a nuestra imagen institucional, pero queda el rezago de una Ley Orgánica y sus reformas, que no solo tuvieron una dedicatoria para someter a la UASB-E, sino un impacto negativo sobre la educación superior en su conjunto.

La Universidad Andina ostenta la mayor oferta de posgrado del país. Desde 2001, registró 20.080 matrículas, de las cuales 1.557 fueron de doctorado, 10.313 de maestría y 8.937 de especialización superior (tabla 1). Un 82% de estudiantes provino de la provincia de Pichincha, 14% de otras provincias y 4% de estudiantes del exterior.

**Cuadro 1**
**Estudiantes matriculados en la UASB-E, 2001-2016**

| Tipo de programa | |
|---|---|
| Posdoctorado | 4 |
| Doctorado | 1.557 |
| Maestría | 7.991 |
| Maestría de investigación | 325 |
| Maestría profesional | 828 |
| Diploma Superior | 378 |
| Especialización Superior | 8.937 |
| Certificado | 60 |
| Total | 20.080 |

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR

**Cuadro 2**
**UASB-E: Estudiantes titulados, 2016**

| Área | Especia-lización | Docto-rado | Diploma superior | Maestría | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Comunicación | 22 | | | 11 | 33 |
| Derecho | 542 | 7 | 1 | 152 | 702 |
| Estudios sociales y globales | 1 | 5 | | 43 | 49 |
| Historia | 32 | 3 | | 4 | 39 |
| Letras | 3 | | 1 | 39 | 43 |
| Salud | 22 | | | | 22 |
| Gestión | 279 | 6 | | 104 | 389 |
| Educación | 77 | | | 27 | 104 |
| Letras y estudios culturales | | | | 13 | 13 |
| Total | 978 | 21 | 2 | 393 | 1.394 |

En el período 2015-2016, se otorgó el título a 1.934 estudiantes. Un 60% de nuestros estudiantes son empleados públicos, 48% con ingresos entre US $ 1.000 y US $ 2.000. En razón de sus recursos limitados, para garantizar el acceso, la UASB-E ofrece un ambicioso sistema de becas y ayudas financieras, que el período anterior costó US $ 7'016.050.

**Cuadro 3**
**UASB-E: Becas y ayudas financieras, 2015-2016 (en dólares)**

| Tipo de ayuda | 2015-2016 |
|---|---|
| Beca completa | 688.900 |
| Exoneración de colegiatura | 501.050 |
| Beca parcial | 621.200 |
| Rebaja para estudiantes de la Comunidad Andina | 5'204.900 |
| Total | 7'016.050 |

El Consejo de Educación Superior asignó a la UASB-E para el año 2016, US $ 7.560,00 por estudiante, menos, en todo caso, que a las otras entidades públicas de posgrado, a las que fueron asignados; en el caso de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) US $

13.706,00 y, para el IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales), US $ 12.787,00 (CES 2016).

Realidad muy distinta es la que ha mostrado en la etapa anterior la universidad emblemática del Gobierno, convertida en zona de prioridad para el modelo tecnoburocrático. Según la información presupuestaria de Yachay Tech, dicha entidad ostentó ingresos provenientes de fondos fiscales en el presupuesto anual liquidado para 2015 por US $ 263'130.085,80, con un gasto efectivo de 57 millones de dólares; es decir, US $ 77.877,00 por cada uno de sus 742 estudiantes. Con las mismas bases de información, otros colegas estiman para 2015 un gasto por estudiante de US $ 142.000,00, que pasó a US $ 200.000,00 por estudiante en 2016 (Yachay 2016). La investigación deberá precisar estos valores, pero, en todo caso, lo que interesa resaltar es que la institución que representa la quinta esencia de la visión oficial de la excelencia recibe entre once y hasta podría ser veinticinco veces más por estudiante que las entidades de posgrado como la UASB-E, que, en cambio, sostiene la mayor parte de la formación de posgrado del país y forma miles de cuadros técnicos del sector público y productivo en áreas del conocimiento muy sensibles en el desarrollo efectivo, como son el derecho, la gestión, la educación, la comunicación, la salud, las ciencias sociales y la cultura.

Se trata de una discriminación que puso al descubierto la filosofía e ideología sobre la educación superior, la misma con la que se colocó en un pedestal en el régimen anterior a esa copia criolla de los conocidos "Tech" del Norte, no bien evaluada aún en su real beneficio frente a nuestra realidad. Los criterios esgrimidos por la autoridad nacional de entonces para tales diferencias son los de calidad, excelencia, eficiencia administrativa y académica y la pertinencia de su oferta de pregrado y posgrado.

No le interesaba al poder de entonces cuánta investigación de calidad e internacionalmente reconocida habíamos realizado, sino someternos a la versión criolla de la típica métrica dominante del *peer review* hegemónico. No interesa cuántos libros, publicaciones y otros productos académicos se habían generado, sino encuadrarnos en el servicio a las demandas del poder. No importaba cuánto conocimiento, instrumentos y protocolos técnicos se entregaron a los pequeños y medianos productores del campo o a las organizaciones sociales de las ciudades, pues dichas acciones no se enmarcaban en el proyecto de educación superior sometida a la modernización y aceleración del capital. El caso de ese intento de imposición sobre la Universidad Andina fue una demostración palmaria de los intentos de avasallamiento por parte del poder que operó antes con su analfabetismo académico y su predisposición prejuiciosa.

El periódico oficial *El Telégrafo* destacaba en su edición del 14 de abril de 2016 que Yachay Tech, en su rendición de cuentas, informó haber realizado treinta y ocho publicaciones indexadas; noventa y cuatro

proyectos de investigación; treinta y dos coloquios científicos; alianzas estratégicas con cuatro universidades o entidades del Norte y anunciaba que crearía maestrías y doctorados. Para comparación, bástenos indicar que la UASB-E ha suscrito 104 convenios internacionales con universidades y 331 convenios con organizaciones del desarrollo y cooperación técnica. Además, hemos generado en veinte años 1.698 proyectos de investigación (Rodríguez 2012), 655 en los últimos cinco años, es decir, un promedio de 131 proyectos anuales. Hemos publicado 827 libros (promedio de treinta y cinco por año); 150 artículos de nuestros colegas en revistas propias; 1.286 artículos (351 en revistas indexadas y 935 en publicaciones no indexadas). No tengo a mano los datos con corrección del subregistro de publicaciones de otros colegas investigadores de la UASB-E, pero me permito citar como ejemplo mi producción en publicaciones arbitradas, que es lo que puedo referir con conocimiento ahora, situación que, con seguridad, es semejante a la de varios otros colegas: 137 artículos en cuatro idiomas, 143 ponencias internacionales igualmente en cuatro idiomas, 21 libros y 63 capítulos de libros en tres idiomas, materiales que son bibliografía de doctorados en varias de las mejores universidades de Latinoamérica y del Norte.

La UASB-E ha organizado en los últimos cuatro años:

- Un centenar de programas de maestría y especialización, siete doctorados y un posdoctorado.
- Setenta y siete cursos abiertos para 2.440 participantes (promedio de veinte anuales).
- Treinta y cuatro cursos avanzados para 1.247 estudiantes.
- Un promedio de treinta encuentros científicos y académicos internacionales por año.

Cursos de capacitación para:

- 9.000 profesores de educación básica.
- 3.536 miembros de 799 juntas parroquiales.
- Observatorios: Pymes, Salud, Derecho.

Tenemos un 70% de docentes con título doctoral en los programas de Maestrías de Investigación y Doctorados. Enrolamos a los mejores especialistas de la región y de otras latitudes en nuestros programas de Especialización Superior.

Entonces, debemos hacer memoria y preguntarnos: ¿por qué toda esa considerable, exitosa y reconocida producción de nuestra universidad, que nos había permitido calificar como "A" y obtener doble certificación internacional, era invisible ahora para el poder? ¿Por qué esas notables realizaciones de investigación y actividad académica, que han concitado interés académico y social dentro y fuera del país, se minimi-

zaron ante el imperio de las escalas tecnocráticas y no nos protegieron de la desinformación oficial sobre lo que somos y hacemos?

En la historia de la ciencia se han testimoniado episodios sobre la estrategia de *fabricación de dudas* para confundir a la opinión pública cuando hay que frenar a quienes tienen un pensamiento académico independiente o generan resultados científicos contrahegemónicos. Preguntémonos entonces: ¿será por eso que se recurrió a sembrar dudas sobre nuestras instituciones y los posgrados nacionales, poniendo en entredicho hasta nuestro estatuto internacional?

La historia, con su efecto implacable, lo dirá. No obstante, nosotros, aquí y ahora, tenemos que estar claros sobre el papel que deben jugar las universidades y sobre la relación entre los conocimientos sociales y técnicos. No se trata aquí, en modo alguno, de cuestionar a priori y contraponernos gratuitamente a la formación tecnológica. Se trata más bien de construir universidades con los paradigmas más avanzados del siglo XXI, romper el molde positivista y funcionalista de la educación, asentarnos en una mirada crítica, descolonizadora y socialmente responsable del saber más avanzado y, en ese marco, estudiar con cuidado qué tipo de formación tecnológica conviene a un desarrollo sustentable, autónomo, solidario y seguro. Por otra parte, se trata de no concentrar el desarrollo de punta del cuarto nivel en un solo tipo de programas ni peor hacerlo en entidades controladas por el poder económico o político.

El propósito no es introducir en el escenario de la educación superior un espíritu de confrontación. Por el contrario, somos gente de diálogo y generación de consensos, pero ese ánimo no debe confundirse con pasividad. Es una tarea urgente para el debate nacional que las universidades del país luchemos para que el epicentro de la planificación de la educación superior vuelva a las universidades, para que el debate sobre los paradigmas de docencia, investigación y vinculación con la sociedad sea universitario y para que los conceptos de calidad y pertinencia se perfeccionen y avancen en los escenarios de vinculación universitaria con la sociedad profunda.

Esta conferencia nacional que hemos convocado desde las dos universidades, Andina y Central, es una magnífica oportunidad. Se enfoca alrededor de valiosos estudios sobre la equidad en el acceso y la exclusión, la mirada crítica de las políticas públicas, las falacias y distorsiones de una meritocracia sesgada, los avances y retrocesos frente a la interculturalidad del conocimiento universitario y los mecanismos impuestos para evaluar la calidad y la pertinencia de los programas. Preciosos materiales que nos brindan nuevos recursos para el análisis y datos duros para trabajar una estrategia de resistencia y una propuesta alternativa.

Con espíritu fraterno y respetuosamente, les invito a que, en este encuentro, procesemos todos sus aportes, no solo en su sentido académi-

co, sino como un llamado a la organización. Los conocimientos que traen constituyen un interesante arsenal para luchar por un cambio. Es necesario que las deliberaciones de ustedes no se reduzcan a la presentación de sus valiosos estudios. Les convocamos a aprovechar este tipo de espacios para formar una alianza de las fuerzas más avanzadas de nuestras universidades, orientada a proponerle al país una reforma universitaria que nos vuelva a colocar en el camino hacia una educación superior autónoma y socialmente sensible.

Necesitamos reconquistar una planificación universitaria en la que las definiciones académicas de los programas y los términos administrativo-financieros, como los cocientes distributivos y los montos asignados, no sean arbitrios del poder, sino resultados de un consenso sobre las tareas que cada una de nuestras universidades debe cumplir frente a nuestro pueblo y América Latina.

## Lista de referencias

Breilh, Jaime. 2016. *La universidad que pensamos (reflexiones críticas y mirada al futuro)*. Quito: 13 Edic.

CES (Consejo de Educación Superior). 2016. *Distribución de recursos a favor de las instituciones de educación superior públicas y particulares que reciben rentas y asignaciones del Estado*. Quito: Presentación Oficial.

Harding, Sandra. 1993. "Eurocentric scientific illiteracy: A challenge for the World Community". En Sandra Harding, edit., *The "Racial" Economy of Science*, 1-29. Indianápolis: Indiana University Press.

Rodríguez, Denisse. 2012. *20 años de investigación en la Andina*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Yachay. 2016. *Presupuesto a diciembre de 2016*. ‹http://www.yachay.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/02/g-Presupuesto-de-la-institucion-Informe-enero-2016.pdf›.

Ziman, John. 2002. *Real Science: What it is, and what it means*. Nueva York: Cambridge University Press.

# UNIVERSIDAD Y DESARROLLO: UNA ARQUEOLOGÍA DEL DISCURSO UNIVERSITARIO EN ECUADOR

Pedro Bravo Reinoso[1]

## Introducción

El análisis de los procesos de reforma universitaria suelen situar al Estado y a los intelectuales como lugares de enunciación contrapuestos. Así, particularmente desde mediados del siglo XX, se considera que el Estado representa el lugar donde se consolida la matriz moderna desarrollista, mientras que la academia se orienta a un proyecto democratizador y transformador de la universidad y la sociedad (Ribeiro 1971; Aguirre 1973). A nivel de los contenidos propuestos por cada uno de estos lugares de enunciación, es posible encontrar sus puntos antagónicos. Sin embargo, si se analiza desde la lógica de funcionamiento de los discursos, es posible identificar unas reglas comunes de enunciación que comparten el Estado y la academia, de tal modo que, como se pretende mostrar en esta investigación, hay unas equivalencias discursivas que permiten comprender los límites de lo pensable y enunciable sobre educación superior en una época determinada.

Este artículo busca comunicar los elementos más destacados de la investigación titulada *La gramática del discurso universitario en el Ecuador (1960-1980)* (Bravo Reinoso 2016),[2] que analiza la producción discursiva sobre la universidad realizada en dicho período y enunciada desde dos lugares: los intelectuales de la academia y el Estado. Sin embargo, no se busca un análisis de contenido de los textos emitidos, sino encontrar aquello que denota una lógica de funcionamiento común a ambos discursos. Esto no es sinónimo de igualdad de contenidos, sino que los textos analizados constituyen una muestra de algunos elementos característicos de la época de la modernización ecuatoriana.

---

1. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
2. Para una revisión más detallada de los elementos contenidos en este artículo, se sugiere la revisión del texto aquí citado.

La importancia de analizar la época que aquí nos ocupa –las décadas de 1960 a 1980– radica en que es un tiempo en el cual el país experimenta un proceso de transformación de su matriz productiva, que pasa de un modelo económico fundado en el sector agropecuario a otro con base industrial, con la consecuente modernización de las instituciones del Estado. Al respecto, los sociólogos Rafael Quintero y Erika Silva señalan:

> A partir de 1972 se da un crecimiento y fortalecimiento considerables de la pequeña burguesía y campas medias [...] favorecidas por el reacomodo de las viejas estructuras internas, la disolución de las anacrónicas relaciones de producción en el agro, la desconcentración progresiva relativa a los ingresos y la modernización de la infraestructura productiva y social del país impulsada por el Estado. (2001, 260)

A lo cual hay que añadir que el Estado empieza a desempeñar un rol importante como ente organizador y regulador de las actividades económicas, especialmente en todo lo referido a la industria.

En cuanto al ambiente cultural, esta época tiene algunos rasgos de interés. Así, para el ensayista Fernando Tinajero, está marcado por el paso del *mito de la revolución posible* al *desencanto*, en el sentido de que las utopías marxistas de transformación de las estructuras sociales de América Latina, gracias al impulso de la Revolución cubana, empiezan a ceder ante las políticas de modernización planificadas desde el Estado. Dice este autor:

> la producción cultural, verdaderamente rica en algunas de sus vertientes, expresó el desencanto causado por la pérdida de las metas tanto tiempo buscadas. La riqueza de ese desencanto se explica por haberse nutrido con la reflexión sobre las experiencias de la insurgencia frustrada, que ha llevado al desencanto por los cauces de una penetración profunda en los trasfondos de la conciencia y de la historia. (Tinajero 1990, 310-1)

Algo semejante acontece con la movilización social, puesto que esta encuentra en la universidad el lugar en el cual las agrupaciones de izquierda descubren espacios políticos, lo cual conduce a un fuerte protagonismo del movimiento estudiantil. Sin embargo, conforme se acerca el fin del período, se puede observar un progresivo debilitamiento de dicha organización:

> la de los 70 es la década en la cual inicia un proceso de despolitización de la población estudiantil [...]. Expresión tanto de una conducción política que, a través del control clientelar recubierto de retórica radical, desestimulaba la participación, cuanto de la afirmación social de las nuevas clases medias, cada vez menos interesadas en la movilización, mientras más veían concretarse las posibilidad de movilidad social. (Unda 2011, 51)

En este escenario, la producción discursiva sobre educación superior se vuelve relevante, ya que en las universidades se conjugan, por un lado, las aspiraciones de los sectores críticos de la sociedad para incidir en las transformaciones estructurales y, por otro, la funcionalización de estas instituciones a los nuevos requerimientos del desarrollo nacional, tal como esto es expresado en los planes de desarrollo de los Gobiernos de la época.

Esta investigación parte de la siguiente idea: la producción de sentido –lo que aquí se denomina discurso universitario– sobre la universidad actúa como un punto de condensación de los debates referidos al desarrollo nacional. Por ello, su comprensión nos permite el análisis crítico de la modernización del país, tanto de sus posibilidades como también de sus contradicciones.

Con este estudio, se trata de realizar aquello que, en términos del filósofo Michel Foucault, se puede denominar una ontología crítica del presente, es decir, el análisis de las condiciones que han hecho posible las formas contemporáneas de ser, conocer y actuar, en este caso, de la educación superior. Para este autor, "la crítica de lo que somos es a la vez un análisis histórico de los límites que se nos han establecido y un examen de su franqueamiento posible" (Foucault 1999, 351). De tal modo que la mirada al pasado nos permite acercarnos a las relaciones de poder que actúan en nuestro tiempo y condicionan el desenvolvimiento de la educación superior.

La selección del corpus de investigación ha seguido los siguientes criterios: 1. el análisis de textos provenientes de dos referentes distintos: los intelectuales de la academia y el Estado; 2. el análisis de textos de circulación escrita y que pueden ser clasificados en el género de ensayo, conferencias y política pública; 3. la selección y análisis de textos que hacen referencia a la función de la universidad, la relación de esta con la sociedad y la producción de ciencia y tecnología. Bajo estos criterios, el corpus seleccionado para la investigación corresponde, en primer lugar, a textos producidos por los intelectuales Alfredo Pérez Guerrero,[3]

3. Alfredo Pérez Guerrero fue un socialista y liberal. Sus reflexiones se centran en temas de lengua castellana, derecho, educación y moral. Fue rector de la Universidad Central del Ecuador (UCE) en los años 1951 a 1963 y dejó dicho cargo por causa de la suspensión de autoridades y docentes por mandato de la Junta Militar de Gobierno. Mientras ocupó el rectorado de la UCE, lideró el proceso de construcción de lo que se conoce como la Ciudad Universitaria y estuvo vinculado a la modernización de dicho centro de estudios.

Manuel Agustín Aguirre[4] y Hernán Malo,[5] formado por diecinueve textos.[6]

En segundo lugar, se seleccionaron textos correspondientes a los siguientes planes de desarrollo del Estado: *Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973* (PGD), elaborado en el Gobierno de la Junta Militar (1963-1966); *Plan Integral de Transformación y Desarrollo Nacional 1973-1976* (PITD), elaborado en el Gobierno del General Rodríguez Lara (1972-1976), y *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático 1980-1984* (PND), elaborado en el Gobierno de Jaime Roldós (1979-1984). El *corpus* de esta sección está conformado por ocho textos.[7]

---

4. Manuel Agustín Aguirre fue un teórico y militante activo del socialismo. En la década de los 60 fue parte de los fundadores del Partido Socialista Revolucionario Ecuatoriano. Su producción bibliográfica se concentra en temas de teoría social y económica. Aguirre ejerció el rectorado de la UCE en el período de mayo de 1969 a julio de 1970. Sus funciones fueron terminadas a causa del decreto de suspensión de las universidades ecuatorianas emitido por Velasco Ibarra. Mientras ocupó el rectorado, impulsó la reforma de la UCE a partir de los postulados de la Segunda Reforma Universitaria.
5. Hernán Malo fue un filósofo jesuita influenciado por la Teología de la Liberación, el Concilio Vaticano II y la CELAM de Medellín. Malo ejerció el rectorado de la Pontificia Universidad Católica de Quito desde septiembre de 1971 a febrero de 1978 y asumió dicho cargo cuando las universidades volvieron a abrirse en el año de 1971. Como rector, impulsó un proceso de modernización de la PUCE, para lo cual emprendió reformas académicas y curriculares, especialmente en la Facultad de Ciencias Humanas. Malo tuvo una presencia cercana a los grupos de estudiantes progresistas de la PUCE y pronto se convirtió en un referente del pensamiento crítico de la época.
6. Los pertenecientes a la autoría de Alfredo Pérez Guerrero son: "Carta a los estudiantes novatos" (texto 1), "Las Universidades de América' (texto 2), "La Universidad y la Patria" (texto 3), "La educación, el laicismo, la universidad" (texto 4), "La Universidad Central" (texto 5), "El pecado mayor" (texto 6) y "Discurso del Señor Rector de la Universidad Central, Doctor Don Alfredo Pérez Guerrero" (texto 7), pronunciado en la Conferencia Universitaria Nacional de 1957, realizada en Cuenca del 16 al 19 de mayo de 1957. De Manuel Agustín Aguirre, se han seleccionado los siguientes textos: "La reforma universitaria y sus problemas" (texto 8), "La crisis del sistema, la segunda reforma universitaria y sus postulados" (texto 9), "La ciencia y la técnica como instrumentos de sumisión y explotación y el llamado drenaje o fuga de cerebros" (texto 10), "Mensaje a los señores profesores, estudiantes, empleados y pueblo ecuatoriano" (texto 11), "Discurso al posesionarse del Rectorado de la Universidad Central" (texto 12), "Algunos aspectos de la aplicación de la Segunda Reforma Universitaria" (texto 13) y "La universidad ecuatoriana" (texto 14). Los textos de Hernán Malo son los siguientes: "Universidad sede de la razón" (texto 15), "Universidad, institución perversa" (texto 16), "Lineamientos para la acción universitaria" (texto 17), "Informe a la comunidad universitaria" (texto 18) e "Inauguración del Centro de Cómputo" (texto 19).
7. Del *Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973*, se consideran los textos "La educación" (texto 20) y "Educación Superior" (texto 21). En el *Plan Integral de Desarrollo y Transformación Nacional 1973-197*, se han seleccionado los siguientes: "Política científica y tecnológica" (texto 22), "Programa de recursos humanos" (texto 23) y "Programa de educación" (texto 24). Y del *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático 1980-1984*, se analizan: "Política educacional" (texto 25), "Programa de Educación Superior" (texto 26) y "Política de desarrollo científico y tecnológico" (texto 27).

A continuación, se exponen algunos elementos teóricos del estudio y los principales hallazgos que brinda la investigación.

## Discurso y sociedad

El sentido, en cuanto fenómeno social, es asimilable a un sistema económico en el cual interviene una dinámica de producción, circulación y consumo del sentido. Estos procesos no se dan espontáneamente, sino que están sometidos a ciertas reglas de generación que se relacionan con los mecanismos de funcionamiento de la sociedad. Para el semiólogo Eliseo Verón (1993), sobre la superficie de los textos quedan inscritas las huellas sociales que inciden en la producción de sentido. Desde esta perspectiva, un fenómeno social adquiere un carácter semiótico, pues como señala este autor:

> a) Toda producción de sentido es necesariamente social: no se puede describir ni explicar satisfactoriamente un proceso significante, sin explicar sus condiciones sociales productivas.
>
> b) Todo fenómeno social es, en una de sus dimensiones constitutivas, un proceso de producción de sentido, cualquiera que fuere el nivel de análisis (más o menos micro o macrosociológico. (Verón 1993, 125)

La producción de sentido hace referencia a dos procesos: por un lado, a la investidura de sentido que recae sobre materias sensibles y que las hace devenir en materias significantes. Y por otro lado, al funcionamiento de un sistema productivo que remite a las formas, mediante las cuales, el sentido se produce, circula y se consume en un contexto social determinado. Las materias significantes, en este caso, son el resultado de un trabajo social de producción de sentido. Esto hace que, a partir de los productos de circulación de sentido (textos), se puede ir a los procesos sociales que los han hecho posibles.

Verón denomina *ideológica* a la dimensión que hace referencia a las condiciones de producción del discurso. En este caso, la ideología no se halla en los contenidos de un discurso, sino en los procesos que intervienen en su producción. Lo ideológico es un atributo de todo discurso y no se define por las pretensiones de verdad a la que aspira, sino por el modo de generar un significado y las reglas de enunciación que lo someten.

Lo ideológico organiza los límites de lo decible dentro de la sociedad en un momento determinado. Incluso, como sostiene Marc Angenot, los discursos que se presentan como antagónicos pueden compartir tópicos, porque responden a reglas comunes de formación: "En toda sociedad, la masa de discursos –divergentes y antagónicos– engendra un *decible global* más allá del cual solo es posible percibir por anacronismo [...]

lo aún no-dicho" (2012, 28). Así, lo que la investigación busca mostrar es que, a pesar de los diferentes lugares de enunciación de los discursos –intelectuales de la academia y Estado–, hay un decir de época que se manifiesta en las reglas de formación de sus enunciados. La intertextualidad permite avizorar los rasgos de una época, la cual indica el modo cómo se organizan y configuran los discursos sociales, en este caso, el referido a educación superior.

A las reglas de producción de discursos sociales, Verón las denomina gramáticas. El concepto de gramática viene de la lingüística: "Lo que llamamos gramática no es otra cosa que el sistema (finito) de reglas que define la competencia y que debe dar cuenta de la propiedad básica de la capacidad lingüística: engendrar, sobre la base de dicho sistema finito de reglas, un conjunto infinito de frases" (Verón 1973, 254).

Las gramáticas de producción de los discursos son las reglas que definen la manera en que los discursos sociales son engendrados o reconocidos, pues el discurso no es una enunciación que surge de un autor a causa de su *creatividad*, sino que está entretejido con otros discursos, los cuales establecen las condiciones de lo decible para una época determinada: "Esto significa que, teóricamente, con ese conjunto de reglas podemos caracterizar un conjunto infinito de textos cuyos elementos en común son las propiedades definidas por las reglas" (Verón 1995, 75).

Como plantea Michel Foucault (1992), se puede considerar que en cada época el discurso tiene restricciones con respecto a lo que es decible, de tal modo que los sujetos que se presentan como productores de discursos no son otra cosa que funciones variables del mismo discurso.

La perspectiva teórica y metodológica que asume esta investigación permite además distanciarse de una corriente que tiene un profundo arraigo en el pensamiento ecuatoriano, a saber: la historia de las ideas. Este campo de estudio, desarrollado en la filosofía bajo el influjo indiscutible de Arturo Roig, se caracteriza por analizar contenidos y situar, dentro de un marco teleológico, el desarrollo de las ideas, asumiendo que estas poseen una unidad y un sentido que las orienta. Los estudios vinculados a la historia de las ideas han intentado encontrar el *sentido* y la *trayectoria* del pensamiento ecuatoriano y latinoamericano, con el fin de rescatar la *originalidad* que tienen. Sin embargo, tal como aquí se plantea, no interesa captar el sentido teleológico de las ideas, sino las reglas de producción de los discursos; es decir, se orienta a analizar por qué se formaron determinadas ideas y no otras. En esta perspectiva de análisis, interesan las relaciones de poder dentro de las cuales el discurso universitario está inscrito para así salir de las dicotomías, en este caso academia y Estado, y complejizar el análisis de los enunciados producidos por estos actores.

## Reglas de formación del discurso universitario

Los sentidos que se construyen sobre la educación superior, particularmente la universitaria, poseen unas reglas comunes de enunciación que son posibles de identificar al momento de producir la relación intertextual entre los intelectuales de la academia y el Estado. Se trata de reglas de formación que debe seguir el discurso universitario para constituirse como tal y que, situando este tema en los debates sobre reforma universitaria de la época analizada, permiten captar los sentidos comunes que se establecen sobre la modernización de la sociedad ecuatoriana y el lugar de la universidad en el desarrollo del país. A continuación se presentan elementos que han sido extraídos del proceso de investigación.

### *1. La dimensión teleológica de la historia*

El discurso universitario opera bajo una lógica especial: las *grandes transformaciones* de la estructura educativa universitaria acontecen en el tiempo presente, puesto que se construye el sentido de que existe un orden en la historia de esta entidad según el cual el tiempo presente aparece bajo el signo *revolucionario*.

El pasado aparece representado con fines didácticos, ya que sirve para enseñar una *verdad* sobre la universidad ecuatoriana, a saber: la universidad es el referente del pensamiento crítico de las sociedades, desde donde se han hecho posibles los cambios en la historia de la humanidad. Se construye un discurso *esencialista* sobre la universidad, puesto que se le adjudica características que trascienden todo contexto. Así, la universidad aparece representada como el sitio donde ha reposado la *moral* (Pérez Guerrero), la *revolución* (Aguirre) o la *razón* (Malo) de un modo incorruptible y sustancial. En otras palabras, la reforma universitaria y su contribución al desarrollo radica en la capacidad de la universidad en mantener y preservar su *esencia*.

Este uso didáctico del pasado es utilizado por el Estado para justificar las políticas de educación superior. En esta perspectiva, el pasado se colma de imágenes negativas que indican el tipo de educación que se requiere superar: *verbalista* (PGD), *carente de un enfoque adecuado* (PITD), *freno para el desarrollo* (PND). Estos sentidos constituyen una forma que tiene cada Gobierno para restar legitimidad a las administraciones pasadas y mostrarse a sí mismo como el régimen más propicio para el cambio en la educación.

En cualquiera de los casos, tanto los intelectuales de la academia como el Estado se consideran a sí mismos como los poseedores de la *verdad histórica* que fundamenta y legitima el cambio y la orientación de la educación superior. Así, el tiempo pasado sirve, en cierto sentido, como *terreno*

*de preparación* de las reformas universitarias que se pretenden implementar. Es decir, la historia actúa como una narración que busca ordenar los hechos conforme con un destino previamente determinado, el cual tendría su momento de esplendor en la coyuntura que viven los autores aquí analizados. El tiempo presente es aquel que está más cercano a las transformaciones sociales; mientras que el pasado se inmoviliza, ya sea como un recuerdo de las *virtudes* de la universidad o como una etapa que tiene que ser superada.

Por tal razón, la reforma universitaria adquiere dimensiones épicas dentro de un horizonte de la historia teleológicamente definido, pero que en su constitución es disputado políticamente. Asimismo, el *futuro* de la sociedad aparece condicionado a las expectativas de transformación o acción de la universidad, con lo cual a esta se le resta su carácter contingente; es decir, pasa a segundo plano la dimensión política o de confrontación de intereses presentes en las reformas o en la conducción de la universidad ecuatoriana. Al contrario, se presenta a la reforma como una *necesidad histórica* al servicio del desarrollo productivo, social y económico del país.

Esto pone en evidencia que existe una gramática discursiva encargada de adjudicar a la universidad una esencia, mediante la cual se explica todo el quehacer de esta entidad. Por eso, al momento de plantear los procesos de reforma universitaria, se sostiene que el cambio en su estructura tiene alcances ontológicos, pues implica una transformación total en su naturaleza o incluso de todo el sistema universitario del país.

Para el caso de los intelectuales de la academia, se torna más evidente la idea que, cambiando unas instituciones concretas (universidades Central y Católica), se puede cambiar todo el sistema de educación superior del país. Sin embargo, lo que pasa a segundo plano son los contextos locales en los cuales se inscribe la universidad. Con esto, se evita señalar el contexto específico en el cual opera la acción educativa universitaria, puesto que la adjudicación de una esencia contribuye a la abstracción de esta entidad de su contexto más inmediato. Esto, como se ha señalado, va en detrimento de una visión histórica y política de la universidad, puesto que, independientemente del lugar donde se asiente, se construye el discurso según el cual por sí misma ella genera un aporte decisivo al desarrollo del país.

En tal sentido, es posible observar en los intelectuales de la academia la apelación al recurso de la *metáfora ontológica* (Lakoff y Johnson 1995), la cual permite representar a la universidad de manera uniforme a partir de alguna característica definida como sustancial o determinante en su funcionamiento.

Las metáforas como "Orden de Caballería" (Pérez Guerrero), "Segunda Reforma Universitaria, motor del desarrollo" (Aguirre) o "sede de la razón" (Malo) apuntan a señalar que la universidad es la clave del desarrollo del país. La metaforización cumple la función de esencializar este atributo de

la universidad. Además sirve para protegerla de la crítica que cuestiona la efectividad o legitimidad de dicha tarea. Al respecto, Pérez Guerrero y Malo recurren a dos enunciados para explicar la crisis que atraviesa la universidad, a saber: el *ultraje* y la *perversión*. Ambos se ubican en el orden de lo moral, con lo cual se puede obviar la crítica política a la entidad universitaria y transferir a entidades externas el desequilibrio del funcionamiento de la universidad, ya que, en su interior, esta conserva sus atributos.

Todo esto contribuye a producir un sentido en el cual hay una relación de causalidad entre universidad y desarrollo. Además –hay que insistir– contribuye a descontextualizar a esta entidad, puesto que las metáforas se presentan como una abstracción de la realidad. Aunque, si bien es cierto, Manuel Agustín Aguirre sospecha de los usos políticos que la universidad ha tenido en el pasado, la postulación metafórica de una Segunda Reforma Universitaria le permite situar a la universidad en un *momento revolucionario*, por el cual esta entidad se inscribe dentro de una visión teleológica de la historia y de las transformaciones sociales.

## 2. *La universidad como el lugar de la* civilización

El discurso universitario define la identidad de la sociedad de manera negativa, específicamente en contraposición a la universidad y al Estado. Así, la sociedad y sus significantes equivalentes como "pueblo", "masa", "población", "vulgo", tal como estos son utilizados por los autores aquí estudiados, denotan la imposibilidad que esta tiene de constituirse como un ente autónomo, con capacidad de lenguaje y acción (Habermas 1998).

Esto hace que los sujetos en sociedad no tengan la legitimidad para argumentar, comunicar, expresar pensamientos o incluso realizar acciones de manera autónoma. El sentido que adquiere la sociedad, en las restricciones impuestas por esta gramática discursiva, es la de un conjunto de sujetos que se encuentra en condición de minoridad, razón por la cual se insiste en la necesidad de su tutelaje: una entidad *superior* a ella, ya sea el Estado o la universidad, debe actuar como mediadora en la toma de decisiones.

Por estas razones, para Pérez Guerrero, el pueblo es un lugar *profano*, en oposición a la cualidad *sagrada* que tiene la universidad, considerada una *Orden de Caballería*. Del mismo modo, Aguirre señala que el pueblo es *músculo*, en oposición al *intelecto* que representa la universidad o, como acontece en Malo, el pueblo está dominado por *mecanismos oscuros*, contrariamente a la universidad, que es *sede de la razón*, de la luz.

Por su lado, el Estado presenta a la universidad como equivalente a la planificación estatal necesaria para el *desarrollo*. En esta entidad, se forman las profesiones y el número de profesionales requeridos para ejecutar la política pública. La universidad es el lugar donde opera la racionalidad

estratégica, lo que la convierte en un sitio productivo y en armonía con el desarrollo. En cambio, la sociedad, tal como la caracteriza el Estado, es equivalente a desestabilización y violencia. Ejemplo de estas características es la *presión* (PGD) que ejerce para ingresar a la universidad o la *violenta* (PND) expansión de la matrícula. Además se insiste en que la sociedad tiene que ser el lugar de la formación de los *recursos* (PITD) necesarios para la producción. Este discurso señala el potencial desestabilizador que tiene la sociedad, especialmente cuando asume decisiones por fuera de la planificación estatal. Esta planificación, a su vez, es el lugar donde reside la verdad en la conducción del desarrollo.

El discurso universitario presenta a la sociedad como carente de uno de los atributos fundamentales de modernidad, a saber: la racionalidad. Por tal motivo, la acción de la universidad se comprende como un acto de *donación* de aquel que sabe (sujeto universitario) hacia quién no sabe (la sociedad). La racionalidad condensa los atributos de las sociedades desarrolladas. Así, para la academia, se trata de una racionalidad que cumple la tarea de *ilustrar* a la sociedad; es decir, sacar de la *oscuridad* de la ignorancia o la alienación a los individuos; mientras que para el Estado se trata, fundamentalmente, de una racionalidad de tipo instrumental, ya que está orientada a la elección de las estrategias más eficientes para ejecutar los planes de desarrollo.

En todo caso, se trata de una racionalidad equivalente a la razón científico-técnica. Esto hace que la universidad cumpla la función de legitimar la representación del mundo proveniente de dicha tradición como la única válida en el proceso de desarrollo nacional, además, desde un modelo de ciencia en el cual únicamente los actores universitarios son capaces de participar tanto en la definición de programas de investigación como en la validación de sus resultados.

Existe la preocupación de llevar hacia el pueblo el conocimiento producido en los recintos universitarios, lo cual se expresa de distintos modos. Por ejemplo, para el Estado, lo importante es llevar el conocimiento para que el pueblo adquiera las habilidades técnicas para insertarse en los programas de desarrollo; mientras que la academia busca llevar este mismo conocimiento para que el pueblo se *ilustre* y participe de la *verdad* construida en la universidad.

Por esta vía, la acción de la universidad forma parte de un proceso de *civilización*, pues busca que la sociedad construya su desarrollo de acuerdo con el conocimiento proveniente de la ciencia moderna, eliminado los residuos de un saber popular o de otras fuentes de conocimiento.

Este *proceso civilizatorio* tiene la característica de ser tutelado por un grupo *selecto* de personas: los profesionales universitarios. Ciertamente, uno de los temas en disputa en la época analizada se refiere al ingreso a la universidad. Las posiciones respecto a este tema pueden variar: los autores analizados defienden el libre ingreso, mientras que el Estado defiende un

ingreso restringido. Sin embargo, el funcionamiento de este discurso opera bajo la lógica de que, ya sean todos o unos cuantos, los sujetos que ingresan a la universidad son los delegados que llevarán adelante el proceso de transformación nacional. Como señala el filósofo Santiago Castro-Gómez:

> la universidad funciona más o menos como el panóptico de Foucault, porque es concebida como una institución que establece las fronteras entre el conocimiento útil y el inútil, entre la *doxa* y la *episteme,* entre el conocimiento legítimo (es decir, el que goza de 'validez científica') y el conocimiento ilegítimo. (2007, 81)

Por tal motivo, discursivamente se crea el sentido de que la universidad es la fuente de donde surgen las soluciones a los problemas del país. Además, se transfiere a los estudiantes la responsabilidad de llevar adelante este proceso. Sin embargo, lo que no contempla este discurso es que, a pesar del incremento de la matrícula universitaria, sigue siendo reducida –para la época e incluso actualmente– la proporción de estudiantes que efectivamente ingresa y, por tanto, el conocimiento se deposita en pocas personas, las mismas que adquieren una responsabilidad de carácter nacional e *histórica*. Las estadísticas sobre matrícula universitaria indican lo siguiente:

> Entre las décadas de los 60 y 70, la promoción de políticas para la democratización de la universidad, habían provocado el aumento de la población universitaria; sin embargo, esto no significó que la clase baja tenga acceso a la educación superior, puesto que los estudiantes de clase media y alta fueron quienes ingresaron mayoritariamente a la universidad. Por ejemplo, en los años lectivos 1968-69 y 1969-70, los hijos de obreros y artesanos matriculados en el primer año representaban el 7,2% de los estudiantes; y en 1971-72, esta proporción era del 8,7%. (Moreno y Celi 2013, 210)

Esto implica que la supuesta conducción de la sociedad que la universidad tiene que realizar se efectiviza desde una cierta élite que ha logrado el ingreso y la titulación. Además, de manera paradójica, se presenta a la universidad como la entidad que posibilita la transformación social, a la par que en su interior se siguen reproduciendo las desigualdades de clase presentes en la sociedad. Solo un reducido número de estudiantes estará encargado de *liderar* la transformación social por medio de la *ilustración* y *productividad* que otorga la ciencia moderna.

El elemento antagónico de esta representación de la universidad se da en la disputa entre los intelectuales y el Estado por el liderazgo de la reforma universitaria. Cada uno de estos actores defiende su legítima autoridad para conducir el proceso de transformación de la universidad y, por ende, del país. Sin embargo, comparten dos presupuestos. Primero, la reforma universitaria va a conducir al país a la transformación de sus estructuras. Segundo, la reforma universitaria es un asunto que necesita

un liderazgo, ya sea este de tipo intelectual, político, moral o técnico, que excluye la participación de amplios sectores de la sociedad en la toma de decisiones. La gramática de este discurso plantea que reformar la universidad es un asunto concerniente a los ilustrados o a los tecnócratas, pues ellos lograrían comprender las estructuras y grandes procesos sociales, a diferencia de la sociedad, que estaría más vinculada con lo contingente.

### *3. La instrumentalización de la ciencia y la tecnología*

En relación con la producción de ciencia y desarrollo tecnológico, se instituye el sentido que el conocimiento producido en la universidad se convierte en equivalente de objetivo y verdadero para comprender la realidad nacional. Así, se enuncia que la universidad es el lugar privilegiado para la legitimación de los conocimientos que conducen al desarrollo: "La universidad es vista, no solo como el lugar donde se produce el conocimiento que conduce al progreso moral o material de la sociedad, sino como el núcleo vigilante de esa legitimidad" (Castro-Gómez 2007, 81). La universidad se convierte, en efecto, en la entidad que demarca las fronteras entre el conocimiento útil para el desarrollo del país y aquel que es inútil y, por tanto, puede ser desechado por su valor improductivo.

El conocimiento útil se ubica al nivel de la *episteme*; es decir, la ciencia y la técnica moderna; mientras que el conocimiento inútil forma parte de la *doxa*, del saber popular, del sentido común. La frontera que se traza entre estas formas de conocer se legitima mediante dos ideas. En primer lugar, la ciencia y la tecnología se articulan con la producción económica, pues se considera que son los conocimientos que más pueden aportar al aumento de las fuerzas productivas del país. De este modo, se forma una cadena enunciativa que vuelve equivalente la relación entre ciencia-tecnología-producción-economía-desarrollo.

En segundo lugar, se elimina de la ciencia y de la tecnología intereses particulares que pueden perjudicar al desarrollo productivo del país, ya que se postula que se trata de un conocimiento que está por fuera de las relaciones de poder. Esto trae como consecuencia que la ciencia y la tecnología sean siempre representadas como la garantía para el desarrollo productivo. Esta caracterización hace que, además, este tipo de conocimiento pierda el carácter histórico y político, pues se elabora una imagen abstracta de la ciencia y la tecnología. Estas últimas son la respuesta *definitiva* al problema del subdesarrollo y se elimina toda sospecha de los intereses políticos que intervienen en su generación y aplicación.

El discurso universitario evidencia dos fenómenos que, de acuerdo con Habermas (1986), se presentan en las sociedades modernas: la intervención tecnocrática para resolver problemas de la sociedad y la conversión de la ciencia en la primera fuerza productiva del país, o lo que este autor

denomina la *cientifización de la técnica*. Desde esta perspectiva, la ciencia y la tecnología se encargan de realizar los ajustes necesarios para corregir las fallas de la sociedad, razón por la cual esta es reducida a un conjunto de conocimientos de tipo práctico para resolver problemas concretos.

Estas características del discurso universitario se observan más claramente en el modo como el Estado representa la ciencia y la tecnología, siempre articuladas con otros enunciados tales como *producción económica* (PGD), *apoyo a la producción* (PITD), *forma de satisfacer a los sectores productivos* (PND). Se justifica esta articulación porque la ciencia y la tecnología tienen consecuencias directamente positivas para el desarrollo del país, siempre y cuando sean desarrolladas dentro del marco de la planificación estatal. El carácter pragmático de la ciencia se hace visible en el tratamiento de las ciencias sociales. El Estado genera un discurso en el cual las ciencias sociales, por sí mismas, carecen de consecuencias favorables para el desarrollo del país, es decir, son deslegitimadas por la falta de implicación directa en la producción económica.

El Estado restringe la ciencia y la tecnología a una forma de conocimiento que tiene que adecuarse a la organización técnica de una sociedad racionalizada (Habermas 1986, 56). Es decir, porque la sociedad está técnicamente planificada –de acuerdo con el Estado–, los conocimientos científicos y tecnológicos, del mismo modo, tienen que estar racionalizados.

Por su lado, los intelectuales de la academia comprenden el problema de la ciencia y la tecnología desde un argumento que construye un modelo y un antimodelo de estas. Este argumento encuentra su mejor expresión en el discurso humanista. La ciencia y la tecnología muestran insuficiencias al momento de carecer de algún modelo orientativo, el cual sería extraído de las humanidades.

En efecto, la gramática de este discurso muestra que la ciencia y la tecnología, para hacer efectiva su plena participación en el desarrollo del país, requieren estar conectadas con el discurso humanista. Se trata de un humanismo que cumple una doble función. En primer lugar, sirve para explicar las causas que hacen que la ciencia y la tecnología no cumplan, de manera cabal, su aporte a la transformación social del país. El problema, tal como es definido por estos autores, radica en que la ciencia y la tecnología han omitido que lo importante es formar *hombres virtuosos* y no solo técnicos profesionales.

En segundo lugar, el humanismo encuentra su lugar en los procesos de producción económica, aportando una reflexión crítica sobre la realidad. Así, aunque los técnicos posean el saber hacer o los instrumentos para concretar programas de desarrollo, todos ellos tienen que estar orientados por una reflexión humanista que dirija su accionar.

Hay que añadir que se trata de un humanismo abstracto, puesto que postula unos valores cívicos que, sin ser especificados ni contextualizados,

se presume que toda la sociedad debe compartir. Lo humano, en ese sentido, permite que la función productiva que cumplen la ciencia y la tecnología se convierta en algo cívico o moral y, por tanto, bueno para el desarrollo del país. Si carece de dicha moralidad, la ciencia y la tecnología pierden legitimidad. Debe recalcarse que dicha orientación moral requerida por la ciencia y la tecnología es proporcionada por los intelectuales de la academia, ya que en ellos residiría la verdad sobre lo humano.

En todo caso, se puede observar que hay una disputa sobre el lugar que deberían tener las ciencias sociales dentro del desarrollo productivo del país. Este debate se desplaza entre dos perspectivas. Por un lado, para el discurso enunciado desde la academia, las humanidades cumplen la función de orientar a la ciencia y la tecnología y desde ahí se insertan en el desarrollo productivo. El Estado, por su lado, señala que las humanidades, para ser productivas, también tienen que estar tecnificadas para encontrar un lugar en la producción. Aunque este debate presenta un contenido diferente, posee un funcionamiento discursivo semejante, puesto que sitúa a la ciencia y a la tecnología como garantías del desarrollo, pero, para conseguirlo, deben ser usadas *correctamente*.

La universidad, en esta gramática discursiva, se abstrae de intereses particulares, específicamente los que pueden generarse dentro de los procesos de investigación, y aporta en la construcción de una imagen *objetiva* de la realidad, la misma que garantizaría la transformación de las estructuras que generan el subdesarrollo.

### *4. La universidad asume la tarea de reconstrucción de la patria*

Hay una gramática del discurso universitario que se elabora recurriendo a un lenguaje proveniente del nacionalismo, muy presente en la época analizada. Efectivamente, se presenta a la universidad como la entidad que va a *reconstruir* la patria, la que va a *proteger* la cultura y *ensalzar* los valores cívicos de la población.

En ese sentido, se ve en la patria un lugar que está en peligro. La causa de este peligro lo constituye la situación de subdesarrollo y dependencia que tiene la nación. La universidad eleva su función a dimensiones cívicas, ya que pretende proteger a la patria de las amenazas externas para conseguir que esta sea completamente autónoma.

Hay que considerar que el lugar desde el cual se realiza esta supuesta reconstrucción de lo nacional está fuertemente ligado con lo urbano. De este modo, se establece que la ciudad es el lugar del conocimiento y de defensa de lo nacional. La reforma universitaria se comprende dentro de esta gramática como un discurso que se vuelve operativo en los límites de lo urbano. Por tal motivo, las tareas de extensión universitaria siempre son comprendidas como acciones puntuales de transmisión del conoci-

miento, de manera preferencial a los que están por fuera de la ciudad. No se trata de explorar la posibilidad de la universidad por fuera de un proyecto urbano de modernización de la sociedad, sino de extender lo urbano hacia lo rural. Al respecto, el filósofo Bolívar Echeverría señala:

> Es importante señalar que la ciudad es uno de los símbolos de la modernización, puesto que alrededor de esta se concretan los proyectos de desarrollo productivo, y de la Barbarie por la Civilización se encauza a través de ciertos requerimientos especiales. Estos son los del proceso de construcción de una entidad muy peculiar: la Gran Ciudad como recinto exclusivo de lo humano. (Echeverría 1995, 161)

La ciudad es el lugar donde se reforma la universidad y en el cual la patria puede reconstruirse, lo cual es equivalente a alcanzar el desarrollo. Esta idea de patria, dentro de la gramática del discurso universitario, tiene la característica de ser un lugar homogéneo, en el cual se comparten valores comunes para toda la población.

El enunciado *patria* siempre es intrínsecamente bueno, por el motivo que está articulado con múltiples virtudes morales, las cuales actúan como punto de identificación de la población. Sin embargo, tiene una restricción discursiva, ya que sitúa la idea de patria por fuera de las luchas de poder que han construido ese discurso y, por tanto, invisibiliza la exclusión que conlleva la formulación de un enunciado universal como *patria*.

El discurso universitario adjudica a la cultura nacional una serie de valores que deben ser preservados, pero no llega a enunciar las relaciones de poder que hacen posible la formación de dicha cultura. Se ve lo cultural, al igual que lo cívico, por fuera de relaciones políticas y se prefiere ubicarlos dentro de un discurso de exaltación y dignificación.

Al respecto, en los planes de desarrollo emitidos desde el Estado, se observa que el elemento cultural aparece como un recurso que puede ser utilizado para alcanzar los fines del desarrollo. Además, prima una visión patrimonialista de lo cultural, ya que se considera que la cultura nacional se sitúa en el pasado y requiere ser preservada. Sin embargo, el Estado no está pensando en una economía de la cultura, término que se utiliza para referirse a los flujos económicos que inciden en la actividad artística en sus distintos campos. Para el Estado, la cultura es una cualidad que deben poseer los individuos, ya que eso les va a permitir, fundamentalmente, insertarse en los procesos productivos o industriales. Por tal motivo, por señalar un caso, el PITD se refiere a que en educación se hace indispensable asumir el enfoque de *recursos humanos*, ya que la educación, y particularmente la formación cultural, es un elemento que va a formar los cuadros de trabajadores que requiere el Estado. Sin embargo, hay que insistir, todo esto parte del presupuesto de que un plan de desarrollo es equivalente a una imagen

objetiva e instrumental del desarrollo y, por ende, la esfera cultural es entendida desde dichos planes.

Por su lado, los intelectuales de la academia construyen un discurso en el cual la universidad es una entidad que cumple de manera eficiente las funciones que se esperarían del Estado. Así, la patria estaría confiada a la universidad y esta tiene que protegerla: es decir, estudiar sus problemas y encontrar soluciones. El Estado, a diferencia de la universidad, no tendría la autoridad para realizar esta función. Al contrario, se lo presenta como una amenaza para la universidad y para la sociedad.

Frente a los abusos de poder del Estado –considerando la época de dictadura en la cual se generan estos discursos–, para la academia, la universidad se presenta como una entidad que está al servicio del pueblo. Pérez Guerrero se refiere a la labor de la universidad en la defensa de la *dignidad* de la patria, Aguirre habla de que la universidad debe "irradiarse hacia el pueblo y luchar por la Nación" y Malo habla de "salir al encuentro de la sociedad".

Todo esto indica que, por un lado, la patria (entiéndase también la sociedad) no tendría la capacidad política requerida para resolver sus problemas o conocer su situación de subdesarrollo. La patria se encuentra en un estado de minoridad y, por tanto, requiere la asistencia de una entidad que le tutele en su camino al desarrollo. Por otro lado, la patria, de acuerdo con este discurso, delegaría a la universidad la función de reconstruirla, es decir, de transformar la realidad social, a diferencia del Estado, que, a juicio de los intelectuales de la academia, no lo ha conseguido.

## A modo de cierre

Es posible observar que, en la época aquí analizada, hay una tensión entre el discurso del progreso social y del desarrollo. El primero hace referencia a los ideales ilustrados de conducción de la sociedad por parte de las élites intelectuales. Presupone, además, un orden teleológico dentro del cual se inscriben los sujetos. Mientras tanto, el desarrollo hace referencia a la planificación, racionalización de recursos y a una confianza en las potencialidades de la ciencia y la tecnología.

En términos de Castro-Gómez (2007), hay un desplazamiento de los grandes relatos que han construido sobre la universidad, a saber, los relatos del desarrollo del pueblo y del progreso moral. Para el primero, lo importante es que las naciones puedan gozar de las ventajas que tienen la ciencia y la tecnología para así mejorar sus condiciones materiales. Por su parte, el relato del progreso moral alude al crecimiento *espiritual* del pueblo como garantía de cualquier transformación. El significante *desarrollo* actúa como punto de condensación de estos sentidos, ya que este permitirá concretar las promesas de transformación de la ciencia y la tec-

nología, así como también una especie de proceso ilustrado para que las distintas capas de la sociedad participen de la racionalidad moderna. La ciencia se vuelve depositaria de la verdad y, con ello, se genera un fortalecimiento de la modernización social, que trae consigo, paradójicamente, la exclusión de otros actores sociales.

Así, la modernización de la sociedad y de la universidad refleja una de las características que tiene la modernidad, a saber, el carácter adultocéntrico como una forma dominante de representación e interacción social (Vásquez y Bravo Reinoso, 2015). Según esto, la modernidad construye unos discursos que se encargan de infantilizar a unos sujetos, entendiendo por esto la representación de un carácter de minoridad y de ausencia de coetaneidad de un determinado segmento de la población. Para el caso del discurso universitario, es posible identificar que todos los sujetos que se ubican por fuera de los recintos de esta institución adquieren un matiz de peligro, por cuanto requieren la intervención de otro actor –el universitario– para adquirir los atributos vinculados a la razón. Esto se puede observar especialmente en las representaciones que se hacen de la ciencia y la tecnología, ya que estas adquieren una dimensión ideológica (Habermas, 1986), porque se considera que las relaciones de poder se pueden identificar siempre por fuera del conocimiento científico y, por tanto, dicho poder puede ser controlado o reorientado.

Sin embargo, como señala el sociólogo Boaventura de Sousa Santos (2010), no se plantea si la universidad requiere una transformación epistémica, es decir, si requiere ampliar los criterios de validación del conocimiento o iniciar procesos de diálogo de saberes más profundos, a partir de otras tradiciones del conocimiento o desde la valoración de la experiencia de los actores. Al contrario, en el discurso universitario, el conocimiento disciplinar proveniente de la ciencia sigue siendo el único válido para suscitar cualquier proceso de desarrollo. Sobre esto, De Sousa Santos (2010) indica:

> Es un conocimiento homogéneo y organizativamente jerárquico, en la medida en que los agentes que participan en su producción comparten los mismos objetivos de producción de conocimiento, tienen la misma formación, la misma cultura científica y lo hacen según jerarquías organizacionales bien definidas. Es un conocimiento basado en la distinción entre investigación científica y desarrollo tecnológico, y la autonomía del investigador se traduce en una cierta irresponsabilidad social frente a los resultados de la aplicación del conocimiento. (De Sousa Santos 2010, 155)

Esto hace que la universidad, según este autor, requiera una transformación urgente de lo que entiende por conocimiento y de sus procesos de construcción y validación. Siguiendo el planteamiento del filósofo Ricardo Gómez (2014), habría que añadir que no existirá un auténtico cuestionamiento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico

sin un adecuado análisis de la dimensión valorativa de las ciencias. Esta dimensión, a su vez, según este autor, no es algo que acontece por fuera de la ciencia, sino que es un elemento constitutivo de la práctica científica. Por tanto, se requerirían modelos de ciencia o de producción de conocimientos que impliquen una participación de la sociedad en la definición de las agendas de investigación e incluso en la forma de validación de los resultados de las mismas, ya que una ciencia democrática es condición para una sociedad con tales características.

Poner en evidencia las reglas de formación de un discurso de época obliga a pensar si es posible plantear otros lugares de enunciación, tal como lo sugiere el filósofo Jacques Derrida (1994):

> 1. Intentar la salida y la deconstrucción sin cambiar de terreno, repitiendo lo implícito de los conceptos fundadores y de la problemática original, utilizando contra el edificio los instrumentos o las piedras disponibles en la casa [...].
>
> 2. Decidir cambiar de terreno, de manera discontinua e irruptiva, instalándose brutalmente fuera y firmando la ruptura y la diferencia absolutas. (Derrida 1994, 173)

La primera estrategia constituye la crítica inmanente del discurso universitario, lo cual es una crítica orientada a optimizar lo que se tiene y corregir los vacíos de su proceso de modernización y, en general, del de la sociedad. Mientras que la segunda estrategia es un cambio brusco de los lugares de enunciación y un replanteamiento crítico de la función de la universidad y su relación con la sociedad. Sin embargo, como bien señala Derrida, no se trata ni de una elección sencilla ni tampoco una elección única, más bien se trata de una elección que transita entre estas dos estrategias, en un ejercicio constante de repensar la universidad, resignificar los procesos de modernización de la sociedad y ser capaces de avizorar los límites que tienen nuestros propios discursos y críticas. ¿Cuán pertinente es para nuestro tiempo delegar y condicionar la transformación de las estructuras del país a los actores de la educación superior? ¿Cómo avanzar en la deconstrucción de las imágenes monolíticas que se tienen sobre la academia y el Estado para comprender las luchas por el poder que los constituyen? ¿Qué modelos de conocimientos y de ciencias se requieren desarrollar para una sociedad democrática?

## Lista de referencias

Aguirre, Manuel Agustín. 1973. *La segunda reforma universitaria: Selección de documentos*. Quito: Universidad Central del Ecuador.

Angenot, Marc. 2012. *El discurso social: Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bravo Reinoso, Pedro. 2016. *La gramática del discurso universitario en el Ecuador (1960-1980)*. Quito: Centro de Publicaciones de la-Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

Castro-Gómez, Santiago. 2007. "Decolonizar la universidad.: La *hybris* del punto cero y el diálogo de saberes". En Santiago Castro-Gómez y Rafael Grosfoguel, edit., *El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, 79-92. Bogotá: Siglo del Hombre.

CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo). 1980. *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático: 1980-1984*. Quito.

De Sousa Santos, Boaventura. 2010. "La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad". En René Ramírez, coord., *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, 139-94. Quito: SENPLADES.

Derrida, Jacques. 1994. *Márgenes de la filosofía*. Madrid: Cátedra.

Echeverría, Bolívar. 1995. *Las ilusiones de la modernidad*. CDMX: Tramasocial.

Foucault, Michel. 1992. *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets.

---. 1999. "¿Qué es la ilustración?". En *Estética, ética, hermenéutica*, 335-52. Barcelona: Paidós.

Gómez, Ricardo. 2014. *La dimensión valorativa de las ciencias: Hacia una filosofía política*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Habermas, Jürgen. 1986. *Ciencia y técnica como "ideología"*. Madrid: Tecnos.

---. 1998. *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.

JUNAPLA (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica). 1963. *Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973*, 5 vol. Quito.

---. 1972. *Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977*. Quito.

Lakoff, George, y Mark Johnson. 1995. *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Cátedra.

Malo, Hernán. 1996. *Pensamiento universitario*. Quito: Corporación Editora Nacional (CEN).

Pérez Guerrero, Alfredo. 1957. "Discurso del Señor Rector de la Universidad Central, Doctor Don Alfredo Pérez Guerrero". *Anales de la Universidad de Cuenca*, t. 13 (abril): 331-37. Cuenca: Universidad de Cuenca.

---. 1964. *La universidad ultrajada*. Quito: Publitécnica.

---. 1965. *La Universidad y la Patria*. Quito: Edit. Universitaria.

Quintero, Rafael, y Erika Silva. 2001. *Ecuador: Una nación en ciernes*, t. III. Quito: Edit. Universitaria.

Ribeiro, Darcy. 1971. *La universidad latinoamericana*. Caracas: Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela.

Tinajero, Fernando. 1990. "De la violencia al desencanto: Cultura, arte e ideología 1960-1979". En Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva historia del Ecuador*, vol. 11, Época Republicana V: El Ecuador en el último período,283-318. Quito: CEN / Grijalbo.

Unda, Mario. 2011. "La Universidad Central del Ecuador: 1972-2011. Aproximaciones para una rediscusión". En PUCE, *Historia de la Universidad en el Ecuador. Sus Principales hitos: Simposio Permanente sobre la Universidad*, 3, 37-61. Quito: PPL Impresores.

Vásquez, Jorge Daniel, y Pedro Bravo Reinoso. 2015. *Crítica de la sociedad adultocéntrica*. Quito: Centro de Publicaciones-PUCE.

Verón, Eliseo. 1973. "Condiciones de producción, modelos generativos y manifestación ideológica". En Eliseo Verón, edit., *El proceso ideológico*, 251-93. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.

---. 1993. *La semiosis social: Fragmentos de una teoría de la discursividad.* Trad. por Emilio Lloveras. Barcelona: Gedisa.
---. 1995. *Conducta, estructura y comunicación: Escritos teóricos 1959-1973.* Buenos Aires: Amorrortu.

# UNIVERSIDAD, ESTADO Y AUTONOMÍA

Esthela Alfonsina Andrade Ortega[1]

## Introducción

Este artículo analiza la manera como se ha producido la expansión del poder y control del Estado ecuatoriano sobre las universidades de este país en el período 2007-2017. Se considera pertinente el análisis de la reforma que surge a partir del año 2007, pues, a pesar de no ser esta reforma la primera ni la última, es la más importante que se ha planteado desde el Estado.[2]

Además, esta reforma resulta en el quebrantamiento de la noción tradicional de *autonomía universitaria* debido a la profunda intervención en los marcos normativos e institucionales que regulan, controlan y someten a la universidad al poder estatal en aspectos académicos, administrativos y de investigación produciendo espinosos conflictos entre la universidad y el Estado. Los conflictos aparecen debido a desacuerdos alrededor de la funcionalización de la universidad al proyecto político gubernamental, la trascendencia de las reformas implementadas y la necesidad de la universidad de construir su propio proyecto de vida y su propia identidad sin tutelas. En este trabajo se hace una revisión histórica del concepto de autonomía y la manera en que su evolución ha sido producto de los contextos en los cuales funciona la universidad. El presente artículo forma parte de una investigación doctoral que se encuentra en una primera fase de investigación. La metodología es cualitativa, basada en el análisis documental tanto de los organismos de control (CES, CEAACES, SENESCYT) como de las universidades y entrevistas a los actores de esta reforma.

Se espera analizar y contrastar las dimensiones normativa, discursiva y de implementación de la reforma universitaria ecuatoriana. La in-

---

1. Candidata doctoral en Estudios Latinoamericanos de la UASB-E. Docente PUCE-Sede Ibarra.
2. Otra reforma importante fue la implantada por Gabriel García Moreno en el siglo XIX. El modelo establecido por García Moreno daba gran importancia a la educación técnica, necesaria para el desarrollo del Estado moderno. Se creó la Escuela Politécnica Nacional con el propósito que su proyecto de desarrollo se sentara sobre bases firmes no solo en el plano del conocimiento científico, sino también moral y ético.

tención es comprender un contexto que es parte de un proceso histórico de construcción de una nueva realidad de la universidad ecuatoriana, presentada a partir de la lógica y la visión de sus protagonistas, es decir, desde la subjetividad de los mismos.

## La autonomía universitaria a través de la historia

Los principales objetos de investigación son la universidad, el Estado y el conjunto de relaciones entre ellos. El concepto central a partir del cual se establecen estas relaciones es la autonomía.[3] Sin embargo, el concepto de la autonomía universitaria no puede ser definido fácilmente, pues su propia concepción ha sido fuente de debates y disputas por cerca de mil años. En efecto,

> la universidad es una de las instituciones más antiguas del mundo occidental, que ha ido evolucionando a lo largo de los tiempos en función de las condiciones cambiantes del entorno. (Beraza y Rodríguez 2007, 25)

Con el paso de los siglos, la universidad permitió la difusión y construcción del conocimiento, así como del pensamiento crítico de la sociedad. Para asumir y ejecutar estas funciones, la universidad como institución de saber, así como su personal docente requirió de

> determinadas condiciones de trabajo que se consideran necesarias para cumplir de manera óptima estas obligaciones. Estas condiciones están contenidas en los dos conceptos de autonomía universitaria y libertad académica. (Neave 1998, 4)

En otras palabras, la universidad requirió desde sus inicios la facultad de establecer sus propios principios y normas sin interferencia de otros poderes sociales. Es por esto que

> en última instancia, la autonomía será desde la Edad Media el resultado de la particular relación dialéctica que se establece entre el Estado y la universidad, según sea el contexto político y socioeconómico. (Tünnermann 2008, 21)

Por ello, el concepto de la autonomía no puede ser explicado ni entendido de manera aislada, sino que solo:

> puede formularse analizando la relación entre la Universidad como parte del Estado y el Estado mismo. Y es precisamente en la independencia de las universidades públicas frente al Estado y el gobierno, así como en

---

3. Del griego *autós*, que significa "de sí mismo", y *nómos*, que corresponde a "ley" o "norma" (León-Portilla 2006, 6).

> su capacidad de autogobierno y administración donde se encuentra la clave de la formulación teórica de la autonomía y su ejercicio cotidiano. (Ornelas, en Aboites, Gentili y Sader 2008, 31)

Se podría añadir que para el caso ecuatoriano, entre 2007 y 2017, este concepto no solo involucra la independencia de las universidades públicas, sino también de las privadas y cofinanciadas.

La autonomía universitaria se refiere no a un solo aspecto de la universidad, sino que implica "tres aspectos: el de su propio gobierno, el académico y el financiero" (Marsiske 2004, 160). Cada uno de estos aspectos encarna en su interior las relaciones de poder y de tensión entre la universidad, la sociedad y el Estado y es en la evolución histórica de estas interrelaciones donde el concepto de autonomía se transforma.

El surgimiento de los Estados nacionales produjo una transformación al interior de la universidad. Como bien nos dice Moncada (2008), cada vez sería menos *universitas*:

> de una institución perteneciente a toda la humanidad, la convirtieron en una institución de Estado, en un centro nacional cada vez más especializado y menos rico en contenido universal y en extensión humana. (Moncada 2008, 140)

Así las universidades dejan de tener un "carácter internacional" o mejor dicho "universal" y se vuelven instituciones nacionales. Para su existencia legal, así como para tener la facultad de expedir grados y títulos reconocidos socialmente, la universidad ya no requiere del Papa o del Emperador como en sus orígenes, sino que, partir del siglo XVII, aproximadamente, requiere del Estado que "describe de manera detallada lo que la universidad puede hacer y lo que no puede hacer con sus propiedades, sus finanzas, en su relación con otras instituciones o con sus miembros" (Marsiske Schulte 2004, 160).

Las universidades, en aquel entonces, se volvieron centrales porque en "la formación de sociedades políticas modernas fue de vital importancia la capacitación de los servidores civiles, la nueva clase social responsable de la administración territorial" (Moncada 2008, 142). Como ejemplo de esto, podemos señalar la universidad napoleónica, la cual estaba fuertemente intervenida por el Estado y había sido concebida para la formación de servidores públicos. Asimismo, los docentes además debían asumir el papel de defensores intelectuales del Imperio.

Fue Napoleón Bonaparte quien modificó notablemente lo que tradicionalmente se había conocido como universidad, la monopolizó y la volvió funcional al Estado. Este nuevo modelo de universidad se enfoca en la formación utilitaria y profesional. Así, el Estado es el que la financia, la organiza y el que establece sus normativas, planes de estudio y perfiles profesionales y docentes, entre otros. "Mi fin principal –declara el

mismo Napoleón– al establecer un cuerpo docente es tener un medio de dirigir las opiniones políticas y morales" (Tünnermann 2003, 34).

Es así que la universidad se concibe de manera totalmente opuesta a lo que había sido en sus orígenes. En suma, es una universidad centralizada, burocrática y jerárquica. La universidad napoleónica tiene la función de inculcar los principios morales bajo los que se debía regir la sociedad, con base en los parámetros establecidos por el Estado.

Aparte del modelo napoleónico, surgieron en Europa otros modelos de universidades que responderán, al igual que este, a los objetivos de sus creadores. Entre estos modelos, debemos destacar el modelo alemán, inspirado por Wilhelm von Humboldt, que está centrado principalmente en la investigación y en inculcar en los estudiantes la importancia de la ciencia, para que consideren a sus leyes como aspectos esenciales de la vida diaria. Para este modelo universitario,

> la función de la universidad no era enseñar el conocimiento aceptado, sino demostrar cómo se habían descubierto tales conocimientos [...] Desde esta perspectiva, el estudio de la ciencia se consideró como el fundamento a partir del cual era viable el desarrollo de la investigación empírica [...]. Docencia e investigación comenzaron a formar, desde entonces, una indiscernible unidad en la tradición universitaria. (Moncada 2008, 143-4)

Humboldt (en Tünnermann y De Souza 2003, 36) manifestaba que "toda pretensión económica, social o estatal sobre la Universidad debe ser rechazada". Lo único que cuenta es la investigación científica y la formación humana. La exigencia de tener que "pasar a la vida práctica" desfigura el "ideal de la ciencia". Para el éxito de este modelo, se requiere "de plena libertad de trabajo y de pensamiento, pero también de condiciones materiales para que profesores y alumnos pudieran dedicarse de tiempo completo al estudio. Así, el Estado debía garantizar a las universidades plena autonomía académica y un total apoyo económico" (Pavón y Ramírez 2010, 159). Bajo este modelo (alemán), la universidad buscaba recuperar su autonomía frente al Estado y retomar su papel como espacio de adelanto de las artes y las ciencias.

Luego de las guerras de independencia en América Latina, el modelo napoleónico será trasladado a los nuevos países de la región, reemplazando al modelo medieval de universidad implantado luego de la conquista. La universidad de las nacientes repúblicas se concentró en la formación de profesionales para la función pública y para la sociedad. Así, la universidad no requería de la investigación para su desarrollo, por lo que esta desapareció de entre sus tareas primordiales, y la educación superior se volvió mera capacitadora de funcionarios públicos.

> Su misión es, por consiguiente, proveer adiestramiento cultural y profesional a la élite burguesa, imprimiéndole a la vez, un particular

> sello intelectual, promover la unidad y estabilidad política del Estado. (Tünnermann 2003, 66)

El aporte que tuvo el modelo napoleónico fue grande porque permitió a los nacientes Estados la formación de sus recursos humanos.

En el siglo XX, el modelo sufrió una gran ruptura en América Latina, replanteándose desde el interior de las universidades una nueva concepción de la autonomía y un cambio de rumbo de la institución. Esta ruptura, conocida como la Reforma de Córdoba (1918), dio lugar a cambios fundamentales en la universidad latinoamericana. Se extendió por toda Latinoamérica promoviendo

> una reforma profunda de las universidades de esta región del mundo, en las que hasta entonces sobrevivían rezagos coloniales incrustados en el modelo francés o napoleónico, que las nacientes repúblicas hispanoamericanas adoptaron al momento de producirse la Independencia. (Tunnermann en Aboites, Gentili y Sader 2008, 16)

Para entender este movimiento, se requiere mirar los procesos y contextos tanto internos como externos de la sociedad argentina. Esto nos permitirá clarificar la proyección que tenía la universidad hacia la sociedad en su conjunto. La gran guerra y las revoluciones de principios de siglo influyeron en cambios geopolíticos tales como el desplazamiento de la hegemonía europea por la norteamericana abriendo nuevas visiones y valoraciones sobre el futuro del continente en las clases sociales que comenzaron a surgir (Acevedo 2010, 1).

En Argentina, donde estalló el movimiento de Córdoba, las migraciones europeas de principios del siglo XX habían dado lugar a una acelerada urbanización y a la creación de nuevas necesidades como la de educación superior, dentro de una nueva estructura en la organización del Estado (2-3). Las nuevas ideas liberales llegadas desde Europa dieron contenido a las movilizaciones de las clases medias y los obreros, quienes, en el año 1917, se sumaron decididamente a las luchas reivindicativas de los estudiantes por una universidad democrática e inclusiva. La Reforma de Córdoba, la primera en la educación de América Latina, permitió un prolongado diálogo de clases que no se ha vuelto a repetir, cuyo elemento de vinculación fue la lucha contra la visión clerical del mundo por parte de estas nuevas clases sociales adversas a las terratenientes conservadoras.

> La Reforma de 1918 determinó que el gobierno de las casas de estudios quedase en manos de los protagonistas de la vida académica: de sus profesores y sus estudiantes y, en algunos casos, también de los graduados. [Permitió] la democratización del gobierno pero también del acceso al profesorado y posibilitó un proceso de modernización de las estructuras curriculares y los planes de estudio. (Buchbinder 2006, 3)

Las principales reformas que implicaba el concepto de autonomía se referían al derecho de elegir libremente sus propias autoridades, la libertad de cátedra, la designación de profesores mediante concurso, disponer su propio modelo de gobierno, elaborar sus propios planes de estudio, planificar su propio presupuesto y tener sus propias fuentes de financiamiento. Luego se agregó la inviolabilidad de los predios universitarios. En un inicio, el concepto de autonomía implicó liberarse de la influencia de la iglesia, luego, del control del Estado. "El manifiesto de 1918 buscaba precisamente apuntalar el espíritu científico, pero ya no en el marco de unas condiciones anacrónicas, sino en el de una nueva democracia universitaria" (Acevedo y Samancá 2011, 2).

Por tanto, la Reforma no se quedó dentro de los límites de la universidad, sino que involucró también la transformación hacia un Estado democrático mediante la agitación social.

La principal conquista reclamada por la Reforma de Córdoba fue la autonomía universitaria y el aparecimiento de la conciencia crítica, en los que se ha basado el desarrollo de las universidades de Latinoamérica desde entonces. Incluso, la legislación de varios países de la región ha incorporado aspectos como el cogobierno en la universidad, la elección de sus propias autoridades, la libertad de cátedra, entre otras. Gabriel del Mazo manifiesta:

> La soberanía de la Universidad reformista radica en el claustro pleno. Allí está la fuente de su derecho; allí la razón de su autonomía. En un Estado Democrático, la autonomía universitaria solo se legitima en la integración de la Universidad con todos sus miembros y en el carácter democrático de su gobierno, basado en la universalidad de la ciudadanía interna. (citado en García de Paredes 2008, 148)

Aunque los cambios democráticos en la forma de gobierno de las universidades fueron transcendentales, no afectaron al modelo napoleónico en el que estaban basadas las cátedras. A pesar de su poder de difusión y del impacto que ocasionó, la Reforma de Córdoba no tuvo efectos inmediatos en la mayoría de los países, sino más bien llevó a un proceso gradual que se consolidaría poco a poco. Como lo manifiesta Stolowicz (2005), entre 1930 y 1940, la autonomía académica de las universidades, en la mayoría de los países, les permitía nombrar y remover personal, definir planes y programas de estudio y emitir títulos y certificados. En Ecuador, el 6 de octubre de 1925, se expide la Ley de Educación Superior, que en su art. 2 prescribe: "Reconócese la autonomía de las Universidades de la República, en cuanto a su funcionamiento técnico y administrativo, con sujeción al presente Decreto". Casi diez años después, se expide una nueva Ley de Educación Superior, que en lo referente a la autonomía mantiene los mismos términos de la Ley de 1925. Además, incorpora el objeto de la educación superior en su articulado:

> Art. 6.- La Educación Superior tiene por objeto, no solo la preparación profesional, sino principalmente, la preparación adecuada para la vida individual y colectiva, en forma tal que desarrolle y estimule las iniciativas y energías de la juventud y haga de las Universidades altos Centros de cultura y de investigación científica, creadores de la conciencia nacional. (citado en Romero Barberis 2002, 27)

A pesar de esta legislación, la autonomía de la universidad no se da en términos de una total separación entre Estado y universidad, pues se mantienen las atribuciones del Estado para reorganizar e incluso clausurar los establecimientos que no se apeguen a lo que este establezca. Así, a pesar del cambio que representó la Reforma de Córdoba para las universidades, no se llegó a una verdadera separación entre la universidad y el Estado, pues la universidad, aunque autónoma, no es soberana: "Las universidades en ejercicio de su autonomía gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidas a la soberanía estatal" (Faz Govea s. f., 1).

En otras palabras, durante el siglo XX, la universidad sigue dependiendo en una u otra medida del Estado para su existencia legal, aunque el origen de la universidad haya sido anterior a este.

## La autonomía universitaria desde finales del siglo XX

La Reforma de Córdoba estuvo vigente hasta los años 70 en América Latina, cuando se produjo la expansión de la cobertura de educación superior en detrimento de los niveles de calidad. En la práctica, a pesar del incremento en el número de estudiantes, se limitó el ingreso de los bachilleres a las universidades públicas por las restricciones al ingreso. Al mismo tiempo, la universidad privada crecía acorde con lo establecido por las leyes del mercado. Sin embargo, con el avance de las tecnologías de la información y la comunicación en los años 90, de "la globalización económica y de la internacionalización de la educación superior [se] sentaron las bases de la tercera reforma de la educación superior en el continente" (Rama 2006, 16-17).[4]

Como se ha visto, durante varios siglos, "el desenvolvimiento histórico de la universidad muestra las tensiones que han existido entre la autonomía de la comunidad universitaria y los poderes públicos que pugnan por controlarla" (Ordoñez y Salazar 2013, 160). Este control está basado en una concepción jurídica de la autonomía, definida por Manuel Barquín como:

---

4. Para Rama, la primera reforma tiene como detonante la Reforma de Córdoba de 1918 y se enfoca en la lucha por la autonomía y el cogobierno universitario. La segunda reforma se inicia aproximadamente en los años 80, debido a las demandas de los bachilleres de ampliación de la cobertura educativa superior. La tercera reforma surge de las demandas de internacionalización de la educación superior y las demandas de acceso a la educación superior por parte de grupos tradicionalmente marginados.

> la posibilidad que tiene una comunidad de darse sus propias normas, dentro de un ámbito limitado por una voluntad superior que para el caso sería la del Estado. Esta capacidad que permite a una comunidad ordenarse a sí misma implica la delegación de una facultad que anteriormente se encontraba centralizada en el Estado. (Barquín en Marsiske 2004, 160)

Enfatizo la palabra *anteriormente* porque, en la actualidad, la autonomía ya no está únicamente entendida en relación con el Estado. Aunque la universidad sigue requiriendo de un reconocimiento estatal para su ejercicio efectivo, también está sujeta a otros poderes no estatales como el mercado. Es decir, la autonomía universitaria se encuentra regida por la voluntad del Estado, que puede limitar o retirar esta facultad a la universidad e, incluso en algunos casos, "los Estados pueden usar a las universidades para poder expandir su poder a través del control del pensamiento y del avance de las artes y las ciencias". Arcos manifiesta que, desde el punto de vista de la sociología clásica, la autonomía universitaria está inmersa en dos tipos de relaciones: la primera de ellas, "las existentes entre la universidad, en tanto una entidad corporativa con el entorno social, uno de cuyos factores es la institucionalidad del Estado y que es el ámbito externo de la autonomía" y la segunda "entre los poderes internos de la universidad, que los hay, como en cualquier institución" (Arcos en Ramírez y Minteguiaga 2008, 60), que involucra tanto la libertad de cátedra como la libertad de investigar.

La relación universidad-Estado conlleva no solo conflictos entre estos dos actores, sino también involucra riesgos en torno a la autonomía universitaria, pues, por un lado, existe la posibilidad de

> caer en la *anomia* o degradación de sus normas o, por el contrario, de esa situación pasar a la de *heteronomía*, es decir, a la intervención de imperativos ajenos a ella, como sería la injerencia (sic) del Estado o de determinadas agrupaciones políticas o de cualquier otra índole. (León-Portilla 2006, 6-7)

Por tanto, se requiere de un equilibrio adecuado para no degenerarla, pues,

> por su misma naturaleza, la autonomía universitaria es frágil y vulnerable. La experiencia muestra que varias veces se ha buscado introducir en ella elementos que la distorsionan o la paralizan y asimismo se ha intentado someterla a intereses ajenos a su propia organización y forma de gobierno. (León-Portilla 2006, 7)

Estos riesgos han aumentado desde finales del siglo XX: tanto impulsados por fuerzas y poderes externos a la universidad como impulsados por las fuerzas internas de la universidad, como las demandas y requerimientos de estudiantes, docentes y de sus mismas autoridades.

Algunos estudiosos como Guy Neave han llegado a manifestar que en la actualidad el debate sobre la autonomía "se opone a dos importantes motores del cambio: por un lado, el vertiginoso aumento de la demanda de enseñanza superior y, por otro, la mundialización de los intercambios económicos, financieros y tecnológicos" (Neave 1998, 2).

De esta manera, la universidad trata de integrar las particularidades sociales, históricas, económicas y políticas de la sociedad con los procesos financieros, económicos, tecnológicos e incluso culturales que trae consigo la globalización. Los nuevos retos reclaman una transformación de la universidad. Esta puede surgir desde ella misma o impulsada y obligada por las políticas implantadas desde los Estados en forma de políticas de desarrollo, acuerdos comerciales o de integración en la que se ven involucrados los países. Así, "en esa lógica de las mal llamadas 'políticas sociales' neoliberales [...] la educación deja de ser siquiera 'instrucción' y se convierte en mera 'capacitación'. Esta lógica además establece que el Estado tiene que facilitar la 'empleabilidad' de esas habilidades, ayudando a disminuir sus costos de transacción en el mercado" (Stolowicz 2005, 143).

De esta manera, se ha ido consolidando en América Latina el *capitalismo académico*, de corte ideológico neoliberal, que considera la educación (especialmente universitaria) no como un derecho, sino como un mero servicio mercantil. "Por esta razón, un análisis serio y riguroso de las transformaciones de la universidad no puede hacerse al margen de las modificaciones del capitalismo ni de la implantación de la lógica mercantil" (Vega Cantor 2015, 3).

En la actualidad, las políticas implantadas entran en una lógica cuya esencia "radica en la consolidación de una estructura dual de la educación superior en la que su sector de punta, los centros de investigación y el posgrado, se articulen a las necesidades de la economía para incrementar sus niveles de eficiencia y competitividad en los mercados globales" (Ibarra Colado 2002, 1062).

Se apunta a la construcción de una sociedad basada en el conocimiento, en la cual, desde la universidad, además de la formación profesional, se cree ciencia empírica, preferentemente tangible. La finalidad de esto es una efectiva inserción en el mercado mundial, en el cual la calidad de una universidad se mide en número de patentes y artículos indexados, aunque estos carezcan de rigurosidad científica. Esta visión contradice el modelo de universidad autónoma frente a diferentes poderes, en el que el investigador debería tener la libertad de pensar, de investigar y de crear, como propugnaba Humboldt.

Así, pues, la dinámica social dentro de la que se desarrollan las universidades se ha ido transformando a lo largo del tiempo. Esta dinámica está marcada en el siglo XXI por una serie de tensiones entre la universidad, el Estado y la autonomía, que comienzan a girar alrededor de la pre-

misa de que el conocimiento es la base del desarrollo de los países y es necesario para la construcción de una *sociedad basada en el conocimiento*.

## La autonomía en el siglo XXI

A partir del año 2007, el Gobierno liderado por el presidente Rafael Correa diseñó e implementó una serie de cambios en el país y en el Estado bajo el nombre de Revolución ciudadana. Sus objetivos eran la transformación del Estado y la aceleración del desarrollo del país mediante una profunda intervención del Poder Ejecutivo en la justicia, la economía, la educación superior y en otros campos. Este proyecto político incluyó, entre otras cosas, la adopción de una nueva Constitución, la creación y reestructuración de varias agencias estatales y la adopción de un Plan Nacional de Desarrollo. En este contexto, el Gobierno se empeñó en "dictar una Ley de Educación Superior (LOES) que dota al Estado de mayores capacidades estatales para controlar la investigación y el desarrollo tecnológico" (Andrade 2015, 21). Esto fue complementado en 2016 por el llamado Código Ingenios,[5] cuya finalidad es, según sus promotores, "construir los cimientos para cambiar el modelo productivo del país, basado en el talento humano ecuatoriano, mediante la ciencia y la innovación" (Ingenios 2017).

A esto debe añadirse que la Constitución ecuatoriana de 2008, en su art. 280, manifiesta que:

> Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. (Asamblea Constituyente 2008)

A partir de 2009, el Plan Nacional de Desarrollo pasaría a llamarse Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), diseñado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y se convertiría formalmente en el eje rector de las políticas públicas del Ecuador. El PNBV de 2009 establece como estrategia 6.5 la "Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento mediante ciencia, tecnología e innovación", complementada con el objetivo 2, política 2.5, que estipula la necesidad de "Fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir" (2009, 173).

Se busca romper con el modelo anterior para permitir, en palabras de Arturo Villavicencio (2013, 3), la transición hacia un "nuevo modelo

---

5. Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación.

de creación del conocimiento, de formación profesional y de interacción con la sociedad". Se considera entonces a la investigación como puntal principal para superar la actual matriz productiva ecuatoriana extractivista y agroexportadora. Así, el Ecuador podrá transitar a una "sociedad del conocimiento", "como una vía para erradicar la pobreza, cambiar la matriz productiva, profundizar la democracia y consolidar un sistema de educación progresista y de vanguardia" (Long 2014).

Para Krüger (2006, 1), el término *sociedad del conocimiento* alude a "un concepto que aparentemente resume las transformaciones sociales que se están produciendo en la sociedad moderna y sirve para el análisis de estas transformaciones". En este tipo de sociedades, "el conocimiento ha substituido al trabajo, a las materias primas y al capital como fuente más importante de la productividad, crecimiento y desigualdades sociales" (Krüger 2006, 2).

Autores como Ove Hanson (citado en Foray, 2002) manifiestan que hay una confusión entre conocimiento e información, utilizados como sinónimos a pesar de sus grandes diferencias. En su opinión, no debería hablarse de una sociedad del conocimiento, sino más bien de una sociedad de la información, pues el conocimiento es un concepto complejo que involucra la *creencia*, la misma que debe ser correcta y justificada. Según este autor, para que algo pueda ser considerado conocimiento, "tiene que ser integrado en el sistema de creencias del sujeto" (2002, 48-9). Así, el conocimiento requiere de la asimilación cognitiva por parte del sujeto.

En esos términos, la sociedad global actual es más una sociedad de la información que del conocimiento. Esto implica una nueva forma de ser de la universidad en medio de un fuerte debate entre "quienes están a favor de adecuar las universidades a la lógica de los valores del mercado y quienes exigen mantenerlas en los marcos de la academia preservando su carácter crítico que es decir científico" (Ornelas 2009, 84). Así que tanto en América Latina como en Ecuador, se está promoviendo, mediante las políticas estatales, una nueva lógica de funcionamiento de las universidades, que ajustan la educación a las demandas del mercado, limitando por ello su misión social. Independientemente de la inclinación ideológica del Gobierno, este proceso no se ha detenido en ninguno de los países latinoamericanos. Esta transformación ha ocasionado que la educación universitaria no logre establecerse como un bien público ni como un derecho efectivo.

Este nuevo sistema promovido alrededor del mundo se centra en la investigación. Las universidades pasan de producir ciencia básica (financiada con fondos públicos) para su publicación, a producir ciencia aplicada en colaboración con la industria para el desarrollo de patentes y, con ellas, de una nueva fuente de ingresos para la universidad (Rhoades y Slaughter 2004, 45), pero también para la obtención de beneficios por parte de las

transnacionales que ven en estas iniciativas la posibilidad de absorber mano de obra altamente calificada y económica. Estas dinámicas son lo que Rhoades y Slaughter designan con el nombre de *capitalismo académico*, un sistema que lleva a las universidades a vincularse con el mercado y verse influidas por los comportamientos propios del mismo. Es decir,

> el mercado se convierte en el único parámetro en la determinación del tipo de investigación y enseñanza profesional que deberán ofrecer las universidades, cuyas actividades solo parecen tener sentido si se someten a las necesidades del capital y el mercado. (Rhoades y Slaughter 2004)

Aquí encuentran

> los ideólogos neoliberales otra razón para demandar el retiro del Estado de la educación superior: los recursos públicos no deben utilizarse para subsidiar la formación de capital humano, pues los beneficios privados solo han de financiarse con recursos privados. (Ornelas 2009, 97)

Lo que se espera como resultado de estas políticas es que los centros de investigación de las universidades, así como sus programas de posgrado (maestrías y/o doctorados), puedan articularse a las necesidades de la economía nacional para permitir su inserción eficiente en los mercados mundiales. Esta eficiencia es evaluada por instituciones nacionales o internacionales bajo los mismos parámetros con los que se evalúa la eficiencia de las industrias, para la cual mayor calidad no involucra mayor producción de pensamiento. Esto lleva a las universidades a convertirse en meras fábricas de profesionales, de hojas escritas y, en algunos casos, únicamente en productora de títulos. Este es el contexto en el cual la autonomía universitaria toma importancia, pues "se opone al capitalismo académico, representado en la producción de investigación, conocimiento y programas de extensión que resulten rentables económicamente y que atiendan las necesidades del capital" (Múnera en Aguilera 2016, 143).

La autonomía es, pues, una forma de revalorar la prioridad centrada en las necesidades sociales, pues esta se plantea como una opción frente a los poderes, sean del Estado o sean del mercado. En la nueva dinámica entre el Estado, la universidad y el mercado, se plantea o, más bien dicho, se presiona al Estado para ajustar la educación, tanto universitaria como básica y secundaria, principalmente a las demandas del mercado. Aquí se entiende la importancia de la autonomía que "sigue representando zonas de poder alternativas a un poder central, el capitalista, en relación con el conocimiento" (Aguilera 2016, 143). Por tanto, la universidad debe aceptar este reto impulsado por el proceso de globalización y una sociedad mundial cada vez más interrelacionada para hacer frente al desafío que esto implica, es decir, emprender un proceso de renovación que, en concordancia con lo que nos dicen Tünnernann y De Souza (2003), pueda

trascender las consideraciones meramente económicas y asumir dimensiones de moralidad y espiritualidad más arraigadas.

## Conclusión

En un mundo globalizado que tiende a la homogeneización de las instituciones, la cultura y hasta los estándares de belleza humanos, el esfuerzo de la universidad para mantenerse como un ente autónomo –no aislado– permitirá la exploración de nuevas y diversas formas de conocimiento y nuevos aportes al debate para encontrar la solución de los temas que nos afectan a escala global.

La autonomía universitaria se convierte así en un problema complejo que requiere ser definido en el actual contexto mundial. No es posible seguir considerándola exclusivamente en relación con el Estado, sino que es necesario relacionarla también con el mercado y la sociedad. Solo de esta manera la universidad evitará caer en el estancamiento en que incurrió hace más de tres siglos, cuando los poderes enfrentados la llevaron a su decadencia.[6] Se convierte en misión de la universidad, en ejercicio de su autonomía, responder de manera eficiente a los requerimientos que se le hacen. Debe mostrarnos que hay tantos modelos de desarrollo como culturas y, por tanto, es necesario el establecimiento de un sistema democrático y diverso de gestión y búsqueda del conocimiento, que permita a los pueblos del mundo contribuir, cada uno a su modo, a la modernidad sin perder su identidad.

## Lista de referencias

Aboites, Hugo. 2010. "La educación superior latinoamericana y el proceso de Bolonia: De la comercialización al proyecto Tuning de competencias". *Cultura y representaciones sociales*, año 5, No. 9 (septiembre): 122-44.

Acevedo, Álvaro. 2010. "A cien años de la reforma de Córdoba, 1918-2018: La época, los acontecimientos, el legado". En *Memorias del IV Seminario Taller Internacional Vendimia 2010: Construcción de Nación: La Universidad del futuro en Iberoamérica*. ‹https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3928158.pdf›.

Acevedo Tarazona, Álvaro, y Gabriel David Samancá. 2011. "De la reforma de Córdoba al Cordobazo: La universidad como escenario de las luchas por la democracia en Argentina, 1918-1969 y su impacto en Colombia". En *Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, año 8, No. XV (noviembre): 170-95. ‹http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/memorias/article/viewArticle/3214/4892›.

6. A partir del siglo XVII, se rompió con la libertad que gozaban las universidades, y la Iglesia se volvió más vigilante de su desempeño y funcionamiento. Esto llevó a que el desarrollo de las universidades se detuviera y los avances en ciencia, arte y filosofía comenzaran a darse fuera de ellas.

Acharya, Amitav. 2012. "Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?". *The International Spectator* 47, No. 1 (abril): 3-15.

Aguilera Morales, Alcira. 2016. "Autonomía universitaria: Asunto público de interés privado". *Revista Colombiana de Educación*, No. 70 (1er. semestre): 125-48.

Andrade, Pablo. s. f. "Asuntos inconclusos: La construcción del Estado bajo la Revolución Ciudadana". Draft: Estudios Latinoamericanos. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. ‹http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/PAPER%20UNIVERSITARIO/Pablo%20Andrade%20[Construccion%20del%20Estado].pdf›.

---. 2009. *La era neoliberal y el proyecto republicano*. Quito: Corporación Editora Nacional (CEN) / Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E).

---. 2015. *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: CEN / UASB-E.

Ávila, Francisco. 2013. *Historia de las universidades*. ‹http://historia.dosmildiez.net/COORDINACION/wp-content/uploads/2013/09/HISTORIA-DE-LAS-UNIVERSIDADE1.pdf›.

Beraza Garmendia, José María, y Arturo Rodríguez Castellanos. 2007. "La evolución de la misión de la universidad". *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, No. 14 (diciembre): 25-56.

Brunner, José Joaquín. 2008. "El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: Límites y posibilidades". *Revista de Educación*, número extraordinario: 119-145. ‹http://www.revistaeducacion.mec.es/re2008/re2008_06.pdf›.

Buchbinder, Pablo. 2006. "La universidad: Breve introducción a su evolución histórica". Universidad Nacional del Litoral. UNLvirtual. ‹http://www.unlvirtual.edu.ar/wp-content/recursos/La_universidad_breve_evolucion_historica.pdf›.

Campos, Ivette. 1996. "La autonomía universitaria expresión de múltiples contradicciones". ‹http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000034.pdf›.

Chang, Helene Giselle. 2010. "El modelo de la triple hélice como un medio para la vinculación entre la universidad y empresa". *Revista Nacional de Administración* 1, No. 1 (enero-junio): 85-94. ‹http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan044042.pdf›.

De Garay Sánchez, Adrián. 2008. "Los Acuerdos de Bolonia; desafíos y respuestas por parte de los sistemas de educación superior e instituciones en Latinoamérica". *Universidades*LVIII, No. 37 (abril-junio): 17-36.

De Lombaerde, Philippe, y Fredrik Söderbaum. 2013. *Regionalism*. Londres: SAGE .

Diez Gutiérrez, Enrique Javier. 2011. "La macdonalización de la educación superior". *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado* 72, No. 25: 59-76.

Domínguez Alfonso, Rocío. 2009. "La sociedad del conocimiento y los nuevos retos educativos". *Granada (España)*, año VII, No. 8 (abril). ‹http://www.ugr.es/~sevimeco/revistaeticanet/numero8/Articulos/Formato/articulo9.pdf›.

Estermann, Josef, y Manuel Tavares. 2015. "Hacia una interversidad de saberes: universidad e interculturalidad". *Revista Lusófona de Educação* 31, No. 31: 65-83.

Etzkowitz, Henry, y Loet Leydesdorff. 2000. "The Dynamics of Innovation: From National Systems and 'Mode 2' to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations". *Research Policy* 29, No. 2: 109–123. ‹http://www.uni-klu.ac.at/wiho/downloads/Etzk.pdf›.

Faz Govea, Noé. s. f. "La autonomía como valor universitario". ‹http://web.uaemex.mx/identidad/docs/AUTONOMIA.pdf›.

Foray, Dominique. 2002. "La sociedad del conocimiento". *Revista internacional de ciencias sociales*, No. 171 (marzo), 171. ‹http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/171-fulltext171spa.pdf›.

García de Paredes, Gustavo. 2008. "En defensa de la autonomía universitaria". *Universidades* LVIII, No. 36 (enero-abril): 47-54.

Gentili Pablo, y otros, comp. 2009. *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina.* Buenos Aires: CLACSO.

Giménez Duarte, Francisco Javier. 2016. "Distintas acepciones de la autonomía universitaria: una aproximación a los casos de Paraguay y Argentina". *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, año 7, No. 9: 27-38.

González de la Fe, Teresa. 2009. "El modelo de triple hélice de relaciones universidad, industria y gobierno: Un análisis crítico". *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura* 185, No. 738 (julio-agosto): 739-55. DOI: ‹10.3989/arbor.2009.738n1049›.

Hernández, Pedro. 2012. *El pensamiento educativo de Aristóteles*. ‹http://coebioetica.salud-oaxaca.gob.mx/biblioteca/libros/ceboax-0227.pdf›.

Ibarra Colado, Eduardo. 2002. "Capitalismo académico y globalización: la universidad reinventada". *Revista de la Educación Superior México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior* 31, No. 122 (abril- junio). ‹http://www.cedes.unicamp.br›.

Ingenios. 2017. ‹http://ingenios.info.ec›.

Kramer, Samuel. 1985. *La historia empieza en Sumer.* Barcelona: Orbis.

Krüger, Karsten. 2006. "El concepto de 'sociedad del conocimiento'". *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* XI, No. 683 (octubre): 1-9.

Latorre, Eduardo. 1984. "El *Museum* de Alejandría: Primera universidad en el mundo". *Comunicación y Medios*, No. 4: 29-40. ‹www.comunicacionymedios.uchile›.

León-Portilla, Miguel. 2006. "Humanidades, ciencias sociales y autonomía universitaria". *Revista de la Universidad de México*, No. 30: 5-11.

Long, Guillaume. 2014. "Ecuador apuesta por una sociedad del conocimiento para todos". *El Ciudadano*, 27 de marzo de 2014. ‹http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-apuesta-por-una-sociedad-del-conocimiento-para-todos/›.

Mann, Michael. 1997. *Las fuentes del poder social I*. Madrid: Alianza.

Marías, Julián. 1952. "La universidad, una realidad problemática". *Revista de Educación* II, No. 5 (noviembre-diciembre): 149-60. ‹http://www.mecd.gob.es/dctm/revista-de-educacion/1952/195205/1952re05universidad.pdf?documentId=0901e72b81ee08a7›.

Marsiske Schulte, Renate. 2004. "Historia de la autonomía universitaria en América Latina". *Perfiles Educativos* XXVI, No. 105-106 (enero), (CDMX: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación): 160-7.

Medina, Efraín. 2004. "Autonomía: Valor fundamental de la institucionalidad universitaria". *Perfiles Educativos* XXVI, No. 105-106 (enero), (CDMX: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación): 168-172.

Mollis, Marcela. 2012. *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de las Ciencias sociales (CLACSO). ‹http://www.belgranounr.com.ar/blog/wp-content/uploads/2012/01/Universidades-por-Marcela-mollis.pdf›.

Moncada, Jesús. 2008. "La universidad: Un acercamiento histórico-filosófico". *Revista Ideas y Valores* 57, No. 137 (agosto): 131-48.

Navascues Palacio, Pedro, y otros. 2008. *Ars Mechanicae: Ingeniería medieval en España.* Madrid: Fundación Juanelo Turriano.

Neave, Guy. 1998. *Autonomía, responsabilidad social y libertad: Debate temático*. París: UNESCO.

Ordoñez, Luis Aurelio, y Boris Salazar. 2013. "La autonomía universitaria y la reforma a la educación superior". *Tendencias: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño* XIV, No. 1 (enero-junio): 160-86.

Ornelas Delgado, Jaime. 2008. "Reflexiones en torno a la autonomía universitaria". En Hugo Aboites, Pablo Gentili y Emir Sader, comp., *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*, 30-5. Buenos Aires: CLACSO.

Pavón Romero, Armando, y Clara Inés Ramírez. 2010. "La autonomía universitaria, una historia de siglos". *Revista Iberoamericana de Educación Superior* I, No. 1: 157-61. ‹http://ries.universia.net›.

Pulido, Antonio. 2009. *El futuro de la universidad. Un tema para debate dentro y fuera de las universidades*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias.

Rama, Claudio. 2006. "La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: Masificación, regulaciones e internacionalización". *Revista Educación y Pedagogía*, vol. XVIII, No. 46 (septiembre-diciembre):11-8.

Ramírez, René, y Analía Minteguiaga. 2008. "Transformaciones en la educación superior ecuatoriana: Antecedentes y perspectivas futuras como consecuencia de la nueva Constitución Política". *Educación Superior y Sociedad* 15, No. 1 (Caracas: IESALC-UNESCO).

Rashdall, Hastings. 1895. *The Universities of Europe in the Middle Ages*. Oxford: Claredon Press.

Rhoades Gary, y Sheyla Slaughter. 2004. "Capitalismo académico en la nueva economía: retos y decisiones". *Universidad en Transformación*. ‹http://mobiroderic.uv.es/bitstream/handle/10550/45724/43-59.pdf?sequence=1&isAllowed=y›.

Romero Barberis, Nicolás. 2002. *Evolución de la legislación en materia de educación superior en Ecuador.* Quito: IESALC-UNESCO.

Ruiz Parra, Ariel. 2000. "Autonomía Universitaria: entre la historia, la legislación y la búsqueda". *Revista de la Revista de la Facultad de Medicina,* 48 (4): 215-18.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.* Quito: SENPLADES.

---. 2009. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.* Quito: SENPLADES.

---. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017: Todo el mundo mejor*. Quito: SENPLADES.

Stolowicz, Beatriz. 2005. "Apuntes para pensar la autonomía universitaria hoy". *Revista de Sociología*, No. 19 (Santiago: Universidad de Chile): 139-48.

Tünnermann, Carlos. 1998a. *La educación superior en el umbral del siglo XXI*. Caracas: IESALC-UNESCO.

---. 1998b. "La reforma universitaria de Córdoba". *Educación Superior y Sociedad* 9, No. 1: 103-27.

---. 2003. *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*. CDMX: Unión de Universidades de América Latina.

---. 2008a. "La autonomía universitaria en el contexto actual". *Universidades* LVIII, No. 36 (enero-abril): 19-46.

---. 2008b. *Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)*. Buenos Aires: CLACSO.

---. 2008c. "La Reforma de Córdova: Vientre fecundo de la transformación universitaria". En Hugo Aboites, Pablo Gentili y Emir Sader. *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas noventa años después*. Buenos Aires: CLACSO.

Tünnermann, Carlos, y Marilena de Souza. 2003. "Desafíos de la universidad en la sociedad del conocimiento, cinco años después de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior". *Unesco Forum Occasional*. Paper Series. No. 4-5 (diciembre): 1-28.

Vaccarezza, Leonardo Silvio. 2006. "Autonomía universitaria, reformas y transformación social". En Hebe Vessuri, edit., Universidad e Investigación Científica. Buenos Aires: CLACSO. ISBN: 978-987-1183-62-3.

Vega Cantor, Renán. 2015. *La universidad de la ignorancia. Capitalismo académico y mercantilización de la educación superior.* Colombia: Edic. Ocean Sur.

Villavicencio, Arturo. 2013. "La universidad virtuosa". *Pretextos para el debate.* (diciembre), (Quito: UASB-E).

---. 2014. *"Universidad, conocimiento y economía". Pre-Textos para el Debate,* No. 1 (Quito: UASB-E): 1-31.

---. 2015. *¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?* (Quito: UASB-E).

# II
# LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

# ANÁLISIS DE LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANA EN EL PERÍODO 2008-2013

Tania Zabala[1]

## Introducción

Este trabajo aborda algunos problemas teóricos en el campo del análisis de política pública priorizando el rol de los actores, las ideas y las instituciones. Plantea realizar un análisis del cambio de la política a partir de una inscripción en el enfoque neoinstitucional, desde el cual Peter Hall (1993) desarrolló su propuesta seminal de los tres órdenes del cambio, basado en la teoría de Thomas Kuhn (1971) sobre los cambios paradigmáticos o acumulativos de la ciencia. A la luz de este marco analítico, el caso de estudio es la política de educación superior en Ecuador en el período 2008-2013.

La interrogante que se plantea es ¿Cuál es la naturaleza del cambio de la política de educación superior ecuatoriana? La hipótesis es que hubo un cambio de paradigma en la política educativa, pues pasa de ser considerada un bien de acceso restringido a un bien público, lo cual implicó la gratuidad en el acceso. Esto sin duda supuso una reconfiguración de los objetivos, medios e instrumentos de la política; luego, el nivel de armonización entre estos tres elementos da cuenta de la consistencia de la política.

Se asume que el estilo de la nueva política –en clave de gobernanza– es de tipo *centralista burocrático*, es decir, con un poder concentrado en la Función Ejecutiva, mayoritariamente bajo una lógica *top-down*, que consecuentemente privilegia instrumentos normativos (legales). Este es el estilo más cercano al gobierno tradicional, con una distribución vertical del poder (Pierre y Peters 2000).

Por otra parte, siguiendo la tipología de Christopher Hood (1987 y 2007), los instrumentos de política pueden clasificarse en cuatro grandes bloques, a saber: *información*, *autoridad*, *tesoro*, *organización* (NATO, por su sigla en inglés). En términos generales, esta clasificación tiene relación con los recursos de los que dispone un Gobierno para confrontar

---

1. P. PhD (c), FLACSO-E.

los problemas políticos por medio del uso y generación de información (nodalidad), sus poderes legales y normativa (autoridad), sus recursos (tesoro) y el sistema institucional con el que cuenta (organización).

La *nodalidad/información* se refiere a los datos e información que no están disponibles, generalmente, para otros actores distintos al Gobierno. *Autoridad* hace alusión al poder legal u oficial otorgado de forma legítima a un Gobierno para demandar, prohibir, garantizar o adjudicar derechos, reputación, estatus, deberes u obligaciones. *Tesoro* se refiere a la posesión de los recursos fiscales, a la solvencia de un Gobierno y a los que son utilizados para poner en marcha los instrumentos elegidos. *Organización* alude a la posesión de una determinada cantidad de personal (burócratas, trabajadores) y de instituciones formales para poner en marcha sus acciones (Hood y Margetts 2007).

Los gobiernos pueden usar estos recursos para manipular a los actores políticos, por ejemplo, para esquivar o poner a disposición información o recursos. También pueden usar su poder coercitivo para forzar a otros actores a emprender actividades a fin de alcanzar objetivos políticos.

Finalmente, es importante considerar dos dimensiones de los instrumentos de política que complementan el análisis, la dimensión sustantiva y la procedimental (Howlett y Ramesh 2003). La primera se relaciona con la manera en que un Gobierno incide en la producción de bienes y servicios de una sociedad. Sirve a un gobierno para alterar o controlar las conductas sociales que atañen a la producción y a la distribución de bienes y servicios. La dimensión procedimental se refiere a la dinámica de relación entre los actores estatales y no-estatales y promueve o limita las interacciones sociales entre redes y comunidades de políticas, grupos de interés, asociaciones, entre otros.

## La naturaleza del cambio de política

El cambio y la estabilidad de las políticas públicas llevan a plantear preguntas como: ¿por qué ocurren?, ¿cuándo son irreversibles?, ¿cómo medirlos?, ¿cuál es su naturaleza? (Capano 2009). Estas preguntas se pueden priorizar y tratar de manera distinta en función de preferencias epistemológicas y teóricas diferentes (Fontaine 2015), lo que supone buscar una forma concreta de abordar las causas y modalidades de cambio.

Este estudio parte de un enfoque (neo)institucionalista, que enfatiza la importancia de las instituciones formales e informales en el desenvolvimiento de las políticas públicas. Así, la comprensión del cambio implica centrar el análisis en los aspectos institucionales del proceso, aunque sin duda se beneficia de los aportes de la historia, la sociología y la economía (Hall y Taylor 1996; Peters 2005; Lowndes 2010).

Una de las propuestas analíticas más influyentes desde esta perspectiva es la de Peter Hall, que estudió los cambios de la política económica británica (en el período de 1970-1989); en su lectura, las ideas jugaron un rol fundamental en el proceso de aprendizaje, a partir del cual se sientan las bases y los límites de qué hacer y cómo hacerlo. A esto Hall lo denomina paradigma político. El caso británico durante la posguerra ilustra cómo las ideas y principios keynesianos marcaron la pauta y definieron un campo de acción que equivale al prisma por medio del cual los hacedores de política concebían la economía. A partir de ello, la configuración de las políticas macroeconómicas británicas supuso la interacción de actores sociales y políticos para la elaboración de políticas ajustadas a un conjunto normativo de percepciones. Los arreglos institucionales moldearon las negociaciones y a su vez fueron producto de estas, lo que viabilizó la adopción de una política monetarista.

Este cambio, en los términos de Hall (1993) es paradigmático, es decir, un cambio de tercer orden, estructural o revolucionario, asimilable a la propuesta de Thomas Kuhn.[2] En efecto, el resultado nace de un desgaste y cambio ideológico al cual subyacen determinadas condiciones, a saber, una acumulación de anomalías, la experimentación con políticas, el fracaso de estas y el tratamiento dado a las políticas por los actores dentro del Gobierno. En el marco de una pluralidad de actores (estatales, públicos y privados), un nuevo paradigma adquiere forma y toma sentido mediante la legitimación llevada a cabo por sus defensores, quienes participan en la construcción –aprendizaje social– de la realidad para moldear una solución a los problemas que su propio discurso ha ayudado a configurar.

Los cambios de primer y segundo orden son *incrementales*, es decir, los mecanismos de retroalimentación de la política –dependiendo de su intensidad– configuran un cambio que no perturba el equilibrio y no altera los fines u objetivos políticos. Se trata de ajustes marginales asumidos en consenso por los actores. En la transformación de las políticas públicas, hay grados que son asimilables a los cambios institucionales, más específicamente, esto significa que lo que determina los cambios sistémicos es la dimensión institucional. De hecho, la capacidad del Estado para resistir a la presión social depende de la estructura institucional y de la coherencia intelectual del paradigma de política pública.[3]

Con estos elementos teóricos, se pretende analizar el caso de la política de educación superior en el Ecuador, para el período 2008-2013.

---

2. Tomando la teoría de las revoluciones científicas de Kuhn (1970), para el desarrollo de una teoría de formulación de políticas, que resultó útil para el esfuerzo por desarrollar una comprensión institucional del papel de las ideas en la política.
3. Peter Hall (1993) tomó como base explicativa los factores institucionales e ideológicos, aunque dio mayor énfasis a la resolución de la ambigüedad entre ambas, en lugar de la continua necesidad de interpretación.

## El cambio de la política de educación superior en Ecuador

El contexto en el que se inscribía el Ecuador de finales de 2006 resulta bastante especial. Rafael Correa se consagra como el nuevo presidente de la República y su proyecto de Gobierno (2007-2011) anunció cambios profundos conocidos como "ejes programáticos para la transformación radical del Ecuador".[4] Entre ellos, el pilar de su oferta de campaña fue llevar adelante una reforma política mediante una Asamblea Constituyente.

Alianza País planteó la importancia de recuperar el rol central del Estado en materia de planificación, regulación y rectoría, especialmente en ámbitos estratégicos para el desarrollo del país, entre ellos, el impulso a la educación, en donde se inscribe la educación superior. Así, el sistema de educación superior se articularía tanto al sistema nacional de educación como al Plan Nacional de Desarrollo (Alianza País 2006).

Con la finalidad de contar con una sola institución que se encargara de la planificación para el desarrollo del país, se fusionaron el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y la Secretaría Nacional del Milenio (SODEM), para constituir la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).[5] Una de las líneas de trabajo de esta nueva institución fue consolidar técnicamente las reformas al sistema de educación superior ecuatoriano.

Así, la legitimidad adquirida por la SENPLADES guarda estrecha relación con la importancia dada por el presidente de la República a la consolidación de una entidad del Ejecutivo a cargo de articular y canalizar los cambios y las reformas anunciadas en campaña y problematizadas en el espacio del proceso constituyente que se iniciaba. Se posiciona entonces la planificación nacional y el nuevo régimen de desarrollo (consagrado como el "buen vivir") como el centro articulador del cambio político. Así, la SENPLADES asumió un rol estratégico como articulador de la reforma, promoviendo y concertando debates con actores informados, sobre cuestiones como la calidad de la educación superior, la nivelación, el acceso y la permanencia. En relación a estos aspectos, se configuraron los nuevos objetivos de política.

La primera acción sobre la educación superior tomó forma en el Mandato No. 14,[6] que dio paso a un proceso de evaluación de las institucio-

---

4. Revolución Constitucional y democrática, Revolución ética: combate frontal a la corrupción, Revolución económica y productiva, Revolución educativa y de salud y Revolución por la dignidad, la soberanía y la integración ciudadana (Alianza País 2006).
5. Decreto Ejecutivo No. 103 de febrero de 2007.
6. Expedido por la Asamblea Nacional Constituyente en julio 2008. Establece como obligación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación "[...] elaborar un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento" (CONEA 2009, 1).

nes de educación superior (IES) y posterior elaboración y aprobación de una nueva LOES, que sustituyera a la que hasta entonces estaba vigente.[7]

## *1. Organización*

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[8] 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).

Gran parte de la oferta académica (cuadro 1) estuvo estrechamente ligada al mercado, por tanto, la calidad académica tendió a reducirse. Dado que apremiaba la obtención de un título; así proliferaron las ca-

---

7. Si bien en ese mismo período se delinearon otras estrategias y documentos de política en la materia, para fines de esta investigación, se considera a estos dos instrumentos de política como los más relevantes en el proceso de reforma.

8. El directorio del CONESUP se integraba por nueve miembros: a) Dos rectores elegidos por las universidades públicas; b) Un rector elegido por las escuelas politécnicas públicas; c) Un rector elegido por las universidades y escuelas politécnicas particulares; d) Un rector elegido por los institutos superiores técnicos y tecnológicos; e) Dos representantes por el sector público (el Ministro de Educación y Cultura y el máximo personero del organismo estatal de ciencia y tecnología o su delegado o alterno, que debía ser o haber sido profesor universitario o politécnico y cumplir las condiciones que la ley establecía para ser rector); f) Un representante por el sector privado, que debía ser o haber sido profesor universitario o politécnico o un profesional de alto prestigio académico, designado por un colegio electoral integrado por los presidentes nacionales de las cámaras de la producción del país y las federaciones nacionales de colegios profesionales; g) Un presidente del Consejo, elegido de fuera de su seno, que debía ser un exrector universitario o un académico de prestigio.

rreras universitarias de corta duración orientadas a ramas como administración de empresas, comercio, auditoría, jurisprudencia, entre otras.

**Cuadro 1**
**Oferta académica de tercer nivel, 2009**

| Áreas (posición relativa) | % Proporción |
|---|---|
| Administración y comercio (1) | 34 |
| Agrícola y pecuaria (7) | 3 |
| Artes y arquitectura (6) | 4 |
| Ciencias básicas (8) | 2 |
| Ciencias de la salud (5) | 11 |
| Ciencias sociales (2) | 16 |
| Educación (4) | 14 |
| Humanidades y ciencias de la cultura (9) | - |
| Tecnologías (3) | 16 |

Fuente: CONESUP (2009)

En cuanto a cobertura y acceso, era cada vez mayor la población que se encontraba excluida del sistema de educación superior. 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 (CONSESUP 2006). Estas fueron algunas de las consideraciones que impulsaron la reforma del sistema y que constituyen parte de las anomalías de la política.

El proceso constituyente estableció nuevos lineamientos programáticos en el sistema de educación superior. Las reformas centrales implicaron la creación de una institución de la Función Ejecutiva a cargo de emitir política en materia educativa, así como un rediseño institucional del sistema, con la reconfiguración del Consejo de Educación Superior (CES) –ex CONESUP– y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) –ex CONEA–. Contrariamente a lo que ocurría hasta entonces, la composición de estos dos cuerpos colegiados contaría con cuota importante de participación de la Función Ejecutiva. Esto marcó un desplazamiento del rol y liderazgo hacia actores estatales marcando las reformas con un sello centralista-burocrático.

A pesar de ello, es importante señalar que, en ciertos momentos de inflexión de la política, los actores estatales han hecho *concesiones* a los actores no estatales, a fin de saldar los conflictos, tomando en cuenta que quienes lideran o dirigen el proceso de elaboración de políticas necesitan

trabajar con la estructura y la operación de cualquier red de actores de la sociedad civil organizada con influencia. Esto implica reconocer su potencial en el proceso de definición o ajuste de los objetivos, medios o procesos operativos de la política en cuestión.

Este es precisamente el plano procedimental de la política pública donde se ubican los actores no estatales, como los/as rectores/as de las IES, los gremios de académicos/catedráticos, los funcionarios públicos y administrativos y las federaciones de estudiantes universitarios de instituciones privadas o públicas. En los procesos de evaluación, gran parte del gremio académico se involucró activamente, y prácticamente la mayoría coincidía en la necesidad de una evaluación integral al sistema de educación superior. No obstante, el involucramiento de estos actores en un segundo proceso de evaluación y acreditación, una vez transcurridos cinco años, sufrió un desgaste importante, fundamentalmente debido a los frecuentes reajustes del Poder Ejecutivo a los instrumentos técnicos usados para el proceso y a las discrepancias conceptuales entre actores en el espacio de elaboración de la nueva LOES expedida en 2010.

## Autoridad

El Mandato No. 14 constituye la piedra angular del proceso de reforma al sistema de educación superior. Supuso un distanciamiento importante frente a la política de educación superior prevaleciente hasta entonces, planteando fundamentalmente la recuperación del rol regulador del Estado, "venido a menos durante décadas de gobiernos que, crecientemente, lo abandonaron delegándolo a las fuerzas del mercado" (CONEA 2009, 56).

Si bien el objetivo del Mandato fue determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control, encargó al CONEA un informe técnico que evaluara el desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador.[9] Los resultados de esta evaluación pusieron en evidencia la necesidad de mejorar el sistema haciendo especial énfasis en la depuración de universidades, la supresión gradual de extensiones universitarias, la regulación de la oferta académica, el fortalecimiento de los posgrados y el fortalecimiento de las universidades ubicadas en categoría D, la más baja de cuantas habían sido evaluadas y permanecieron en funcionamiento.

El informe logró abrir el paso a un ejercicio de evaluación objetivo y transparente, técnicamente sustentado y, sobre todo, "basado en un marco

9. Es importante señalar que además el contenido de este Mandato derogó la Ley de Creación de la Universidad Cooperativa de Colombia, lo que abrió paso a su cierre inmediato, debido a una serie de irregularidades probadas a esa fecha por el CONESUP. Además, posteriormente, se hizo público también un informe de los institutos técnicos y tecnológicos del sistema.

conceptual que incorporaba con claridad y consistencia las dimensiones y criterios sobre calidad de la educación superior" (IAEN 2012, 17). La nueva Ley, aprobada en octubre de 2010, encarnó entonces la legitimidad del Poder Ejecutivo, pues es un cuerpo normativo que materializa las recomendaciones técnicas del antiguo CONEA, y dispuso un nuevo sistema institucional en donde el Gobierno Central adquirió el rol central.

### *2. Información*

Como ya se dijo, la información generada en materia de educación superior, gracias a los dos procesos de evaluación y acreditación de las IES, es amplia. Los informes aclararon la situación de la educación superior y permitieron organizar un Sistema Nacional de Información sobre la Educación Superior (SNIESE) que alimenta la política y muchas veces puede ser usado para justificar ajustes. No obstante, existen amplias dificultades de acceso a esta información de carácter público.

### *3. Tesoro*

La política pública solo llega a materializarse cuando existe una inversión suficiente dentro del Presupuesto del Estado. El gasto efectivo permite acercarse al nivel de implementación de la política y refleja el nivel de prioridad de cada área o acción específica. Así, el análisis de las asignaciones presupuestarias para la educación superior dentro del Presupuesto General del Estado sirve como aproximación al nivel de cumplimiento y prioridad asignado al tema en el país. En este presupuesto, hay que incluir tanto el monto destinado al funcionamiento del sistema de educación superior (CES-CEAACES-IES) como el destinado a la agencia del Ejecutivo encargada de la política pública en la materia (SENESCYT), así como el destinado a los proyectos de creación de cuatro nuevas universidades públicas.[10]

El financiamiento a las IES proviene de las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) de 1996.[11] La asignación de estos fondos a cada institución

---

10. Universidad Regional Amazónica IKIAM, Universidad de las Artes, Universidad Nacional de Educación UNAE y Universidad de Investigación de Tecnología Experimental YACHAY (en donde no se analizan los rubros destinados para el funcionamiento de la empresa pública del mismo nombre).
11. El FOPEDEUPO está alimentado 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,

del sistema se realiza en función de la fórmulá de asignación de recursos.[12] Esta fórmula fue establecida por el CES en 2013, con base en criterios de calidad e incremento de la calidad y eficiencia académica y de la pertinencia, excelencia y eficiencia administrativa.

El cuadro 2 resume la ejecución del presupuesto de todas las instituciones públicas del sistema de educación superior. Como se puede observar, el gasto total entre 2011 y 2013 fue de US $ 2.799'056.000. La mayor cantidad de recursos se concentran en las IES, representando el 88% del presupuesto total ejecutado en el período de tiempo analizado. El segundo rubro más alto es el asignado a la SENESCYT, que representa el 11% del presupuesto total.

**Cuadro 2**
**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: Ministerio de Finanzas (2013)

Se puede observar que en el período 2008-2013,[13] la ejecución presupuestaria de las IES (tanto en el gasto corriente como en el de inversión) fue de US $ 3.987'428.737. Sin embargo, únicamente el 9% de este monto corresponde a inversión, ubicándose el 91% restante en gasto corriente.

Esto, en líneas generales, sin contar con mayor precisión sobre cómo se gastaron estos recursos, supone que casi el total de los recursos

---

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)

12. Dentro del presupuesto general del Estado se encuentran rubros como la compensación por gratuidad hasta el tercer nivel mediante la fórmula de asignación de recursos, en cumplimiento a la Disposición Transitoria 18 de la Constitución de 2008. Además, existe una compensación establecida en la disposición general segunda de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, que también se distribuye mediante la fórmula de asignación de recursos. También constan la totalidad de asignaciones en favor de los institutos superiores técnicos y tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores públicos y privados.
13. Únicamente para el caso de las IES se cuenta con información desde 2008, debido a que las otras instituciones se crearon a partir de 2011.

que emplean y ejecutan las IES se destina al mantenimiento del personal docente y administrativo. Hubo, pues, escasa inversión en cuestiones como investigación, infraestructura y equipamiento técnico-científico o capacitaciones a docentes, entre otros aspectos relevantes para el desarrollo de la universidad ecuatoriana.

Ahora bien, para los Consejos, del total de recursos ejecutados, que representan US $ 21'217.121, el 39% (US $ 8'208.566) le corresponde al CES y el 61% al CEAACES. Por su parte, la SENESCYT ha invertido la mayor parte de su presupuesto en el proyecto de "fortalecimiento del talento humano", que corresponde al monto asignado a la política de becas. Solo en el año 2012, significó US $ 45'868.475, es decir, la mitad del monto total de inversión para ese año de dicha institución. El mismo proyecto para 2013 ascendió a US $ 85'520.694, representando el 60% del total del presupuesto de inversión previsto para ese año.

Otro gasto que sobresale es el destinado al Plan de Contingencia, que buscaba garantizar la continuidad de los estudios de aproximadamente cuarenta y dos mil estudiantes de las universidades ubicadas en Categoría E, según el informe del CONEA en el año 2009, así como liquidaciones a empleados y trabajadores de las instituciones cerradas. Además, entre los rubros importantes del presupuesto de inversión se encuentra el sistema nacional de nivelación y admisión (SNNA), que, para el año 2012, constituyó el 20% de la ejecución presupuestaria total (US $ 17'055.746). Para el año 2013, este monto ascendió a US $ 37'410.400, es decir, se invirtió más del doble en comparación al año anterior.

Así, pues, la priorización del gasto se enfoca en tres políticas: el financiamiento al programa de becas en el extranjero en las ramas afines al cambio de matriz productiva, es decir, relacionadas con las ciencias exactas. En segundo lugar, la consolidación del SNNA, que tiene como objetivo garantizar la pertinencia de la oferta académica, aplicando pruebas estandarizadas a todos los estudiantes que aspiran a entrar a las IES públicas. Finalmente, en tercer lugar, los proyectos de creación de las cuatro universidades previstas en la Constitución de 2008 y la LOES (2010), aunque han implicado rubros relativamente pequeños, a partir de 2014 contaron con mayores asignaciones presupuestarias debido a su efectiva apertura.

Lo que se concluye de esta sección es que aún no se visibiliza un cambio en la dinámica del gasto de las IES. Los porcentajes de gasto corriente siguen siendo altos, por lo que los esfuerzos y cambios en los otros instrumentos de la política no están teniendo repercusión en este sentido. Finalmente, la nueva fórmula de asignación de recursos en la práctica tampoco se traduce en un cambio en la forma del gasto, mayoritariamente destinada a mantener al personal de las IES.

Los rubros más importantes resultan ser los gastos del programa de becas de la SENESCYT y la consolidación del SNNA. Contrario a lo que

se pensaba al inicio de esta investigación, el Programa Prometeo reporta un peso pequeño sobre el total del monto gastado por la SENESCYT en el período analizado.

En suma, si bien en los últimos seis años el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB ha aumentado en 1,1%, se evidencia que la reforma al sistema no ha aportado significativamente a una mejora en cuanto a la calidad del gasto de las IES.

## Conclusiones

El análisis de las características de la reforma en cuestión y los subprocesos de cambio comprueban la hipótesis sobre la naturaleza de un cambio paradigmático. Luego de varios intentos por lograr ajustes de anomalías o imprevistos a los que el paradigma anterior no pudo hacer frente de forma consensuada con los actores en función de las ideas que estos manejaban y compartían, se instala un proceso constituyente con la llegada de un nuevo Gobierno que posiciona discursivamente nuevas ideas programáticas y valores sobre cómo debería entenderse una política de educación superior que atienda a cuestiones de calidad y equidad. Sin embargo, es importante reconocer que estas problemáticas sí hacían parte del debate y preocupación entre actores académicos particularmente.

El estilo de gobernanza centralista burocrático (Pierre y Peters 2000) determina los objetivos de política y los medios empleados para la reforma. Así, las metas y preferencias del nivel superior determinaron en gran parte los niveles intermedios. En efecto, el centralismo burocrático concuerda con el estilo que prima a lo largo de todo el proceso de reforma y se sustenta en la primacía que el Gobierno otorgó al desarrollo de un nuevo marco normativo. Por lo tanto, los instrumentos de autoridad, como se observó, articularon y viabilizaron el resto de cambios a nivel instrumental.

En cuanto al sistema institucional, materializó los objetivos de política: la mejora de la calidad de la educación superior mediante la evaluación y acreditación y la equidad a partir de la gratuidad en el acceso. Aunque vale recalcar que, en el período analizado, este eje fue perdiendo relevancia, principalmente porque el Gobierno y sus agencias se dispusieron a materializar la reforma con mayor énfasis en la calidad.

El nivel de involucramiento de los actores no estatales fue trascendental para llevar a cabo las reformas. Todos coincidieron en la forma como se estructuró el problema de la educación superior en el país, lo que a su vez significó convergencia en las herramientas e instrumentos de política priorizados por el Gobierno. Concretamente, el proceso de construcción de una nueva Ley movilizó expectativas entre los actores no estatales, aunque una fisura importante, como se señaló, ocurrió cuando

el Poder Ejecutivo adquirió protagonismo central en la regulación del sistema de educación superior.

Sobre los instrumentos financieros, dado que son empleados cuando hay un alto nivel de capacidad fiscal del Estado, los grupos destinatarios de la política terminan respondiendo a estas *señales financieras* (o incentivos), que buscan cambiar su comportamiento. Siguiendo la teoría, se comprueba que, cuando el Estado, desde la lógica del centralismo burocrático, enfrenta un gran objetivo, se ve forzado a utilizar las mejores fuentes de organización y de tesoro para materializar dicho objetivo.

Finalmente, los cambios son de naturaleza discontinua, pues buscan superar las insuficiencias de los ajustes en los niveles previos para enfrentar las anomalías que no se pueden entender en términos de un *paradigma de política* previo. Estas son precisamente las características que se hallan presentes en este caso.

## Lista de referencias


Alianza País. 2006. "Plan de Gobierno Movimiento PAIS 2007-2011. ¿Por qué otro país es posible!: Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador". ‹http://www.latinreporters.com/equateurRafaelCorreaPlandeGobiernoAlianzaPAIS.pdf›. Consulta: 8 de febrero de 2014.

CONEA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior). 2009. *Mandato Constituyente No. 14. Informe de Evaluación de Desempeño Institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*. Quito, CONEA.

Capano, Giliberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11, No. 1 (marzo): 7-31.

Cashore, Benjamin, y Howlett Michael. 2007. "Punctuating which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry". *American Journal of Political Science*, No. 51 (3): 532-51.

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. En *Registro Oficial* No. 449. Quito, 20 de octubre de 2008.

Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Superior* (LOES). 2010. *Registro Oficial*, No. 298, 12 de octubre.

Fontaine, Guillaume. 2015. "Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas". *Íconos*, No. 53, *Cambio de Políticas Públicas en América Latina*: 11-30.

Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25, No. 3 (abril): 275-96.

Hall, Peter. 2003. "Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics". En J. Mahoney y D. Rueschemeyer, edit., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 373-404. Nueva York: Cambridge University Press.

Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies*, No. 44: 936-57.

Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government in the Digital Age*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Hood, Christopher, y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*, 2a. ed. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis* 11, No. 1 (marzo): 33-46.

Howlett, Michael, y Michael Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2a. ed. Oxford: Oxford University Press.

Howlett, Michael, y Jeremy Rayner. 2006. "Understanding the Historical Turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-Sequencing Models of Policy-Making Over Time". *Policy Sciences*, No. 39: 1-18.

IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales). 2012. *Informe de evaluación y acreditación en tiempos de cambio: La política pública universitaria en cuestionamiento*. Quito: IAEN.

Kuhn, Thomas. 1971. *La estructura de las revoluciones científicas*. CDMX: FCE.

Lowndes, Vivien. 2010. "The Institutional Approach". En Gerry Stoker y David Marsh, edit., *Theory and Methods in Political Science*, 60-79. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Minteguiaga, Analía, y Carlos Prieto. 2013. *Los actores del cambio en la reinvención de la universidad ecuatoriana: El papel estretégico del personal académico en la transformación de la educación superior en Ecuador*. *Cuaderno de Política Pública*, No. 2. Quito: IAEN.

Peters, Guy. 2005. Conclusion: The Future of Instruments Research. En Guy Peters, Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett, edit., *Designing Government: From Instruments to Governance*, 353-64. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Pierre, Jon, y Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the* State. Londres: Macmillan Press.

# LA "MISIÓN" DE LA POLÍTICA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EN LA RUTA GUBERNAMENTAL DEL BUEN VIVIR

Yolanda Alfaro[1]

## Introducción

La promulgación de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE) de 2008, en Ecuador dio lugar a la posibilidad de construir una alternativa a la idea y práctica del desarrollo, a partir del enfoque del Buen Vivir o *Sumak Kawsay*. Este enfoque consistía en rescatar las visiones y prácticas ancestrales de los pueblos originarios y campesinos como una reivindicación histórica, además del acumulado de pensamiento crítico y luchas sociales de otros sujetos políticos. Este enfoque gradualmente se fue desvirtuando por varios frentes, apuestas e intereses políticos, desembocando en una amplia gama de posiciones en disputa, que van desde la instrumentalización de las políticas neoextractivistas hacia el buen vivir hasta la direccionalidad que el Gobierno le dio al buen vivir para el diseño e implementación de las políticas públicas.

En este artículo, se retoma la perspectiva del Buen Vivir que el Gobierno de la Revolución ciudadana institucionalizó como principio estructurador de la planificación y ejecución de las políticas públicas de educación superior, investigación e innovación, con el propósito de analizar la misión que se les otorga a dichas políticas en la segunda etapa de la transformación de la matriz productiva. Esta etapa, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2014-2017 (PND-BV), tiene como misión la formación de talento humano altamente calificado en una serie de ámbitos y áreas de conocimiento definidas como estratégicas, a fin de dirigir y apuntalar la ruta de la transformación de la matriz productiva en el largo plazo. [2]

---

1. Becaria posdoctoral del Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Nacional Autónoma de México.
2. De acuerdo con los lineamientos de planificación estratégica del desarrollo, para la transformación de la matriz productiva, se planteó una estrategia de cambio mediante fases que consistían en implementar, progresivamente, políticas públicas que, en el mediano y largo plazos (en un horizonte de dieciséis a veinte años), transformaran los

En primer lugar se destacan las particularidades de la "nueva" política de educación, investigación e innovación en el contexto del Buen Vivir. En segundo lugar, se presentan algunos aspectos relevantes relacionados a la formación y fortalecimiento de cuadros científicos y tecnológicos como parte del conjunto de las políticas de I+D+i. En tercer lugar, se describen los lineamientos que ha seguido la construcción del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales (SNI) que ha construido el Gobierno de la Revolución ciudadana siguiendo su perspectiva del Buen Vivir. Estos lineamientos invitan a visibilizar los alcances concretos que ha tenido la misión otorgada a la ciencia en la segunda fase de la transformación de la matriz productiva y las nuevas concepciones sobre la idea y la práctica del Buen Vivir.

## La consolidación del sistema de educación superior e investigación

En Ecuador, el escenario de crisis del modelo económico neoliberal se convirtió en un punto de inflexión para iniciar un período de cambios muy importantes. En el campo de educación superior, tomando como base la CRE de 2008 y la formulación del Buen Vivir como el nuevo régimen de desarrollo, el Gobierno de la Revolución ciudadana se propuso implementar una agenda alternativa de reforma del sistema de educación superior para así romper con los principios mercantilistas del modelo de educación neoliberal implementado a finales de la década de 1990.

La transformación del sistema de educación superior se inició con la promulgación de un nuevo cuerpo jurídico: la LOES, que, entre otras cosas, definió las modalidades mediante las cuales la universidad se debe articular con el sector productivo. La LOES marcaba una ruptura con las políticas neoliberales que se habían remitido a impulsar estrategias para la incorporación exógena de productos, procesos y/o servicios, dejando en segundo plano la necesidad de ampliar la investigación en los centros de educación superior local.

Así, una particularidad de la nueva reforma de la educación superior consistió en el papel esencial que otorgaba a las universidades en la estrategia de desarrollo. En el PND-BV 2011-2013, se estableció que los objetivos de la política económica a mediano y largo plazo estarían enfocados a la transformación de la matriz productiva definida como:

> transformar el patrón de especialización basado en la extracción de recursos naturales y en la exportación de productos primarios, por el de

---

esquemas de acumulación, distribución y (re) distribución a través de cuatros fases. A partir de 2014, el país estaría atravesando la segunda fase de la transformación de la matriz productiva, en la que se prevé incrementar recursos financieros y humanos para consolidar el sistema de educación superior, investigación e innovación.

> producción inclusiva de bienes y servicios de alto valor agregado ricos en innovación y conocimiento en los que el país tiene ventajas comparativas dinámicas que propendan a la creación de empleo de calidad procurando el cuidado del ambiente y el uso racional y eficiente de los recursos naturales. (MCPEC 2010, 101)

La transformación de la matriz productiva ocurriría en cuatro fases, estimadas a ejecutarse en un tiempo de alrededor de cuatro años cada una. En la primera, una de las prioridades previstas era la inversión pública para la formación de capacidades humanas (especialmente, en ciencias básicas y biodisciplinas). En la segunda fase, se preveía el incremento de inversión en investigación y desarrollo, mediante una alianza entre universidades, industria (pública o privada) e institutos públicos de investigación o centros tecnológicos de investigación. La prioridad en esta segunda etapa era la consolidación de un sistema de educación superior de cuarto nivel y la inversión en investigación aplicada (I+D+i).

En la tercera fase, las estrategias estarían orientadas a sustituir exportaciones por bienes con mayor valor agregado. La inversión en ciencia y tecnología era concebida como la clave de este proceso, en vista de que impulsaría la innovación productiva en aspectos relacionados con las ramas de la industria, beneficiadas con la sustitución de importaciones bajo los lineamientos del Buen Vivir. En la cuarta fase, se planteaba el despegue de los bioservicios y su aplicación tecnológica. Así, de acuerdo con lo planificado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el país se encuentra transitando por la segunda fase, que tiene como base la formación de talento humano altamente calificado en una serie de ámbitos y áreas de conocimiento definidas como estratégicas para dirigir y apuntalar la ruta de la transformación de la matriz productiva a largo plazo (PND-BV 2013-2017).

A diferencia de tentativas de desarrollo previas, la trayectoria de transición prevista se sustenta no solo en la implementación progresiva de un conjunto de políticas macro y microeconómicas, laborales y sociales, sino que se incluye a la política de educación superior y de investigación, ciencia y tecnología como ejes cardinales de la ruta de navegación planteada. Ello no solo implicó incrementar los recursos financieros y humanos para consolidar el sistema de educación superior y el sistema de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, sino también una reorientación discursiva sobre el tipo de relación que debe mantener la universidad con la esfera productiva. Se asume que es necesario producir conocimiento aplicado y articulado a varios niveles de agregación del cambio organizacional de la matriz productiva y elaborar estrategias –en algunos sentidos innovadoras– en materia de política pública.

Para cumplir dichos propósitos se plantearon transformaciones a diferentes escalas y en diferentes áreas de la producción, de la acción social

y de los procesos institucionales que antes no existían. La SENESCYT, por ejemplo, definió políticas, planes, programas y proyectos específicos que abarcan desde la creación de entornos favorables para la inversión de actividades productivas con alto valor agregado hasta la creación de centros de investigación en áreas productivas destinadas a convertirse en el motor de crecimiento económico (Villavicencio 2014).

Según estimaciones de la SENESCYT, el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB representó en 2008 el 0,81%, mientras que, en 2014, ese porcentaje casi se triplicó, alcanzando el 2,11%, equivalente a US $ 2.089'000.000 (SENESCYT 2014). Siguiendo los datos oficiales, la inversión pública en I+D+i [3] en relación al PIB se incrementó de 0,06% en 2005 a 0,23% en 2007, alcanzando el 1,88% en 2010 y el 1,98% en 2013, el porcentaje más alto en los últimos años. El gasto total en actividades de ciencia, tecnología e innovación, entre el 2009 y 2014, creció en un 89%.

De acuerdo con los resultados del estudio realizado por Guaipatin y Schwartz (2014), en Ecuador las iniciativas privadas representan un 9% del gasto total en I+D+i, lo cual significa que la inversión pública es un factor determinante para sostener el proceso de transformación de la matriz productiva. Esta situación es muy distinta a la de las economías de países desarrollados, donde la inversión en conocimiento generado o adquirido por las empresas privadas desempeña un rol determinante en las actividades de innovación.

Estos datos proporcionan una mirada general del proceso que ha seguido uno de los puntos centrales en la planificación de la transformación de la matriz productiva. Es importante considerar, sin embargo, que la inversión en I+D+i en Ecuador solo muy recientemente superó el promedio de América Latina, que en 2011 fue de 0,74% del PIB (RYCYT 2017). Aunque los indicadores apuntan una cierta mejora, en Ecuador persiste una escasa presencia de actividades de investigación orientada a desarrollar el sector productivo, una baja proporción de investigadores en los campos de la ingeniería y de las ciencias, un predominio del sector público sobre el privado y una financiación limitada y difícil de sostener en el tiempo. Por otra parte, el incremento de recursos destinados a I+D+i no se relaciona ni con la calidad ni con la pertinencia de la formación en la educación superior, puesto que el Ecuador sigue siendo uno de los países de América Latina con menor número de profesionales formados en los campos de la ingeniería y de las ciencias.

---

3. El gasto en actividades de ciencia, tecnología e innovación está conformado por indicadores en: a) investigación y desarrollo agregado, b) actividades de ciencia y tecnología y c) actividades de innovación.

## Formación y fortalecimiento de cuadros científicos y tecnológicos

La consolidación del sistema de educación superior no se puede lograr con estrategias de corto plazo. La producción endógena de conocimientos que alimentan la esfera productiva ciertamente requiere como primer paso crear universidades de calidad y construir capacidades de investigación básica y aplicada, a la par de formación de profesionales altamente calificados.

En ese sentido, el Programa Prometeo constituye una estrategia a corto plazo orientada a vincular a profesionales altamente calificados, nacionales y extranjeros, en el campo de las ciencias de la producción y la innovación. Según los datos oficiales de SENPLADES, se estimó que para el año 2013 se necesitaba vincular a 2.109 investigadores en las áreas de conocimiento que estaban definidas como estratégicas, a fin de obtener resultados acordes con las necesidades de la transformación de la matriz productiva –ciencias de la vida, ciencias básicas, recursos naturales, innovación, producción– que, sumados a los existentes, provocarían cambios en la investigación, el conocimiento científico, la revalorización del conocimiento y la innovación tecnológica. Un aspecto que vale la pena resaltar es la necesidad de reforzar las áreas priorizadas, pero también, y en menor medida, las áreas de ciencias sociales, ciencias de la educación y arte y cultura, que si bien no están directamente orientadas con los propósitos del cambio de la matriz productiva, constituyen áreas de conocimiento fundamentales para impulsar el desarrollo social.

Según los datos recabados en lo que respecta a los proyectos en las áreas priorizadas para la transformación de la matriz productiva, se evidencia que el 20% de los proyectos no tiene ninguna relación con dichos sectores. Por otra parte, el 47% de los proyectos de investigación corresponden al área económica de servicios, dentro de las cuáles se destacan los servicios ambientales (23%) y la tecnología y servicios informáticos (14%) (Alfaro 2016).

No obstante, resulta interesante, y hasta cierto punto contrastante, que, según la distribución de proyectos por área de investigación, el porcentaje más alto de investigaciones corresponda al área de las ciencias sociales y económicas (21%), el segundo a biotecnología y ciencias agropecuarias (17%), el tercero a biología y química (15%) e ingenierías (15%), el cuarto a físico matemático y ciencias de la tierra (12%) y en último lugar a la medicina y ciencias de la salud (8%). De estos datos, se podría suponer que existe un alto porcentaje de investigaciones orientadas al conocimiento aplicado; no obstante, más de la mitad de los proyectos de investigación se identificaron como de investigación básica (Alfaro 2016).

A partir de estos datos, cabe cuestionar si dicha orientación guarda correspondencia con la perspectiva de transformación de la matriz productiva, es decir, si mediante estos proyectos de investigación se están forjando cimientos o creando bases científicas y tecnológicas para avan-

zar, por ejemplo, en el desarrollo e investigación de bioconocimiento y biotecnologías. La información recabada apunta a confirmar que los alcances del Programa Prometeo son muy reducidos en lo que respecta a la misión que se le otorgó desde la SENESCYT. El 40% de los investigadores declaró que sus proyectos de investigación tuvieron que modificarse una vez que se vincularon a la institución de acogida (Alfaro 2016).

Existen diversas causas para estos cambios: académicas, financieras, institucionales, acceso a la información, equipamiento e infraestructura y condiciones encontradas en el contexto local. No obstante, en la mayoría de los casos, los cambios se aluden a las condiciones complejas para poner en marcha los proyectos de investigación que pertenecían principalmente al área de ciencias de la innovación y la producción, ciencias de la vida y ciencias de los recursos naturales. En efecto, los testimonios señalan que las principales causas de los cambios en los proyectos de investigación se deben tanto a las condiciones encontradas en las instituciones de acogida como en el contexto local. Es importante destacar, sin embargo, que los investigadores Prometeo que han tenido mayores dificultades en la realización de su proyecto de investigación están vinculados a universidades que recibieron las categorías B y C en la evaluación del CEAACES del año 2013.

En efecto, según la nueva clasificación de las universidades realizada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), en el año 2013, casi la mitad (46%) de universidades ecuatorianas se encontraba en la categoría B. Un 25% en la categoría C, un 15% en la categoría D y apenas un 14% en la categoría A. Esta clasificación sugiere la importancia que las instituciones de acogida tuvieron en relación con el tipo de experiencia que han tenido los investigadores Prometeo. Si bien el objetivo central del Programa Prometeo no era buscar un mejor equilibrio en el sistema educativo ecuatoriano sino formar cuadros de *excelencia* que pudiesen contribuir a aprovechar las experiencias y capacidades de talento externo para avanzar en la creación de una base endógena de desarrollo acorde con los requerimientos de transformación de la matriz productiva, es pertinente hacer algunas observaciones sobre la relación del Programa Prometeo con el sistema de educación superior ecuatoriano.

Del total de instituciones de acogida, el 76% son universidades, de las cuales el 39% son categoría A, el 25% B, el 4% C y el 12% D. Estos datos demuestran que las universidades que más apoyo y respaldo ¿necesitaban o requerían? fueron relativamente poco beneficiadas, lo que sugiere que este Programa tuvo un impacto relativamente marginal en contribuir a cerrar brechas en el sistema universitario del Ecuador.

A partir de las entrevistas realizadas a coordinadores de investigación de las universidades de categoría A, se pudo constatar que solo algunas de ellas estaban interesadas en utilizar el Programa Prometeo para

fortalecer la investigación. Esto se debe a que esta despliega sus propias estrategias de definición de áreas de investigación estratégicas y una amplia definición de líneas de investigación y temáticas fuertemente vinculadas con el enfoque de desarrollo social, local y regional, que no necesariamente coinciden con las propuestas del Gobierno para orientar la transformación de la matriz productiva. Al respecto, cabe señalar que los investigadores que estaban vinculados a estas universidades reconocieron que, en dichas instituciones, había ya equipos de investigación medianamente definidos y/o consolidados, lo que hizo que su proyecto de investigación fuera más viable.

En cambio, muchas de las universidades de la categoría B señalaron su interés por vincular a investigadores Prometeo para fortalecer sus prácticas de investigación y así poder saltar al nivel A en la siguiente evaluación del CEAACES, de manera que introdujeron en su planificación académica las áreas de conocimiento o temáticas prioritarias para el Programa Prometeo y, por supuesto, para la transformación de la matriz productiva. En el caso de las universidades de categoría B que se destacan por una mediana trayectoria institucional, hubo cierta aceptación del trabajo de los investigadores Prometeo; sin embargo, muchos de ellos declararon que en su tiempo de vinculación no dejaron de sentirse como intrusos.

Por su parte, las universidades de categoría C y D demostraron menor interés en promover la investigación en temas articulados con el conjunto de áreas estratégicas para la transformación de la matriz productiva. No obstante, declararon tener amplio interés en acoger a investigadores Prometeo. La experiencia de los investigadores en estas universidades resultó muy frustrante debido a que se trata de instituciones donde prevalece una lógica de docencia más que de investigación.

Finalmente, cabe destacar que, del total de instituciones de acogida de investigadores Prometeo, el 17% eran entidades del Estado, sobre todo ministerios que intentaron vincular a los investigadores y científicos como asesores de los tomadores de decisiones. Y si bien ello pareciera contravenir los fines de fortalecimiento académico del programa, también muestra la necesidad que en las propias dependencias gubernamentales se tenía de contar con personal altamente calificado para avanzar en sus propios planes y programas de trabajo. Más aún, da cuenta de problemas burocráticos y de falta de previsión y de diseño en la implementación del Programa e incluso en algunos aspectos relativos a su concepción misma.

De hecho, el impacto del Programa fue definido a partir de una serie de indicadores relativos a las actividades de los investigadores en las instituciones de acogida, pero no se consideraron aspectos derivados del entorno institucional, es decir, no se contemplaron las condiciones mínimas que deben tener las instituciones de acogida para que se pudieran desarrollar los proyectos de acuerdo con lo planificado. Estas dimensio-

nes no se tomaron en cuenta desde la gerencia del Programa Prometeo, a fin de que la presencia de los investigadores pudiera contribuir a la construcción del conocimiento en campos e instancias que potencien y organicen las bases científicas y tecnológicas para avanzar en la transformación de la matriz productiva.

Sin embargo, no es razonable pensar que la transformación de la matriz como parte de la estrategia de desarrollo endógeno que busca modificar el patrón de especialización depende de manera directa y automática de la formación de cuadros científicos y tecnológicos. La transformación de la matriz productiva está sujeta a una economía que es fundamentalmente productora de bienes primarios con escaso valor agregado. Al respecto, cabe señalar que, en los últimos veinte años, Ecuador ha mantenido su dependencia de las exportaciones de productos de tipo primario, pues el banano sigue siendo uno de los productos de exportación (62%) más importantes, sobre todo frente a los productos de contenido industrial, tales como conservas de pescado, que alcanzaron solo el 6% (BCE 2011).

De acuerdo con García y Vásquez de la Bandera (2011, 149), una muestra de la reducida diversificación de productos y mercados de exportación es que el 52% del total de exportaciones en el período 1970-2006 provinieron de las exportaciones petroleras, de manera que el contenido tecnológico de la producción y las exportaciones ecuatorianas no ha sufrido un sustancial cambio en las últimas décadas. Es así que el papel que ocupa la política económica como instrumento para la transformación de la matriz productiva en el contexto del Buen Vivir sigue siendo fundamental para que los recursos del sector público puedan ser redistribuidos siguiendo una agenda de investigación científica y académica que no solo oriente las actividades económicas, sino que pueda ampliar el alcance de las actividades de I+D+i.

## El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales

A diferencia de la perspectiva económica de la triple hélice, que sostiene que la construcción de un SNI debe basarse en la interacción de tres componentes, universidad-gobierno-empresa –pues solo mediante la interacción que se deriva de las estrategias y sinergias de estos tres componentes/agentes es posible impulsar las condiciones de la innovación hacia una economía del conocimiento–, el modelo que el Ecuador planteó se distingue porque se sustenta en los principios de la *economía social del conocimiento*, una propuesta alternativa al enfoque de la economía del conocimiento. Esta propuesta, a diferencia de los intereses del capitalismo cognitivo, no busca colocar el conocimiento científico y tecnológico como el centro de los procesos privados de valorización del capital, sino, por el

contrario, se caracteriza por enfatizar en el carácter de los *bienes comunes*, poniendo en discusión la privatización, la centralización y la patentación del conocimiento transformado en una innovación. Asimismo, en este entramado, se han puesto en discusión la función, los fines y los valores de los actores sociales que participan en la generación, apropiación y uso tanto de los conocimientos científicos y tecnocientíficos como de los saberes tradicionales.

Desde la propuesta del Ecuador, la construcción de un sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y conocimientos ancestrales tendría como propósito último desarrollar una economía basada en el conocimiento, sustentada en infraestructuras abiertas y modelos de producción libres, comunitariamente gestionados y participativos (Vila-Viñas y Barandiaran 2015). En ese entendido, las políticas orientadas a la construcción de dicho sistema como un nuevo tejido científico-técnico e institucional responden al fortalecimiento de cuatro grandes pilares: 1. la formación y fortalecimiento de cuadros científicos y tecnológicos; 2. la instauración de universidades emblemáticas, es decir, orientadas a los propósitos estratégicos para la transformación de la matriz productiva; 3. la creación de ciudades científicas como Yachay, que agruparán a centros universitarios de investigación, algunos institutos públicos de investigación, un parque tecnológico y un parque industrial, y 4. la creación de un nuevo instrumento jurídico, el Código Orgánico de la Economía Social del Conocimiento y la Innovación (COESCi), para normar las acciones e interacciones de todos los actores involucrados en la construcción del SNI.

Cada uno de estos cuatro pilares se articula entre sí mediante líneas de acción política y proyectos productivos en catorce sectores de la economía ecuatoriana que se consideran estratégicos para el cambio de la matriz productiva.[4] El eje articulador de las políticas públicas que los conforman de manera separada y en conjunto serían, justamente, las áreas definidas como estratégicas para la investigación y la generación del nuevo conocimiento. Esta visión representa, en su concepción, al menos en América Latina, una forma creativa y vanguardista de construir una base endógena de desarrollo capaz de hacer frente a la actual reestructuración de los sistemas de innovación comandada por las grandes corporaciones multinacionales bajo la batuta de Estados Unidos de América (EUA).

---

4. De acuerdo con el Plan Nacional de Transformación de la Matriz Productiva: "Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano 2009-2013", los catorce sectores de la economía ecuatoriana definidos como estratégicos se dividen en siete bienes (alimentos frescos y procesados, biotecnología, energías renovables, industria farmacéutica, metalmecánica, petroquímica y productos forestales de madera) y siete servicios (ambientales, tecnología, automotores, carrocerías y partes, construcción, transporte y turismo).

La promulgación del COESCi como el nuevo marco legal e institucional para la planificación, coordinación, gestión y promoción de las actividades de creación y transferencia de conocimiento científico para el desarrollo nacional constituye uno de los puntos más importantes en la misión de la segunda etapa de transformación de la matriz productiva, debido a que se trata de una medida que propone, al menos en teoría, un cambio de raíz en la matriz cognitiva. Las disposiciones de dicha propuesta no solo están orientadas a promover un modelo económico que democratice la producción, transmisión y apropiación del conocimiento como bien común, sino que también bajo este andamiaje se pretende instalar un sistema de gestión del conocimiento asentado en el marco de la economía social y solidaria. Es decir, se trata de desarrollar formas de propiedad y uso de los conocimientos –incluidos los conocimientos tradicionales– compatibles con el enfoque del Buen Vivir, de modo que los dividendos sociales del conocimiento estén por encima de los intereses mercantiles y/o privados.

Este es uno de los puntos más sobresalientes de la propuesta de innovación ecuatoriana, en tanto y en cuanto el conocimiento es declarado un bien de interés público y de acceso libre y está ligado al enfoque de derechos que rige la CRE de 2008. La base de estos principios se encuentra en la perspectiva teórica de los bienes comunes intangibles como una posibilidad de organizar los procesos y recursos alrededor de acciones colectivas por fuera de la lógica de la propiedad mercantil/privada, al margen de los monopolios estatales y haciendo frente al orden capitalista imperante (Zibechi y Hardt 2013).

No cabe duda que, al menos en teoría, la propuesta de los alcances del COESCi está en clara oposición a los planteamientos del llamado capitalismo cognitivo, principalmente en lo que se refiere a la privatización y mercantilización de los conocimientos, pues, mediante ambos aspectos, las grandes transnacionales garantizan que la inversión de capitales en el desarrollo científico-tecnológico siga siendo una fuente fundamental para la obtención de ganancias extraordinarias (Foladori 2014). En tal sentido, los temas que se ponen en discusión son 1. la soberanía sobre los conocimientos por parte del Estado; 2. la ética en la ciencia, tecnología e innovación por parte de los científicos; 3. los medios y el fin de los procesos investigativos y generadores de tecnología e innovación; 4. la libertad de investigación y desarrollo tecnológico, y 5. el diálogo de saberes como el proceso de generación, transmisión e intercambio de conocimientos científicos y conocimientos tradicionales

## Conclusiones

Como una primera conclusión, es importante remarcar que la política pública sobre educación superior, investigación, ciencia, tecnología e

innovación implementada desde la visión del Buen Vivir que ha construido el Gobierno responde a una lógica de desarrollo endógeno, en tanto y en cuanto está articulada a los propósitos de transformación estructural de la matriz productiva. En tal sentido, el marco legal, el diseño institucional y la elaboración de prioridades estratégicas que la contemplan pueden vislumbrarse como propositivos, al menos en relación a otras experiencias en la región, pues no solo que se han reorientado hacia la consolidación de un modelo de desarrollo nacional, sino también porque han seguido una ruta distinta al modelo dominante anclado en el capitalismo cognitivo.

Un logro rescatable del proyecto gubernamental es integrar en el diseño de las políticas públicas una multiplicidad y heterogeneidad de campos de acción y aplicación de las áreas denominadas estratégicas para la transformación de la matriz productiva. De tal manera, las políticas de I+D+i se articulan, aunque incipientemente y no exentas de dificultades, con las políticas económicas e industriales y las políticas de educación superior. Esta articulación horizontal y vertical de políticas en el nivel de organización de las prácticas de ciencia, tecnología e innovación ha dado lugar también a un trascendente cambio del marco legal como soporte de un rediseño institucional y de elaboración de prioridades estratégicas.

No obstante, para consolidar la segunda fase de la transformación a largo plazo de la matriz productiva, resulta fundamental fortalecer la estructura institucional del sistema de educación superior y, en consecuencia, la oferta de capacidades de creación de conocimientos orientados a la transformación de la matriz productiva. Las políticas de I+D+i no solo están relacionadas con las políticas productivas y educativas, sino que forman parte de un proyecto de transformación estructural. Por lo tanto, lo más complicado de la transformación de la matriz productiva en su segunda etapa reside, justamente, en la convergencia de transformaciones a diferentes escalas temporales (mediano y largo plazos) y en diferentes áreas de la producción, la acción social y los procesos institucionales que antes no existían.

Con todo, no cabe duda que el desafío de superar la segunda etapa de transformación de la matriz productiva plantea la necesidad de llevar a cabo una reorientación de la estrategia y de las políticas de I+D+i y emprender una reingeniería del proyecto en su conjunto. De manera que el cumplimiento de la misión encomendada está ligado a las próximas acciones u omisiones que realice el nuevo Gobierno de la Revolución ciudadana.

## Lista de referencias

Alfaro, Yolanda. 2016. "La ruta del buen vivir a través del espejo de las políticas gubernamentales de desarrollo e innovación". Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Zacatecas, Unidad de Estudios del Desarrollo.

BCE (Banco Central del Ecuador). 2011. "Estadísticas económicas". En *Boletines Estadísticos. Información Económica Mensual*. ‹http://www.bce.fin.ec/contenido.php?CNT=ARB0000368›. Consulta: 10 de diciembre de 2014.

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. En *Registro Oficial* No. 449. Quito, 20 de octubre de 2008.

Foladori, Guillermo. 2014. "Ciencia ficticia". *Estudios Críticos del Desarrollo* 4, No. 7 (II semestre): 41-66.

García, Santiago, y Edwin Vásquez de la Bandera. 2011. "Evolución de la estructura de comercio exterior ecuatoriano por niveles tecnológicos". *Análisis Económico*, No. 23 (noviembre): 141-60.

Guaipatín, Carlos, y Liora Schwartz. 2014. *Ecuador: Análisis del sistema nacional de Innovación. Hacia la consolidación de una cultura innovadora*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lemarchand, Guillermo, edit. 2010. "Sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe". En *Estudios y documentos de política científica en ALC*, vol. 1. Montevideo: UNESCO.

MCPEC (Ministerio Coordinador de la Política Económica). 2010. "Agenda de la Política Económica para el Buen Vivir 2011-2013". ‹http://www.politicaeconomica.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/04/agenda-version-web.pdf›. Consulta: 1 de marzo de 2015.

Míguez, Pablo. 2013. "Del General Intellect a las tesis del 'Capitalismo Cognitivo': Aportes para el estudio del capitalismo del siglo XXI". En *Bajo el Volcán*, 13, No. 21 (septiembre-febrero), (CDMX: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla): 27–57.

RICYT (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología). 2017. ‹http://db.ricyt.org/query/AR,BO,BR,CA,CL,CO,CR,CU,EC,ES,GT,HN,JM,MX,NI,PA,PE,PR,PT,PY,SV,TT,US,UY,VE,AL,IB/1990%2C2014/GASTOxPBI›.

SENESCYT (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación). 2010. *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales*. ‹http://www.senescyt.gob.ec›. Consulta: 10 octubre de 2014.

---. 2013. *Encuesta de Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación-ACTI-*. ‹http://acti.educacionsuperior.gob.ec/Acti/›. Consulta: 20 de mayo de 2015.

---. 2014. *Proyecto: Becas Prometeo*. ‹http://prometeo.educacionsuperior.gob.ec/+›. Consulta: 25 de mayo de 2015.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2013. *Plan Nacional de Desarrollo del Buen Vivir 2013-2017*. ‹http://www.buenvivir.gob.ec/›. Consulta: 4 de octubre de 2013.

Vila-Viñas David, y Xavier Barandiaran, edit. 2015. *Buen conocer / FLOK Society: Modelos sostenibles y políticas públicas para una economía social del conocimiento común y abierto en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales / Ciespal.

Villavicencio, Arturo. 2014. *Innovación, matriz productiva y universidad: Por qué Yachay es una estrategia equivocada*. Quito: Fundación Hernán Malo González / Corporación Editora Nacional.

Zibechi, Raúl, y Michael Hardt. 2013. *Preservar y compartir: Bienes comunes y movimientos sociales*. Buenos Aires: Mardulce.

# LA SELECCIÓN DEL ENES COMO DETERMINANTE EN LA FALLA DE LA POLÍTICA DE ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ECUADOR

Katherine Vásquez

## Introducción

### *El problema de estudio*

El proceso de análisis de la implementación dentro de la política pública se ha constituido en un tema de interés para los análisis sobre la administración pública a partir de los años 70. Esta etapa es vital en función de la conexión que establece entre lo que se espera de la política y los resultados que presenta. Por tanto, es necesario abordar la implementación desde una postura específica, en este caso, desde el enfoque de las teorías híbridas, que permiten delimitar las definiciones alrededor de la falla de implementación.

Estas teorías implican el diálogo entre las perspectivas *top-down* y *bottom-up* empleadas en el análisis de las políticas públicas. En términos generales, de acuerdo con la perspectiva *top-down*, el *implementation gap* se encuentra en la administración, es decir, en las relaciones y procesos que deben ejecutarse para poner en práctica los objetivos de la política; mientras, de acuerdo con la segunda, es necesario buscar los factores que obstaculizan el alcance de los objetivos para definir la falla de implementación. La perspectiva *top-down* parte únicamente del establecimiento normativo, limitando la implementación al ámbito administrativo; mientras que las teorías *bottom-up* sobredimensionan el alcance de la autonomía dentro del proceso de diseño de la política pública. Por tanto, ambos enfoques presentan problemas debido a la prescripción del primero y la amplitud del segundo. Las teorías híbridas se presentan como el enfoque que permite establecer que una falla de implementación se presenta cuando no existe fidelidad en el cumplimiento de sus objetivos, lo que a su vez genera efectos negativos en la población objetivo de la política. Esto se define por la falta de coherencia entre las *etapas* de formulación e implementación de la política pública. Esta delimitación agrega claridad a la perspectiva *bottom-up* y le resta las limitaciones propias de la visión *top-down*.

La política de educación superior en el país ha sufrido cambios innegables a partir de la modificación de la LOES en el año 2010. El Sistema Nacional de Nivelación y Admisión fue estructurado a partir de este cambio normativo y ha generado diversas controversias, principalmente, ligadas hacia su instrumento central: el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES). Los cambios relacionados en torno a su aplicación, las estadísticas resultantes y los efectos exógenos del proceso permiten evidenciar el incumplimiento del objetivo de democratización en el acceso a la educación superior. Si bien la variación en las tasas de matrícula y asistencia a la educación superior depende de diversos factores, se cuestiona la contribución del examen hacia la reproducción de desigualdades, debido a la coincidencia de su puesta en marcha y el inicio de una tendencia decreciente en las estadísticas en torno a la matrícula en educación superior. Por tanto, la existencia de una falla de implementación, establecida en términos del no cumplimiento de los objetivos planteados en la etapa de formulación en comparación con los resultados alcanzados en la implementación, es innegable, aun cuando los elementos causales no se determinen.

*Planteamiento e hipótesis*

Un gran número de autores coinciden en que la falla de implementación puede explicarse mediante los instrumentos con los cuales se implementa la política, debido a que su selección refleja procesos previos relacionados principalmente con negociaciones en torno a la toma de decisiones y genera efectos a partir de su puesta en marcha (Elmore 2000b; Hans y O'Toole Jr. 2005). Al considerar los instrumentos como resultado de una etapa de la política (formulación), el proceso previo a su selección refleja interacciones entre diversos elementos (actores, ideas, instituciones, relaciones de poder, entre otros), lo cual hace pertinente la introducción de las redes de política en el análisis.

La investigación busca analizar la posibilidad de que un instrumento diseñado para satisfacer el objetivo de garantizar la calidad en la educación superior pueda a la vez cumplir con las expectativas relacionadas con la categoría de equidad (democratización del acceso a la educación superior). Con este fin, no solo se deben estudiar las estadísticas relacionadas al acceso a la educación superior, sino también las controversias generadas a partir de la implementación del examen, los mecanismos de selección adversa en su planteamiento y las variaciones del instrumento. Tomando estos elementos en cuenta, el análisis de la selección del ENES como instrumento principal para la política de democratización en el acceso universitario demuestra que la falla de implementación se debe a su descontextualización, lo cual genera una brecha entre las expectativas y los resultados.

Por tanto, la hipótesis central de la investigación argumenta que es posible determinar la existencia de una falla de implementación de una

política pública por medio del análisis del proceso de selección del instrumento. Como vemos en el caso del ENES, esta falla se origina en la brecha existente entre los procesos antecedente y posterior a la selección del instrumento. Esta hipótesis parte de la perspectiva que establece que la implementación, en términos ideales, se deriva de una idea en un macro nivel y genera estrategias que permiten que estas ideas se materialicen en instrumentos; sin embargo, al no existir una correspondencia directa entre los procesos de formulación e implementación, muchas ideas inscritas de manera normativa se dejan de lado en el proceso de selección de instrumentos. La falta de una correspondencia directa entre las *etapas* de formulación e implementación implica la existencia de diversas variables que intervienen y que son explicativas para la falta de coherencia entre dichos procesos, lo cual se conoce como falla de implementación o *implementation gap*. Para analizar el *implementation gap* en la política de democratización del acceso a la educación superior por medio del instrumento ENES, es necesario explicar tanto el modelo de análisis que será utilizado como el contexto de la política a nivel nacional e internacional.

## Metodología

### *1. Las redes de política*

El enfoque de redes como modelo de análisis general para la investigación responde a la necesidad de reconocer diversos elementos dentro de la política pública y sus diferentes *etapas*, que se interrelacionan y determinan un resultado específico. El uso de las redes en el análisis toma en cuenta que la política pública evoluciona. Cada vez los asuntos que se tratan dentro de ella son más diversos y las decisiones ya no dependen únicamente del Gobierno, sino que involucran a otros actores en función de las especificidades de la política pública. Los actores y sus relaciones adquieren significancia en la medida en que estos elementos estructuran un *tipología* determinada de la red. Es así que las redes cuentan con una amplia capacidad explicativa debido a que su estructura determina un comportamiento específico, en este caso, una selección de instrumentos establecida. De acuerdo con Carlsson y Sandstrom (2008), las redes de política son:

> Entidades organizadas que constan de actores y sus relaciones que participan en los procesos de acción colectiva para la solución conjunta de problemas organizados. En consecuencia, estas estructuras son las unidades analíticas relevantes a considerar en la búsqueda de explicaciones para el éxito y el fracaso de la elaboración de políticas. (498)

De esta manera la red no es estática, sino que se estructura en las diferentes etapas de la política, no únicamente vinculada a los procesos

de negociación. El análisis estructural de la red es importante debido a que la estructura de redes de política –que significa la constelación de actores y los patrones de sus interacciones– se trata como la variable principal en la explicación de los resultados y el desempeño de la política (499).

Es así que los actores y sus relaciones son relevantes en función de la interacción entre ellos, la cual les permite asumir posiciones o roles dentro de la red. Estas posiciones a su vez establecen características intrínsecas de la red, que pueden ser medidas para categorizar la estructura de la misma. Estas características establecen la forma en que se dan las interacciones, su intensidad e influencia, lo cual a su vez permite determinar la existencia de coaliciones, acuerdos y controversias dentro de la estructura para, de esta manera, relacionarlas con el resultado de la política.

## *2. Modelo híbrido para el análisis de la política pública*

Dentro de las redes de política existen modelos explicativos que permiten la inclusión de otros factores en el análisis. El modelo híbrido comprende la complementariedad de los modelos dialéctico e ideacional. Estos modelos se utilizan para analizar la manera en que inciden diversos factores en un determinado resultado de política. Es así que el modelo híbrido plantea la existencia de tres categorías esenciales en el análisis de redes: el contexto, la estructura y los resultados.

La importancia del contexto para la red radica en que existen factores exógenos y endógenos que determinan su estructura, aunque el análisis debe orientarse también en torno a cómo las redes afectan el contexto, lo cual constituye una relación dialéctica entre el contexto y la red. De tal manera, las ideas determinan agrupaciones alrededor de ellas y, a su vez, estas coaliciones promueven otras ideas que modifican el contexto institucional. La estructura, al ser determinada por las posiciones de los actores, depende de los conocimientos de estos actores, así como de sus agendas propias; a su vez, la red es la que determina qué actores ingresan o no en la red o en las coaliciones que se forman dentro de ella. Los resultados constituyen la etapa más explicativa del modelo debido a que implican formas de negociación y toma de decisiones que producen los resultados, los cuales a su vez reconfiguran los elementos anteriores. Es así que estos factores crean la relación dialéctica en el modelo, ya que su incidencia no es solamente unidireccional, sino que la relación dialéctica involucra una "relación interactiva entre dos variables en la cual cada una afecta a la otra en un proceso continuamente iterativo" (Marsh y Smith 2008, 5).

Analizar la falla de implementación mediante las redes permite comprender el rol de estas en el resultado de la política, en este caso, en la selección del instrumento. La red se presenta como una fotografía de un momento específico, en función de lo cual es necesario generar dos

momentos para la investigación. Se establecen dos momentos de estudio, puesto que la selección de instrumentos es el punto medio entre la formulación e implementación. Como se señaló anteriormente, en el proceso de selección, se reflejan procesos anteriores, a la vez que este proceso permite la configuración de etapas posteriores. Relacionar los distintos elementos del modelo de análisis permite determinar cómo esta estructura formada por estas relaciones incide en un *output*[1] determinado de la política; sin embargo, el modelo presenta limitaciones en torno a establecer qué elemento de manera individual afecta dicho resultado.

### *3. Aplicación al caso de análisis*

La aplicación del modelo híbrido cuenta con una metodología cualitativa y otra cuantitativa. La metodología cualitativa se utiliza en cada uno de los dos momentos. Para el primer momento, denominado el macro nivel, es necesario un análisis retrospectivo, que tome como punto de partida el contexto dentro de sus inscripciones (ideacional), así como de las instituciones (institucional) alrededor del diseño de la política. Es decir, este primer momento mira el proceso de formulación, tomando en cuenta que, como resultado de este primer momento, se constituirá la política de democratización del acceso a la educación superior, sus principios y objetivos. Reconociendo la importancia de las ideas para el establecimiento de la red, y tomando en cuenta que esta se construye de manera taxonómica, es decir, alrededor de las dos categorías (equidad y calidad), es posible asociar otros elementos como actores e instrumentos.

En el análisis de este primer momento, se utiliza el análisis bibliográfico de documentos oficiales, en los cuales se inscriben las ideas. La inscripción de las ideas es fundamental, ya que la misma representa la materialización de las agendas de los actores, cuyas relaciones también se pueden evidenciar dentro del análisis bibliográfico. De acuerdo con Monpetit (2005, 304-41), esto permite:

> Considerar factores sociales, en adición con factores económicos, en la construcción de las creencias, preferencias, discursos y decisiones de los actores. Desde esta perspectiva, los actores se definen a ellos mismos en relación con un set exclusivo de otros actores. A partir de quiénes son estos otros actores, sus preferencias, capacidades y la estructura de sus relaciones son centrales para las explicaciones de la política.

---

1. Es necesario distinguir que los *outputs* son los resultados directos de la política, mientras que los *outcomes* se refieren al impacto de la misma. La diferenciación es importante debido a que el alcance de la investigación se centra en los primeros y es limitado en los segundos, ya que para el estudio de los *outcomes*, es necesario establecer relaciones causales que serían fruto de un análisis de impacto de la política.

Como se explicó anteriormente, el resultado de la política a su vez moldea un nuevo contexto, que en este caso va a dar lugar al segundo momento, un nivel micro. El análisis de este segundo momento parte del contexto, tanto ideacional como institucional que selecciona al ENES como instrumento central de la política y hace uso de un diseño retrospectivo al igual que en el primer momento (gráfico 1). Las ideas que se inscriben en el instrumento permiten evidenciar con mayor claridad la existencia de procesos de negociación por parte de los actores, quienes inscriben sus agendas y promocionan ideas, principalmente, en función de su capacidad de organización en la red. Para este segundo momento, se requiere que adicional al análisis bibliográfico se lleve a cabo un conjunto de entrevistas semiestructuradas con actores clave de la política. De esta manera, la referenciación visibiliza actores cuyas agendas no se inscribieron previamente en los documentos oficiales pero que formaron parte del proceso de diseño del instrumento, ya que

> los documentos oficiales son útiles para identificar actores con responsabilidades clave para implementar la política, sin embargo no revelan la identidad de los actores de la sociedad civil con los cuales colaboran directamente, específicamente en el proceso de formulación. (Monpetit 2005, 350)

La metodología cuantitativa se emplea para el análisis de la estructura de la red como "un conjunto de técnicas de análisis para el estudio formal de las relaciones entre actores y para analizar las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de esas relaciones o de la ocurrencia de determinados eventos" (Sanz 2003, 21). Para esto, es necesaria la introducción de grafos que representen a los actores como nodos y a las relaciones por medio de aristas. También se plantea la necesidad de que los nodos representen también ideas e instrumentos, con lo cual se expande la categoría de actores a actantes.2 Debido al dinamismo de las redes, se construyen diferentes redes en función de los momentos descritos anteriormente (macro y micronivel). Esto, sin embargo, no limita la necesidad de la construcción de redes adicionales dentro de esos momentos para establecer etapas específicas del diseño de la política.

Las medidas se agrupan en dos categorías centrales: la interconexión y la cohesión. La primera está relacionada con la intensidad de las relaciones y la segunda hace referencia al ámbito cultural, es decir, a los objetivos que cohesionan la red. Para caracterizar estas categorías, se hace uso de medidas, las cuales se establecen de manera individual para los nodos (densidad, centralidad, intermediación, proximidad) o de manera global para la red en general (densidad, centralización, intermediación, proximidad). Estas medidas se encargan de mostrarnos aspectos

2. De acuerdo con Latour (2008) los *actantes* pueden ser humanos o no humanos, los cuales interactúan entre sí sin hacer distinción de su naturaleza.

específicos de la red: la densidad da cuenta de la conectividad existente, la centralidad nos muestra el número de actores que se relacionan con un nodo, la intermediación nos muestra los actores puente y la proximidad mide la capacidad del actor para comunicarse con todos los nodos de la red (Velásquez y Aguilar 2005). Estas medidas permiten establecer el rol de los actores en el resultado de la política pública.

El debate en torno a la equidad y la calidad en la educación no plantea un debate nuevo en la política pública. Estas categorías programáticas son transversales a la investigación, ya que alrededor de estas se agrupan ideas programáticas, las cuales a su vez vinculan a los actores. La dicotomía establecida entre equidad y calidad parte de las particularidades de la política de democratización del acceso a la educación superior en Ecuador, la cual, a partir de sus modificaciones, ha permitido que ambas ideas se inserten en la agenda pública en búsqueda de un equilibrio entre ellas. Para poder analizar cómo estas dos categorías generan el diseño estructural de las redes, es necesario realizar un análisis histórico de la evolución de la política en el país, tomando en cuenta factores internos y externos alrededor de la misma. El cambio constitucional propone un momento clave en el análisis y permite establecer la temporalidad del mismo. Es así que se identificarán cuatro redes:

a) Red de antecedentes: presenta el escenario de la política de 1998 a 2008. Si bien la temporalidad es amplia, esta se establece dada la existencia de cambios en la *Constitución del Ecuador*, tanto en 1998 como en 2008, que modifican la política de educación superior.
b) Red de formulación: muestra la estructura de la red en el cambio de la política entre los años 2008 y 2010. Por mandato constitucional, se diseña la LOES del año 2010, la cual va a considerarse el resultado del primer momento de la política (macronivel).
c) Red de implementación: parte de la formulación de la política y termina en la selección del ENES como su instrumento principal.
d) Red de resultados: permite confirmar la existencia de la falla de implementación a partir de la selección del ENES como instrumento central para la política de democratización en el acceso universitario.

En este punto, cabe señalar que las redes de formulación e implementación se compararán para la comprobación de la hipótesis que permita identificar el *implementation gap* basado en la selección del instrumento.

## *La política de educación superior en Ecuador*

La educación superior, no solo en Ecuador sino en Latinoamérica, ha sufrido cambios trascendentales, especialmente, en lo relacionado a su rol dentro de la sociedad. Para Levy (1986), la educación superior toma importancia por el incremento de su demanda y se organiza en torno

a tres modelos denominados olas (cuadro 2). Para esta investigación, el análisis de las dos primeras olas es importante únicamente para entender sus efectos en la tercera. En el país, es apenas en el año 1982 cuando se estructura la primera normativa relacionada con este sector (Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas).

A pesar de la existencia de esta Ley, no se puede hablar de un sistema estructurado en los años 80. La educación superior se expande, principalmente, debido a la bonanza petrolera y a sus efectos dentro de la economía nacional. Al no estructurarse el sector de educación superior como un eje dentro de la agenda política, el Estado se convierte únicamente en garante del funcionamiento de las universidades mediante la asignación de recursos económicos dentro del presupuesto nacional, dejando que la parte administrativa y académica dependa únicamente de las universidades. Si bien el CONUEP buscó consolidar una política nacional en torno a este sector, la participación limitada de otros actores estatales institucionalizados, como el Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Desarrollo, terminó afectando a la representatividad en las decisiones de estos entes a favor de la importancia que tienen las autoridades rectoras de las universidades, especialmente de las privadas.

## *1. Antecedentes*

En el contexto internacional, el Congreso de Planificación y Administración del Desarrollo Educativo, llevado a cabo en marzo de 1990, introdujo dentro de la política regional las ideas de planificación, eficiencia, evaluación y seguimiento de las políticas, planes y reformas relacionadas con educación superior (CRESALC-UNESCO 1991). Las conclusiones del Congreso evidencian que el debate entre equidad y calidad tiene trascendencia en este momento, ya que establece que la educación debe estar disponible para todos y que los mecanismos para garantizar dicho derecho son la democratización del acceso y el incremento de la calidad de la oferta educativa.[3]

Antes de la existencia de este Congreso, la movilidad social era el vínculo central entre la universidad y la sociedad; la relevancia de la educación se basaba en el futuro empleo. Sin embargo, a partir de los cuestionamientos relacionados con la necesidad de redefinir la función de la educación, se introduce que la misma debe anclarse dentro de la política social de un país. Por lo tanto, los cambios que deben hacerse en la educación superior no corresponden ser determinados únicamente por las universidades, sino que estas decisiones deben responder a las demandas sociales.

La vinculación entre el escenario nacional y las innovaciones regionales es limitada. Esto se debe principalmente al retraso en la expansión

3. Contenido que forma parte del borrador de recomendaciones desarrollado.

de la demanda educativa, que al país llega en los años setenta; en la mayoría de los otros países de la región, el fenómeno surge en la década de los sesenta. Al finalizar los años 1990, en Ecuador se da la masificación de la oferta de educación superior, en particular de instituciones educativas privadas. En la misma lógica de desregulación estatal a la universidad, la política de acceso promueve el libre ingreso como una demanda por parte de los estudiantes, aunque a la vez las universidades determinan la necesidad de mecanismos que regulen el ingreso. Cada universidad es responsable de la administración de su sistema de ingreso, por tanto, la heterogeneidad en los mismos es la característica fundamental en esta época.

*2. Consolidación como sistema*

A partir del cambio constitucional en 1998, y con la respectiva implementación de la LOES en el año 2000, se evidencia la introducción de la idea de un sistema en la educación superior que se consolida como un elemento de la política pública del país. Este evento, sumado a los cambios regionales, introduce en la política educativa la necesidad de internacionalización, lo cual a su vez plantea la obligación de una homogeneización de la universidad en su nivel académico en la región, generando un fenómeno de privatización acelerado y la disminución del apoyo a la educación pública (De Wit y otros 2005). En Ecuador, el rol de la educación sigue vinculándose principalmente al ámbito laboral, de tal manera que el conocimiento es importante en cuanto se vincula al ámbito productivo. Hasta antes de 2008, las ideas relacionadas con la categoría de calidad no logran introducirse, y el principal cambio que ocurre es a nivel normativo, en el cual se establecen al CONUEP y CONESUP como entidades rectoras del sistema educativo superior. En este contexto, también se produce la vinculación entre producción y educación,[4] lo cual marcará el nacimiento de la SENACYT como ente político del sistema de ciencia y tecnología y de la FUNDACYT como organismo ejecutor. Estas dos instituciones son fundamentales para entender su posterior transformación en una tercera, la SENESCYT, que articulará el sistema.

Como respuesta al fenómeno expansivo, se promueve la tendencia creciente de la educación privada, a diferencia de muchos países latinoamericanos en los cuales se manifestaba el derecho a la educación gratuita hasta el tercer nivel. La normativa promueve la privatización como mecanismo para satisfacer la demanda mediante convenios tributarios[5]

4. El círculo de innovación de Sábato se introduce por medio del relacionamiento de la academia, la empresa y el Estado como actores del proceso de innovación.
5. Las personas naturales y jurídicas podrán realizar aportes económicos para la dotación de infraestructura, mobiliario y material didáctico del sector educativo, los que serán deducibles del pago de obligaciones tributarias.

y el bajo nivel de control de la creación de universidades. Esto ocasiona un fenómeno en el cual las élites con capacidad económica traducen sus ideas e inciden en la educación, trasladando sus intereses particulares en demandas sociales, mediante la creación de IES que no respondían a las necesidades del país, sino a la búsqueda de réditos económicos. Esto genera que no exista control en la universidad privada, amparada bajo un discurso de la necesidad de una educación superior endógena, lo cual se puede visibilizar en el incremento desregulado de la creación de universidades, principalmente privadas. A partir de todas estas características, el panorama de finales de los años 90 en la educación superior se puede caracterizar por su *mercantilización*, que posteriormente definirá los cambios necesarios dentro del escenario educativo. En cuanto a la política de acceso, la regulación estatal dentro de la misma no logra consolidarse en mecanismos, sino que se establece únicamente en el ámbito normativo.

El contexto mencionado permite crear la primera red (red de antecedentes), que evidencia la tergiversación de ciertas ideas internacionales en el país, así como la agrupación de ciertos actores alrededor de cada una de las categorías. Este escenario inicial permite visualizar la existencia de un *equilibrio* en torno a ideas y actores que se refieren a la equidad y a la calidad en el sistema (gráfico 2).[6]

### *3. El paradigma del Buen Vivir*

La importancia de la calidad en la educación superior, ya importante en el ámbito internacional desde los años 90, solo se introduce en Ecuador a partir del año 2006. El nuevo Gobierno de Rafael Correa implanta diversos cambios en la política de educación superior. Estas inicialmente se orientan hacia la equidad mediante la reducción de la brecha en relación a la cobertura, sin embargo, como se va a observar, prevalecerán a lo largo del proceso las ideas asociadas a la categoría de calidad. La problemática identificada en ese momento fue el proceso mercantilizador al cual se había sometido la educación superior, por tanto, la solución que se plantea desde entonces es la intervención estatal para garantizar la calidad en la educación superior. Los cambios constitucionales permiten que el paradigma del Buen Vivir ampare la política educativa, de tal manera que la educación superior se constituye en un eje estratégico[7] para el desarrollo del país.

En cuanto a la equidad, la educación superior se considera un bien público[8] y el nuevo Gobierno garantiza la gratuidad hasta el tercer nivel,

---

6. Los nodos más grandes establecen una mayor importancia de la idea, actor o instrumento dentro de la red.
7. *Constitución de la República del Ecuador* (en adelante CRE) de 2008, art. 26 y 27.
8. Ibíd., art. 28.

reconociendo así que la demanda no ha podido ser satisfecha mediante los mecanismos de privatización. 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.[9] 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.[10] 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. De acuerdo con el CEAACES:

> Esta evaluación de desempeño institucional revela una universidad que exhibe una "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. Ello evidencia la prolongada *ausencia de una política pública* orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad. (CEAACES 2014, 11)

Es así que se todas las reformas consideradas necesarias se introducen en la LOES del año 2010, mediante la cual la SENESCYT (anterior SENACYT) busca vincular la política de ciencia y tecnología con la de educación superior, a su vez consolidándose como la entidad rectora del sistema y su enlace con el Ejecutivo.[11] El análisis de la LOES es fundamental debido a que de sus principios se derivan las ideas programáticas que rigen al sistema. En el momento de elaboración de la LOES, los actores, las ideas e instrumentos se articulan para obtener como resultado la formulación de la política de democratización del acceso a la educación superior, en la que aún se muestra un equilibrio entre las categorías de equidad y calidad (gráfico 3 y gráfico 4). La política tiene un carácter *top-down* debido al rol que cumplen los actores estatales dentro del sistema, quienes introducen ideas programáticas que se derivan de agendas propias. A partir de esta *etapa* se delinea al SNNA, bajo la idea de la igualdad de oportunidades y otras ideas relacionadas con la equidad. Al analizar la etapa de implementación, es posible observar que las ideas se transforman y se asocian con la categoría de calidad, de tal manera que son estas las que se introducen en la selección del instrumento, haciendo prevalecer una categoría sobre otra en etapas posteriores de la política.

---

9. *Ecuador. Ley Orgánica de Educación Superior* (en adelante LOES) 2010, art. 166 y 167.
10. Ibíd., art. 171 y 173.
11. Ibíd., art. 182.

El SNNA se contempla como mecanismo que promueve la igualdad de oportunidades en el acceso a las IES, con el examen diseñado con base en el mérito. Pero tal sistema, de acuerdo con Puyol, implica:

> un sistema social basado en la aristocracia del talento y no en alguna forma de justicia democrática o igualitaria; consiste en distribuir los trabajos, los cargos y las recompensas sociales y económicas de acuerdo a las cualidades y calificaciones individuales, de modo que los individuos con mayores aptitudes y capacidades deberían obtener los cargos y puestos sociales de mayor importancia y prestigio [...]. Sin embargo, la meritocracia no tiene como fin la eliminación de las jerarquías sociales, sino instaurar un nuevo modo de acceder a ellas. (Puyol 2007, 170)

El mecanismo del mérito, por lo tanto, no garantiza que se promueva la equidad, ya que este mecanismo proviene de otra idea, la eficiencia. Para el diseño del ENES, se apela al criterio técnico, más que para garantizar el diseño adecuado para legitimar la idea que subyace al instrumento, es decir, que sea el criterio experto el que justifique su selección. Los actores asociados al Gobierno han utilizado el *lobbying* para legitimar la elección del ENES como un instrumento adecuado para democratizar el acceso, asegurando que la meritocracia es el mejor criterio para garantizar equidad en el ingreso a las IES. Pero en contraste a las múltiples argumentaciones del Gobierno, diversas perspectivas argumentan que existe una desconexión entre meritocracia y equidad (gráfico 5 y gráfico 6), la cual se refleja en el análisis retrospectivo de la meritocracia planteada en el sistema, la cual no se enmarca dentro de la categoría de equidad, sino de calidad.

### *Resultados del análisis de redes*

Al establecer las dos redes de formulación e implementación, es posible realizar comparaciones entre ellas a través de sus medidas. A través de la medición cuantitativa de sus características, se puede determinar qué ideas y actores son relevantes dentro de cada una de las etapas y establecer la coherencia entre ambas, que, de no existir, permitiría confirmar la existencia de un *implementation gap* en la política, cuyos efectos se traducirían en los resultados.

#### *1. Caracterización de la estructura*

Las dos redes presentan baja densidad, lo cual implica que, de todas las relaciones entre los nodos (actores, ideas e instrumentos) que pudieron establecerse, apenas un bajo porcentaje se concretaron. A partir de esta medida, se puede identificar también la poca presencia de clústeres o agrupaciones dentro de las redes, lo cual implica que no existe gran vinculación

en torno a ciertas ideas dentro de la red. A pesar de las bajas densidades, la comparación entre ambas permite resaltar que la red de implementación, al ser menos densa que la de formulación, tiene una mayor desagrupación de los actores en torno a las ideas programáticas.

La centralidad de cada nodo se establece por el número de relaciones que un nodo tiene con otros, de tal manera que aquellos que son más centrales tienen una posición privilegiada en la red, dejando a aquellos con menor grado de centralidad en la periferia. Por lo tanto, esta medida da cuenta de la importancia de los actores en la red, así como en los procesos de toma de decisiones y de promoción de ideas. Esta medida confirma la existencia de un diseño *top-down* en la política debido a que son instituciones gubernamentales las que cuentan con un mayor grado de centralidad en ambas redes. En los dos momentos de formulación y de implementación, las ideas relacionadas a la categoría de calidad prevalecen, aunque en el período de formulación la idea de igualdad de oportunidades cuenta con cierto nivel de centralidad, el mismo que se pierde en la red de implementación.

La intermediación es la medida que establece aquellos nodos considerados como *puentes*, es decir, los que comunican a unos con otros; por tanto, aquel con una mayor medida de intermediación depende menos de otros nodos en términos de comunicación en el conjunto de la red. Esta medida permite conocer qué actores ejercen control en las interacciones entre otros actores: aquellos que son más independientes para transmitir sus ideas en el resultado de la política. Al igual que para la medida anterior, las instituciones gubernamentales constituyen los actores con mayor alto grado de proximidad en la red.

El prestigio nos muestra el estatus de un actor en la red, es decir, la capacidad de crear vínculos entre los actores a pesar de que estos lazos no partan de él. Bajo el prestigio subyace la idea relacionada a un nodo, aun si su influencia se limita a otro nodo; este segundo puede influir en otros (que a su vez influyen a otros más), entonces el primer nodo en esa cadena es muy influyente (Albany University 2013). Es así que esta medida consolida otro tipo de centralidades y permite determinar la influencia de los actores en el resultado, en este caso, en la selección del instrumento. De acuerdo con el cuadro 1, SENPLADES cuenta con el 100% de prestigio en la red, con lo cual es evidente el control gubernamental en las decisiones tanto de la formulación como de la implementación. El paraguas de la planificación nacional abarca la política de democratización del acceso y permite introducir las ideas que promocionan los actores estatales dentro del sistema.

Todas las medidas anteriores demuestran que existe una falta de coherencia entre los procesos de formulación e implementación (cuadro 1). Analicemos ahora la selección del instrumento del ENES en cada momento. En la red de formulación, el instrumento del ENES se planteó de manera normativa dentro de la categoría de equidad. Pero en su operati-

vización en la red de implementación, el mismo instrumento se vincula con la categoría de calidad, lo cual conlleva que el objetivo de la política se desvirtúe. Al considerar al ENES como un instrumento técnicamente óptimo, debido a la legitimación de su selección en función del conocimiento experto, se plantea la necesidad de crear arreglos institucionales para sustentar dicha selección, es decir, para mantener el equilibrio de poder en la red. Es así que, al relacionar la estructura de la red de implementación con las características de la selección del instrumento, se determina que son la red y sus características propias las que eligen este determinado instrumento y no necesariamente el instrumento el que se adapta a las necesidades de la población objetivo.

## *2. Selección de instrumentos*

Un instrumento, como se había mencionado anteriormente, no constituye un elemento únicamente técnico, sino que representa una construcción social: "cada instrumento constituye una forma condensada de conocimiento del control social y las maneras de ejercerlo" (Lascoumes y Le Gales 2007, 3). La selección de un instrumento, por lo tanto, determina la carga cognitiva de la política, "resultados de las elecciones realizadas para influenciar el comportamiento, y algunas veces los arreglos institucionales, de los objetivos de política" (Bressers y O´Toole 1998, 223).

La estructura de la red de implementación entonces puede determinar ciertas características del instrumento. La cohesión, establecida por la densidad, es baja (8,9%); mientras que la interconexión, dada por las medidas de centralización (30,6%), intermediación (68,7%) y proximidad (43,2%), tiene un nivel moderado-alto. Esto implica que existen diversas ideas programáticas en la implementación, las cuales no logran agrupar a diversos actores a su alrededor. Así también, existe un flujo adecuado de comunicación entre los actores. Tomando en cuenta el supuesto de que los instrumentos buscan mantener el equilibrio de poder en la red (Bressers y O´Toole 1998), la selección del ENES no parte de las necesidades de la población objetivo, sino de mantener a la política, lo cual se deriva del carácter *top-down* propio de la política. Esto quiere decir que la estructura por sí misma genera ciertos resultados de política, debido a que dicho resultado debe mantener las relaciones ya existentes en la red.

Al existir una cohesión débil, la legitimidad del ENES debe apelar a la autoridad del Gobierno dentro de la red, ya que los actores no cuentan con empatía hacia un objetivo común o un limitado conjunto de objetivos. Por tanto, es necesario que el instrumento sea normativo, en contraste con la ausencia de una apelación normativa cuando existe una cohesión fuerte. Esta relación se basa en que, al no existir un consenso alrededor de una sola idea, es necesario que se apele a una ley o mandato que establezca un

curso de acción determinado, en este caso, la aplicación del ENES, lo cual se ratifica a través del establecimiento de la obligatoriedad en la aplicación del examen para el ingreso a las IES públicas. Así también la generalidad en la aplicación del instrumento se relaciona con la fuerte interconexión de la red, lo cual genera que el instrumento no haga distinciones en la población objetivo bajo el planteamiento que crearía desigualdades en esta. Los actores se encuentran altamente conectados, y el grupo objetivo sería parte de aquellos que la red deja en la periferia; por tanto, las particularidades de este grupo no son relevantes en el diseño del instrumento, desde la perspectiva de los responsables de la selección del instrumento.

El mecanismo de sanción, tanto positiva como negativa, ligado al instrumento se relaciona con la débil cohesión existente en la red. El ENES permite el ingreso a las IES públicas y además reconoce a aquellos estudiantes y colegios cuyo desempeño es destacable en el examen, generando así una especie de premiación hacia el comportamiento deseado por el instrumento y en sí por la política. Adicionalmente, se restringe la libertad de la población objetivo en la implementación o modificación del instrumento, para lo cual se establece la obligatoriedad del mismo dentro del sector educativo. Los procesos de elaboración, aplicación y evaluación de los resultados del ENES se llevan a cabo principalmente por entidades gubernamentales.

### *3. Discusión*

Como se ha demostrado, existe una falla de implementación en la política de democratización del acceso a la educación superior, que se establece al realizar la comparación entre las redes de formulación e implementación, ya que se pueden observar las diferencias en torno a las estructuras de ambas redes en relación a las ideas que promueven cada una de ellas (promoción que se establece por la medición de su estructura). Esta no solo genera que no se alcance el objetivo de la política, sino a su vez produce efectos exógenos que afectan principalmente a la población objetivo. Estos efectos impactan principalmente en la población objetivo, es decir, los estudiantes cuyas características han condicionado el desempeño de la prueba.

En primer lugar, dada la heterogeneidad de la educación de bachillerato en el país, los estudiantes no se encontraron preparados para un examen como el que se introdujo. Las cifras demuestran que existen grandes diferencias en los resultados obtenidos de estudiantes de distintos colegios. Estas diferencias se agudizan en torno a las condiciones económicas: vemos un menor rendimiento en el Ser Bachiller[12] en las

12. Prueba que rinden los estudiantes que cursan el último año de bachillerato y se basa en la evaluación de conocimientos.

áreas de Lengua y Literatura y Matemáticas en aquellas instituciones con sostenimiento fiscal y fiscomisional (gráfico 7). Si bien el ENES, a diferencia del examen Ser Bachiller, no es un examen de conocimientos sino de aptitudes, estas aptitudes no son innatas, sino que dependen también de las destrezas en las dos áreas mencionadas.

Adicionalmente existe una brecha entre los objetivos de la educación básica y media y la educación superior. En las primeras, se promueve la cobertura, el acceso y, por ende, la equidad, mientras que en la segunda prevalece la calidad. Esto, sumado a la disminución en la tasa de matrícula en bachillerato, en comparación con la universalización de la educación básica, implica que el acceso a la educación superior se encuentra estructuralmente limitado y que, a partir de la introducción de la prueba, se generan limitaciones aún mayores en el ingreso a la universidad.

No se puede establecer una única causa para el incremento o la disminución de la tasa de matrícula, pero, al analizar su composición, se puede determinar si existe una mejora en las condiciones de aquellas poblaciones históricamente excluidas del sistema. Comparando la matrícula en educación superior, antes y después de la implementación del ENES, se evidencia que la misma ha incrementado en el caso de los quintiles más pobres; sin embargo, estos incrementos son escasamente significativos en la composición global del indicador (gráfico 8). Esto permite reconocer la persistencia de desigualdades dentro del sistema. Bourdieu y Passeron plantean:

> Para los que deducen del crecimiento del volumen global de la población escolarizada en la enseñanza superior la «democratización» del público de las facultades, hay que recordar que este fenómeno morfológico puede encubrir una perpetuación del estatu quo [...]. El crecimiento de la tasa de escolarización de una clase de edad puede realizarse, en efecto, en beneficio casi exclusivo de las categorías sociales que eran ya las más escolarizadas. (1996, 276)

Varias investigaciones coinciden en que los efectos negativos de pruebas estandarizadas para poblaciones con bajo rendimiento en el sistema demuestran que no son el mejor mecanismo para la garantía de la equidad en el ingreso, ya que favorecen a aquellas estudiantes cuyo rendimiento es alto debido a factores estructurales (Hamilton, Stecher y Klein 2002). Por tanto, la política no ha logrado superar las desigualdades asociadas al origen social.

La igualdad de oportunidades no puede limitarse a diseñar un examen igual para todos, sino a la generación de condiciones equitativas dentro de la población objetivo. Al plantear la igualdad de oportunidades de la manera en que se establece en el SNNA y en el ENES, esta se deriva de una concepción meramente formal, es decir, de no discriminación,

que genera una desigualdad en los resultados. De acuerdo a Puyol (2001), la política de educación superior debe orientarse a una igualdad equitativa de oportunidades, en la cual la población objetivo se encuentre en condiciones *iguales* mediante la asignación de mayores recursos a ciertas poblaciones, es decir, a través de una desigualdad en la distribución de los recursos.

Si bien la falla de la política no puede atribuirse exclusivamente a un factor, existen ciertas condiciones que pueden contribuir a lograr mejores resultados, por lo cual es "fundamental llenar de contenido tres elementos integrantes de la idea de oportunidad: el agente, los objetivos y los obstáculos" (Puyol 2001, 118). La ambigüedad de los objetivos y su diversidad ocasionó que exista una baja cohesión en la red de implementación, con lo cual los planteamientos iniciales se desvirtuaron ocasionando la inexistencia de coherencia en el diseño de la política. Entre otros factores que obstaculizan la consecución de los objetivos, uno es no tomar en cuenta a la población objetivo para el diseño del instrumento, introduciendo no únicamente sus necesidades, sino también sus limitaciones. Esto implicaría una implementación gradual de los cambios que se espera se generen a partir de la introducción de la política.

El ENES busca generar una igualdad que se basa en los medios, pero este mecanismo no permite resolver desigualdades que radican en el origen de los estudiantes. Una igualdad marginal divide o reparte los medios con igualdad, pero ignora desigualdades relacionadas. Es decir, que mientras que algunos medios necesarios para la competición social son igualados, hay otros que afectan al aprovechamiento de los primeros, que permanecen impunemente desiguales (Puyol 2001, 133).

Las ideas que subyacen en el sistema educativo, si bien no pueden ser iguales, sí deben tratar de mantener coherencia no solo en los diferentes procesos, sino también en los diferentes niveles. La promoción del incremento de la cobertura en la educación básica ha permitido alcanzar la universalización de la misma, pero la búsqueda de la calidad ha ocasionado que se deje de lado la búsqueda de la equidad en el acceso al sistema educativo superior, de tal manera que los procesos de implementación hagan prevalecer a esta categoría sobre la otra; haciendo que los actores vinculados con la categoría de equidad sean periféricos. Para no promover una expansión aún mayor de la brecha entre los dos niveles, es necesaria la articulación de ambos para que no sea necesaria la inclusión de mecanismos de nivelación adicionales, que son incapaces de resolver en meses las falencias de un sistema que ha preparado por años a los estudiantes.

Si bien la gratuidad se ha constituido en un mecanismo que promueve la inclusión de los jóvenes a la universidad pública, no resuelve la dicotomía entre equidad y calidad por sí solo, dado que no forma parte de los nodos centrales en la red. Es necesario también la creación de

mecanismos que contribuyan con la permanencia y el egreso de los estudiantes, sin que su condición económica o social pueda considerarse un limitante en el proceso.

El desafío para el nuevo Gobierno consiste no en el libre ingreso o disolución institucional del sistema, sino en la evaluación del SNNA, para obtener un diagnóstico claro del acceso a la educación superior. A partir de tal diagnóstico, se podría reconfigurar el sistema a base de los aprendizajes estratégicos y nuevas experiencias, tomando en cuenta una verdadera participación activa de los actores involucrados en el proceso, para de esta manera disminuir la tendencia *top-down* de la política; es decir, que aquellos actores relacionados con la categoría de equidad, cuya participación es limitada en la red debido a que las relaciones que establecen no les dan un rol privilegiado en términos de centralidad o prestigio, puedan formar parte de procesos de toma de decisiones. Existen diversos estudios que proponen la necesidad de un equilibrio en la definición de políticas entre el Estado y la universidad (Hamilton, Stecher y Klein 2002). El rol del Estado sería regulador, estableciendo criterios mínimos para la admisión a las universidades; las universidades, en cambio, determinarían el contenido de sus sistemas.

Finalmente, es necesario reconocer que la meritocracia no constituye el mejor criterio dentro del sistema educativo, dado que "la estructura interna del proyecto meritocrático es claramente contradictoria, puesto que, cuanto mejor funciona el ascensor social en una generación, más desigualdades finales se producen y más complicado resulta garantizar la igualdad de oportunidades para la siguiente generación" (Puyol 2007, 174). Es así que lo que se debe perseguir es que estos apuntalamientos se introduzcan desde los menores niveles educativos, para así disminuir de manera efectiva las desigualdades asociadas a la educación, evitando las brechas no únicamente en las distintas *etapas* del diseño de la política pública, sino en los diferentes niveles. Es necesario buscar que exista coherencia entre los objetivos que se plantean, para que, de esta manera, se posibilite la agrupación de gran parte de los actores alrededor de estos, generando así soluciones en torno a un mismo problema.

Si bien dentro de la LOES se establece tanto al SNNA como al ENES dentro del principio de igualdad de oportunidades, esta igualdad es meramente formal, más apegada a un principio de no discriminación, lo cual determina la existencia de una desigualdad en los resultados, en este caso, en torno al acceso a la educación superior, para lo cual, de acuerdo con Puyol, debe considerarse una versión ampliada de la igualdad de oportunidades antes de la competición *igualdad equitativa de oportunidades*. El término *equitativo* significa que algunos recursos deben distribuirse de forma desigual para poder lograr al final una efectiva igualdad de opciones (Puyol 2001, 116).

Esto implica que es necesario que las ideas alrededor de la equidad en la educación superior se operativicen en instrumentos, lo cual se ha visto limitado dada la necesidad de institucionalización de las iniciativas dentro de la red para que puedan ser introducidas en la agenda pública. Los actores portadores de estas ideas no logran vincularse a instituciones como SENESCYT o SENPLADES y, dada la adhesión de estas hacia la categoría de calidad, no se desarrollan mecanismos adecuados para generar una igualdad equitativa.

Es necesaria la introducción de una igualdad equitativa de oportunidades, no de una meramente formal, para lo cual es necesaria una definición clara de los objetivos de la política, dado que, si bien el principio apela a la equidad, el ENES se relaciona, por su naturaleza respecto a la evaluación de las aptitudes, con el mérito, que a su vez se vincula con la eficiencia. Dichas aptitudes se asumen como neutras, sin tomar en cuenta que se construyen en un contexto social en el cual las desigualdades económicas y sociales son determinantes.

A partir del reconocimiento de desigualdades asociadas, nace la necesidad de introducir una misma idea programática de acceso para todos los niveles educativos. La brecha existente entre la política de educación y la de educación superior se acrecienta al existir una priorización en torno al acceso para la primera y la necesidad de institucionalizar la calidad de la segunda. Al ser parte de un mismo sistema, la correspondencia entre los diferentes niveles en cuanto a perseguir objetivos comunes, que a su vez diseñen mecanismos de intervención similares, permitirá mejorar la participación dentro de la matrícula en educación superior, dado que uno de los mayores problemas radica en que "la educación media no forma una cantidad suficiente de jóvenes con calificaciones mínimas necesarias para acceder a estudios superiores" (Schwatzman 2014, 207), y dichas falencias no pueden ser cubiertas con procesos de nivelación posteriores a la educación básica y media.

Los esfuerzos del Gobierno anterior alrededor de la educación superior son innegables y se reflejan principalmente en el presupuesto designado al sector y el énfasis que se le ha atribuido en la agenda pública. Sin embargo, sus principios se articulan primordialmente hacia la categoría de la calidad, lo cual es eficiente pero inequitativo para un sistema educativo inmerso en un proceso de transformación. Es necesario disminuir las diferencias existentes entre los niveles educativos y articularlos sobre ideas programáticas correspondientes para evitar crear sesgos dentro de uno de los principales mecanismos de movilidad social.

## Cuadros y gráficos

### Cuadro 1
### Resumen de medidas de la red

| Medidas | | % Red de formulación | | % Red de implementación | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Densidad** | | 10,20 | | 8,90 | |
| **Centralidad** | **Actores** | SENPLADES | 34,00 | SENPLADES | 38,70 |
| | | UNESCO | 22,60 | UNESCO | 19,40 |
| | | CEAACES | 18,90 | SENESCYT | 17,70 |
| | | CES | 15,10 | CEAACES | 16,10 |
| | | SENESCYT | 11,30 | SNNA | 16,10 |
| | **Ideas** | Internacionalización | 28,30 | Eficiencia | 25,80 |
| | | Eficiencia | 28,30 | Internacio-nalización | 24,20 |
| | | Expansión | 24,50 | Expansión | 21,00 |
| | | Gobernanza | 24,50 | Gobernanza | 21,00 |
| | | Capital Humano | 20,80 | Capital Humano | 17,70 |
| **Intermediación** | | SENPLADES | 28,90 | SENPLADES | 36,60 |
| | | CES | 13,60 | SENESCYT | 7,80 |
| | | UNESCO | 4,80 | René Ramírez | 5,80 |
| | | CEAACES | 4,00 | CES | 5,40 |
| | | SENESCYT | 1,30 | UNESCO | 3,70 |
| **Prestigio** | | SENPLADES | 100,00 | SENPLADES | 100,00 |
| | | UNESCO | 57,00 | René Ramírez | 48,50 |
| | | René Ramírez | 40,70 | UNESCO | 43,90 |
| | | SITEAL | 39,90 | SENESCYT | 40,20 |
| | | CIPPEC | 38,20 | SNNA | 31,50 |

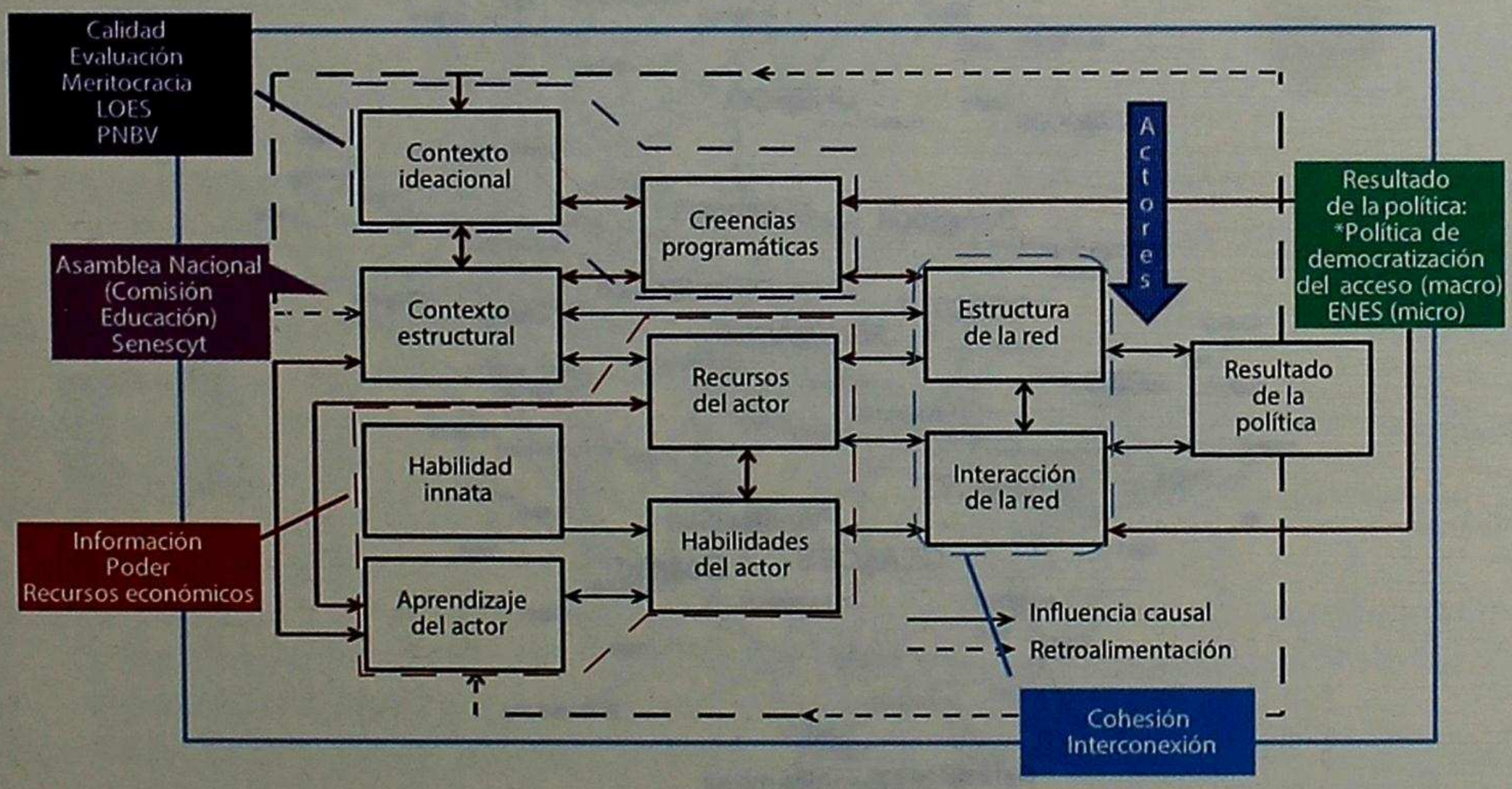
Fuente: Elaboración propia

## Cuadro 2
## Modelos de las tres olas de Levy aplicado al Ecuador

| | Primera ola | Segunda ola | Tercera ola |
|---|---|---|---|
| **Universidad** | Universidad privada (cofinanciadas, católicas) | Universidades privadas elitistas | Masificación universidades privadas Universidades públicas deficientes |
| **Época** | 1930-1950 (aprox.) | 1950-1970 (aprox.) | 1970-2008 |
| **Rol del Estado en la universidad** | Regulador: autonomía universitaria limitada | Regulador: apoyo a la creación de universidades privadas | Desregulador: se limitan controles para la creación de universidades, poca injerencia en la política universitaria |
| **Características del Estado** | Estado modernista y conservador | Oligárquico | Neoliberal |
| **Acceso** | Limitado a grandes élites | Oligárquico, limitado a élites de poder económico (concentración del capital cultural) | Espacio diverso |

Fuente: Adaptado de Levy (1986).

## Gráfico 1
## Modelo "híbrido"




Fuente: Adaptado de Kisby (2007, 84)

**Gráfico 2**
**Red de antecedentes categorizada por principio**

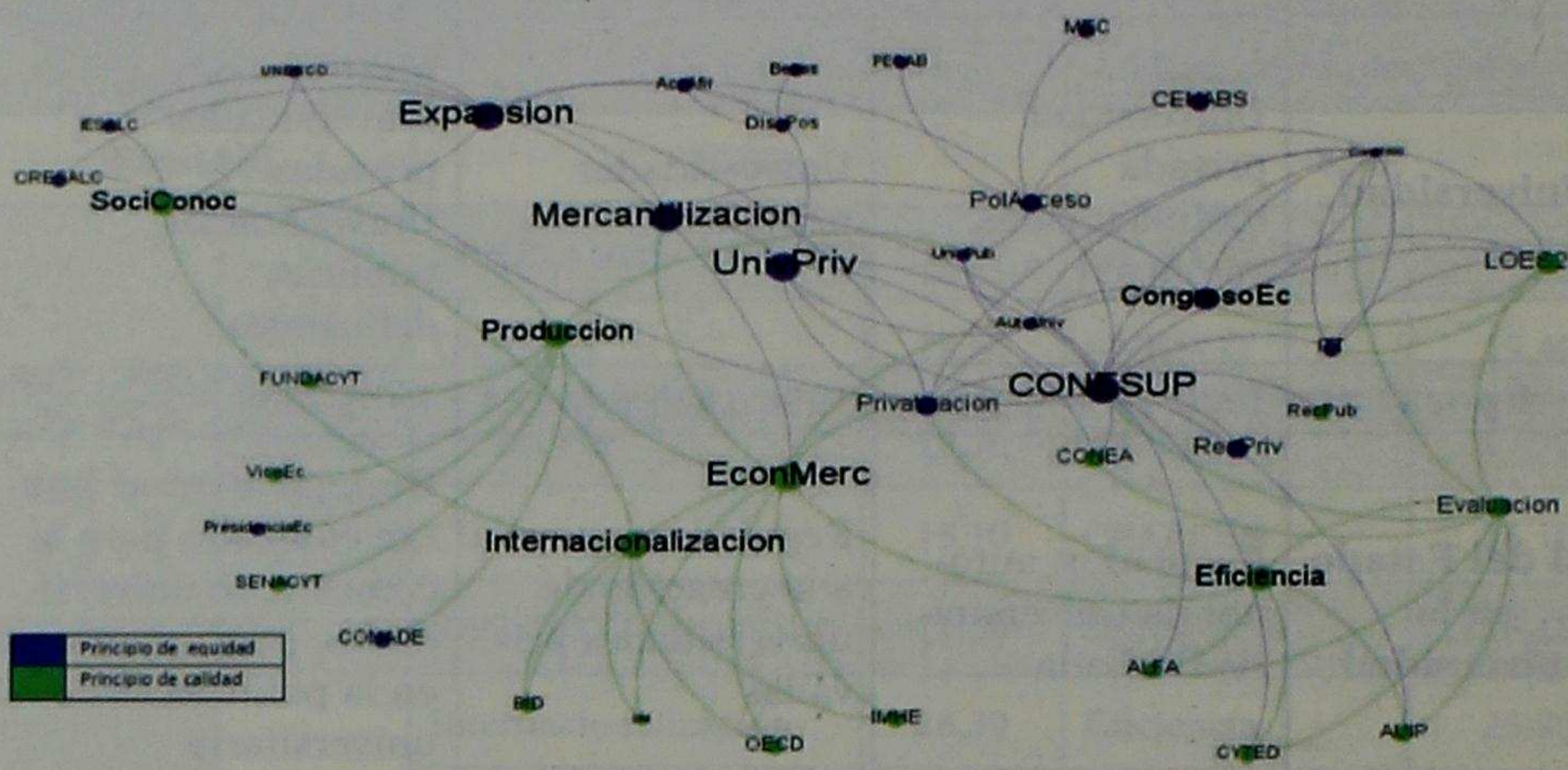
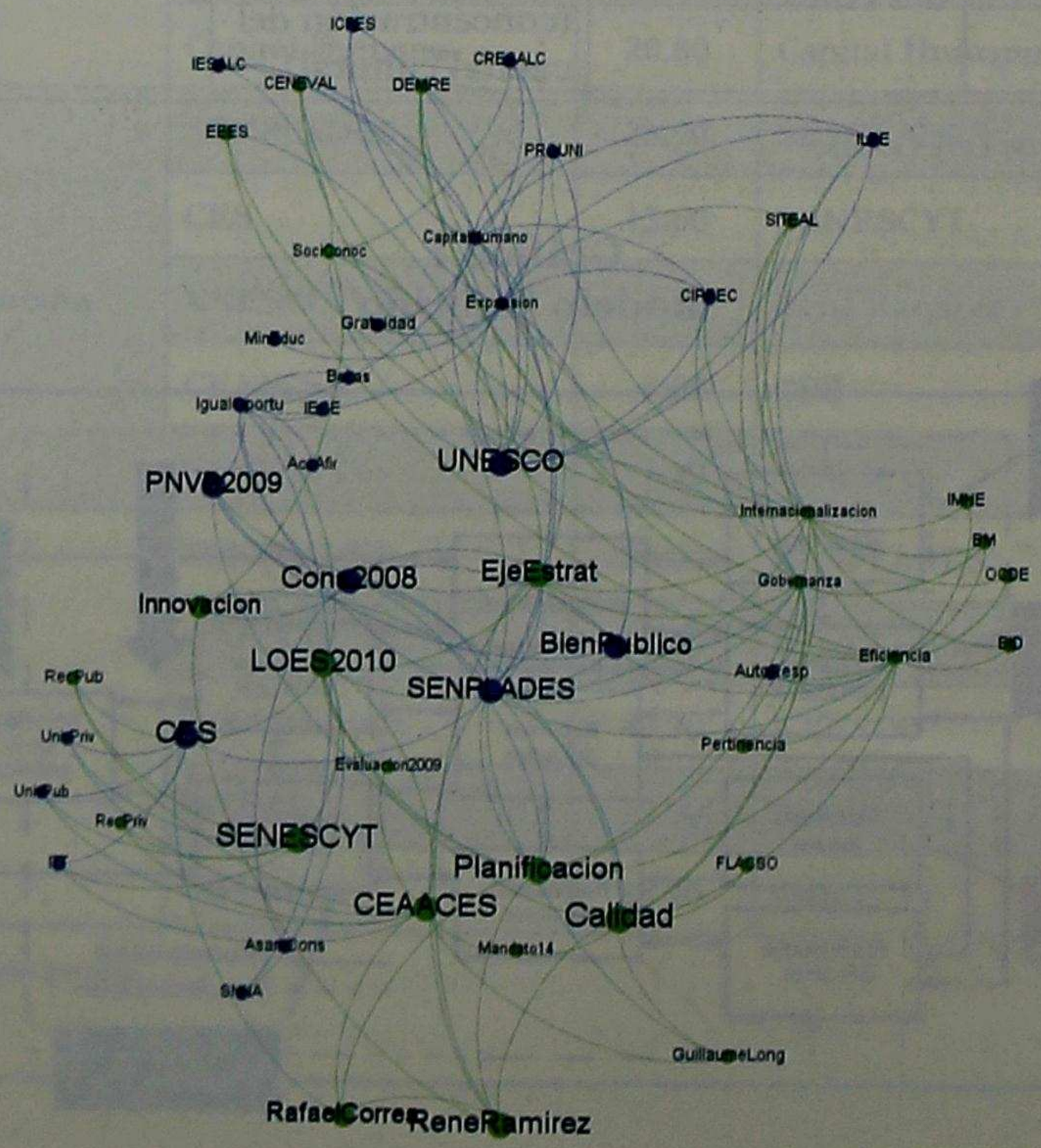
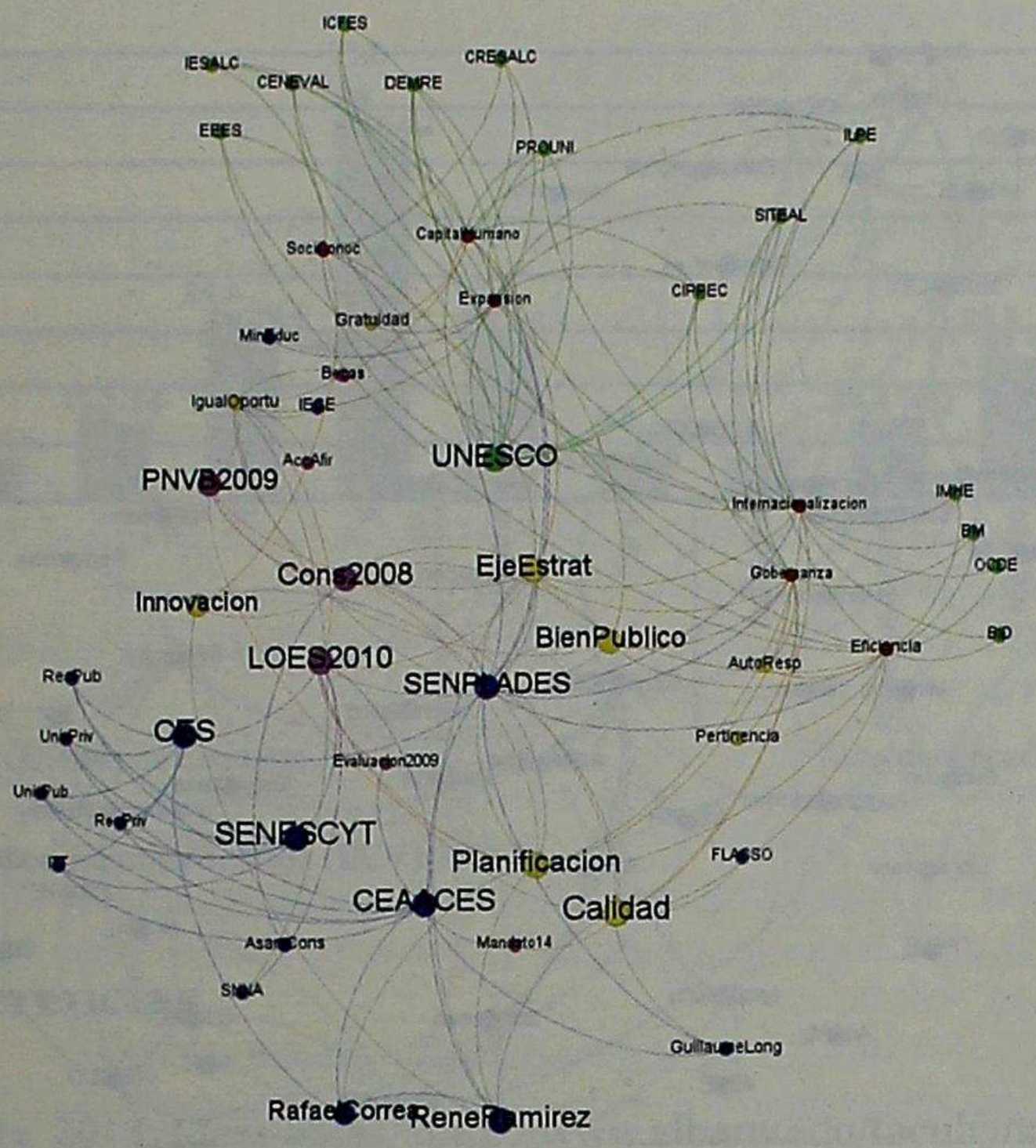


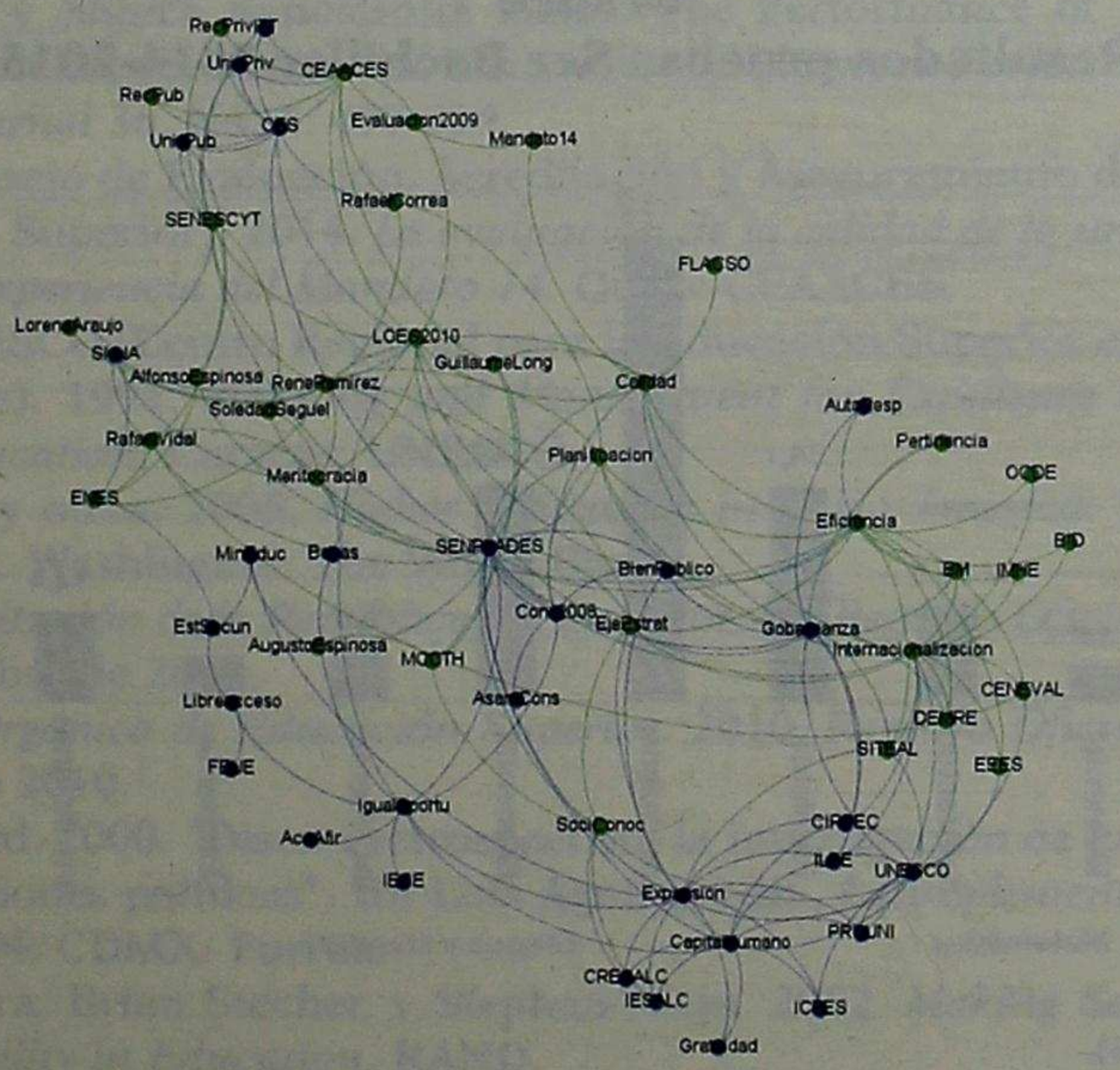

**Gráfico 3**
**Red de formulación categorizada por principio**



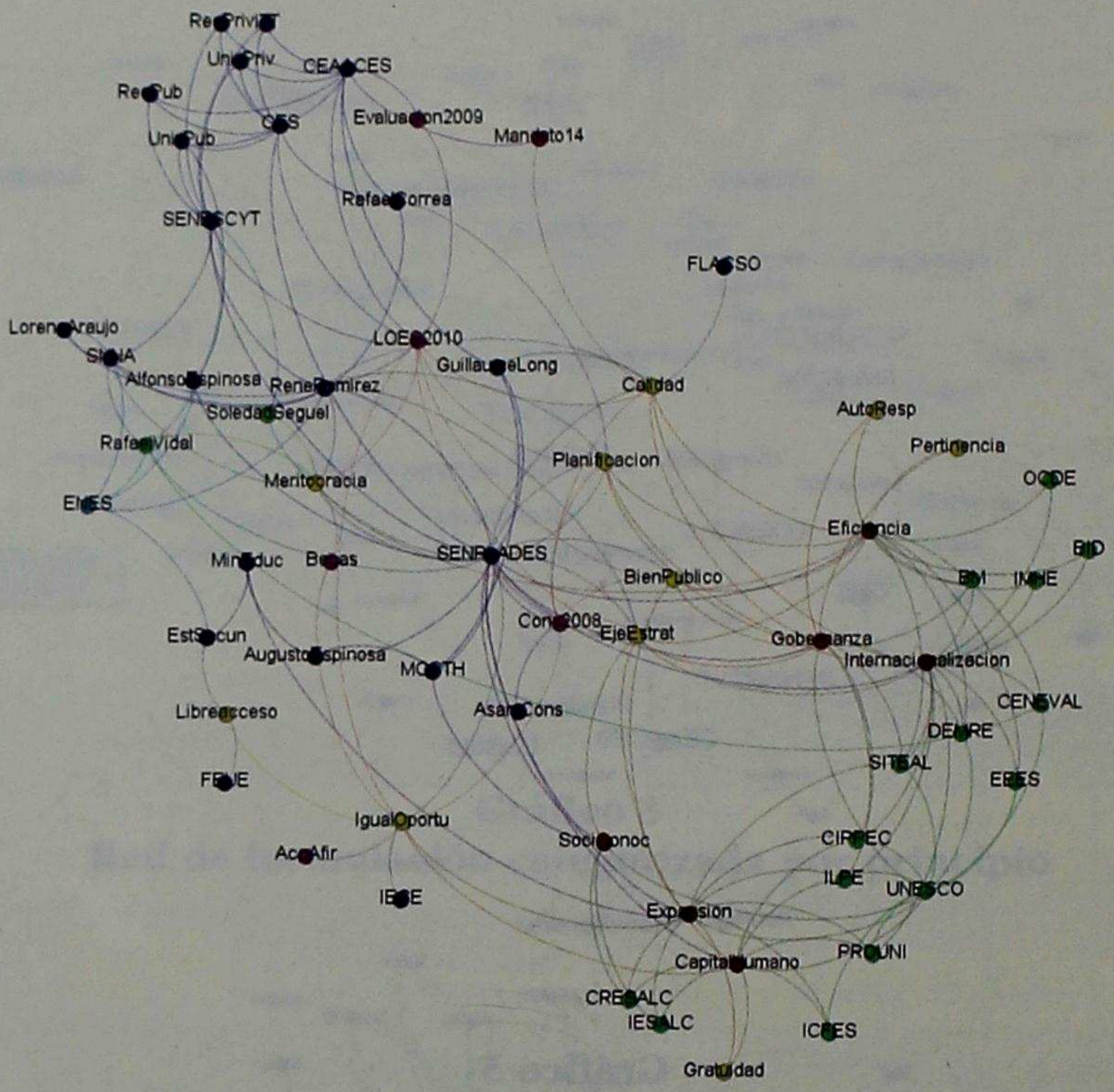
## Gráfico 4
## Red de formulación categorizada por tipo de actor



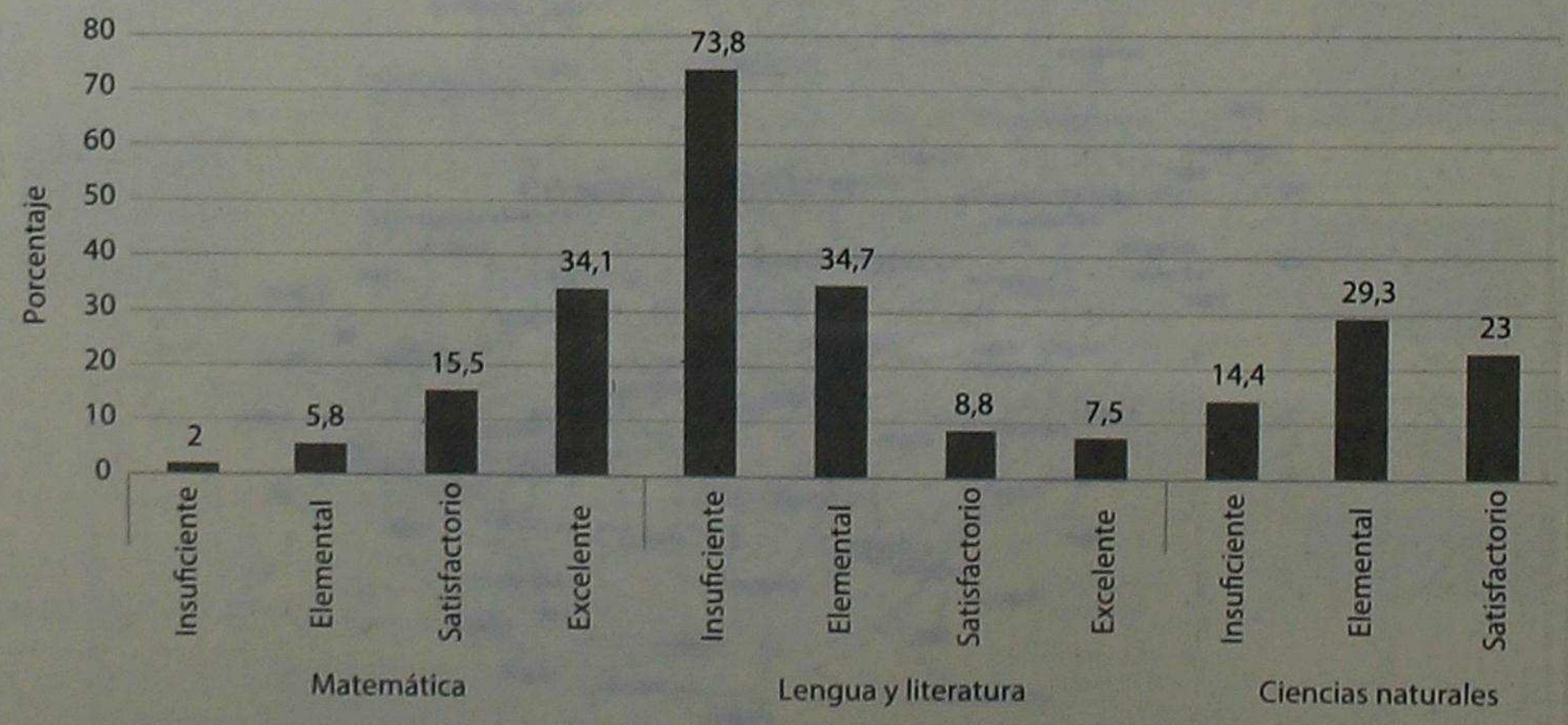

## Gráfico 5
## Red de implementación categorizada por principio



## Gráfico 6
## Red de implementación categorizada por tipo de actor

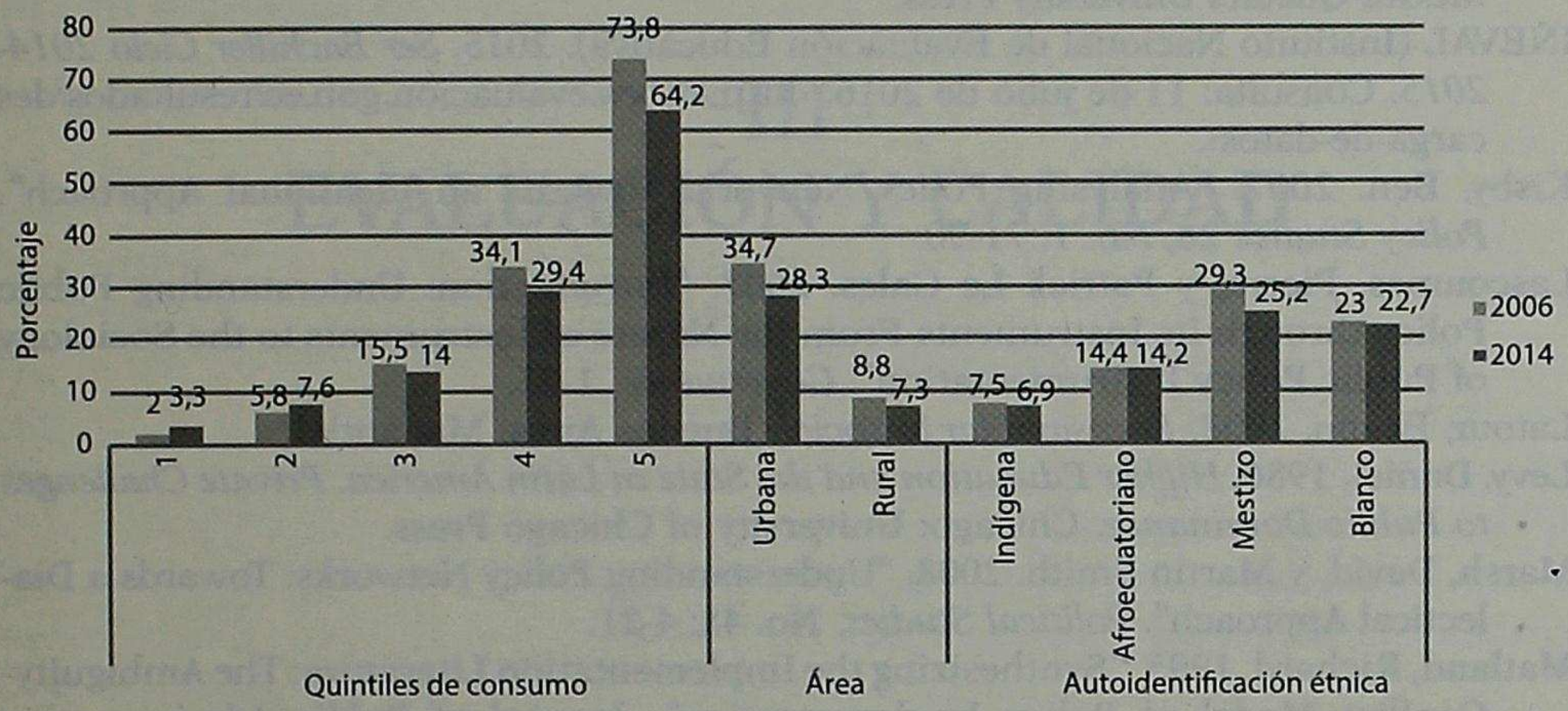



## Gráfico 7
## Resultados pruebas Ser Bachiller 2014-2015




Fuente: INEVAL (2015).

**Gráfico 8**
**Tasa bruta de matrícula en educación superior**




Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)-INEC

## Lista de referencias


Albany University. 2013. *Class notes*. ‹http://www.albany.edu/faculty/kretheme/PAD637/ClassNotes/Spring%202013/Summary5.pdf›. Consulta: 17 de mayo de 2016.

Bordieu, Pierre, y Jean Claude Passeron. 1996. *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza.* CDMX: Fontamara.

Bressers, Johannes, y Laurence O´Toole. 1998. "The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective". *Journal of Public Policy* 18, No. 3: 213-39.

Carlsson, Lars, y Annica Sandström. 2008. "The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance". *The Policy Studies Journal* 36, No. 4: 497-524.

CEAACES (Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior). 2014. *La evaluación de la calidad de la universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14.* Quito: CEAACES.

CRESALC-UNESCO (Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe). 1991. *Planning and Management for Excellence and Efficiency of Higher Education.* Caracas: UNESCO.

De Wit, Hans, y otros. 2005. *Higher Education in Latin America. The International Dimension.* Washington: The World Bank.

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. En *Registro Oficial* No. 449. Quito, 20 de octubre de 2008.

Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Superior*. 2010. *Registro Oficial* No. 298, 12 de octubre de 2010.

Elmore, Richard. 2000. "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas". En Luis Aguilar, edit., *La implementación de las políticas* 251-84. CDMX: Porrúa.

Hamilton, Laura, Brian Stecher, y Stephen Klein. 2002. *Making Sense of Test-Based Accountability in Education.* RAND.

Hans, Johannes, y Laurence O´Toole Jr. 2005. "Instrument Selection and Implementation in a Networked Context". En Pearl Eliadis, Margaret Hill y Michael Howlett, edit., *Designing Government: From Instruments to Governance*, 132-53. Montreal: McGill-Queen's University Press.

INEVAL (Instituto Nacional de Evaluación Educativa). 2015. *Ser Bachiller Ciclo 2014-2015*. Consulta: 11 de julio de 2016. ‹http://www.evaluacion.gob.ec/resultados/descarga-de-datos›.

Kisby, Ben. 2007. "Analysing Policy Networks towards an Ideational Approach". *Policy Studies* 28, No. 1: 71-90.

Lascoumes, Pierre, y Patrick Le Gales. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance*, 1-21.

Latour, Bruno. 2008. *Reensamblar lo social.* Buenos Aires: Manantial.

Levy, Daniel. 1986. *Higher Education and the State in Latin America. Private Challenges to Public Dominance.* Chicago: University of Chicago Press.

Marsh, David, y Martin Smith. 2008. "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach". *Political Studies,* No. 48: 4-21.

Matland, Richard. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 5, No. 2 (abril): 145-74.

Monpetit, Eric. 2005. "A Policy Network Explanation of Biotechnology Policy Differences between the United States and Canada". *Journal of Public Policy* 25, No. 3 (septiembre-diciembre): 339-66.

Puyol, Ángel. 2001. *El discurso de la igualdad.* Barcelona: Crítica.

---. 2007. "Filosofía del mérito". *Contrastes: Revista Internacional de Filosofía* XXII (enero): 169-87.

Sanz, Luis. 2003. "Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes". *Apuntes de Ciencia y Tecnología*: 21-9.

Schwartzman, Simon. 2014. "Masificación, equidad y calidad: Los retos de la educación superior en Brasil. Análisis del período 2009-2013". En José Joaquín Brunner, y Cristobal Villalobos, edit. *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013*, 199-248. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales / ONU / Uni›ersia.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.

Velásquez, Alejandro, y Norman Aguilar. 2005. *Manual introductorio al análisis de redes sociales.* (junio): 1-45. revista-redis.rediris.es

# III
# EVALUACIÓN Y CALIDAD

# LOS *RANKINGS* UNIVERSITARIOS[1]

Arturo Villavicencio[2]

*La reforma universitaria que ha impuesto el régimen de la llamada «revolución ciudadana» a partir de la Ley de Educación Superior 2010 responde a una concepción de la universidad y del conocimiento que se inscribe en la ideología neoliberal, desarrollista y tecnocrática.*

Iván Carvajal

## Introducción

Las clasificaciones internacionales de universidades (*rankings* universitarios) se han convertido en uno de los ejes fundamentales del diseño de políticas públicas y reformas institucionales del sistema de educación superior. Además de servir como una escala de referencia para demostrar el *pobre desempeño* de la universidad ecuatoriana, las universidades ubicadas en las posiciones estelares de las clasificaciones internacionales han pasado a constituirse en los modelos para ser emulados y reproducidos localmente. Así, la información generada por los *rankings* mundiales, directa o indirectamente, provee las señales que fijan los estándares en la definición de normas y reglamentos que van desde el reconocimiento de títulos obtenidos en el extranjero, el otorgamiento de becas a estudiantes y docentes, la concesión de años sabáticos a investigadores, la contratación de docentes nacionales y extranjeros, los salarios de las autoridades universitarias, los requisitos para la docencia, el diseño de mallas curriculares de las llamadas universidades emblemáticas, hasta las directrices sobre dónde deben publicarse los trabajos académicos de los docentes. Bajo este

---

1. "Una versión anterior y un desarrollo más completo de las ideas de este artículo se pueden encontrar en A. Villavicencio. 2017. *Calidad, excelencia y evaluación en la universidad ecuatoriana*. Quito: UASB-E / Paradiso, especialmente el capítulo 3."
2. Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar.

criterio, un listado de universidades elaborado por la SENESCYT,[3] sobre la base de las clasificaciones académicas internacionales[4] y sin que se conozcan los criterios utilizados para la elaboración de dicho listado, se constituye en uno de los referentes de la reforma universitaria del país, asumiendo implícitamente que la ubicación de una institución en el listado es una medida objetiva de la calidad de la enseñanza superior.

Diversas *racionalidades* convergen en la proliferación de los *rankings* universitarios como un fenómeno nacional y mundial. Quizá la justificación de mayor peso tiene que ver con su pretendido valor informativo para la toma de decisiones a diferentes niveles. Los *rankings* son vistos como referencia para un amplio margen de los usuarios del producto educacional. Para los estudiantes, ellos indican el potencial económico o los beneficios privados que el éxito universitario puede proveer respecto a la ocupación futura y sus niveles de ingreso. Para los empleadores, ellos son una señal de las expectativas sobre el aporte de los graduados de una universidad en particular para sus organizaciones y empresas. Para los Gobiernos, los *rankings* proporcionan las pautas sobre el nivel de calidad y estándares internacionales de la universidad y su impacto en la capacidad y competitividad económica nacional (Hazelkorn 2013; Ordorika y Rodríguez 2010; Scott 2013).

La utilización de los *rankings* mundiales en la definición de políticas públicas de educación superior no es privativa del Ecuador; por el contrario, un número grande de países utiliza las clasificaciones internacionales como referencia para la asignación de recursos a sus universidades, para la distribución de fondos de investigación, concesión de becas a estudiantes y profesores y hasta para políticas migratorias que favorecen a profesionales extranjeros graduados en las universidades que ocupan el tope en los *rankings* (Hazelkorn 2013). En el caso de las universidades, los *rankings* proveen, en principio, un estándar de comparación de su propio desempeño. Como se analiza más adelante, estas clasificaciones brindan elementos de prestigio institucional que son manejados, entre otros aspectos, para la mercadotecnia de las instituciones que tratan de explotar el prestigio derivado de su posicionamiento en los *rankings* (una técnica de mercado cada vez más practicada por ciertas universidades, especialmente privadas, del país).

Dada la influencia cada vez creciente de los *rankings* mundiales de universidades en el quehacer de la educación superior, como referentes en el diseño de políticas públicas y en el financiamiento público y privado de las instituciones, resulta pertinente plantearse las preguntas sobre qué miden las clasificaciones, quiénes elaboran esas listas y con qué fines. Algunos elementos que permiten dilucidar esta cuestión son examinados a continuación.

---

3. Ver ‹www.educacionsuperior.gob.ec/reconocimiento-e-inscripcion-de-titulos-expedidos-por-instituciones-de-educacion-superior-extranjeras/›.
4. En realidad se trata de una combinación, discrecionalmente modificada, de la clasificación mundial de universidades elaboradas periódicamente por *The Times Higher Education Supplement*, de Londres, y la *Universidad Jiao Tong de Shanghai*.

## La neoliberalización de la educación universitaria

Una de las características más impactantes de la historia del neoliberalismo es su admirable habilidad de transformación (Peck y Tickell 2002). El neoliberalismo ha demostrado una capacidad de absorber o desplazar tendencias de crisis, capitalizar ciclos económicos o fracasos de políticas de las cuales ha sido cómplice y erosionar los fundamentos de una resistencia construida local o extralocalmente. Esta habilidad de adaptación tiene que ver con el hecho que la neoliberalización, al igual que la globalización, deben ser entendidas no como un proceso único, monolítico e indiferenciado, distinto del capitalismo, sino como un conjunto interrelacionado de prácticas que reflejan las formas más evolucionadas y destructivas del capitalismo (Heynen y Robbins 2005). Así, ante los espacios cada vez más restringidos para la acumulación sin fin de capital (Wallerstein 2013), una de las respuestas efectivas ha consistido en la construcción de mercados: una deliberada extensión de la lógica competitiva y manejo privado de esferas hasta hace poco relativamente socializadas. Al igual que el proceso de mercantilización de la naturaleza con la creación de mercados de servicios ambientales, la educación superior ha sido otra de las esferas privilegiadas para el florecimiento de un mercado global de servicios educativos. Es en este contexto donde las clasificaciones o *rankings* universitarios, con sus nociones de calidad y excelencia, pasan a jugar un papel clave en la construcción de mercados claramente segmentados y jerarquizados que no dejan de crecer.

Efectivamente, el funcionamiento del mercado requiere de estándares comunes y exige una métrica uniforme que permita la comparación y naturalmente la competencia. Esta última resulta un elemento clave en la agenda neoliberal, porque detrás de todo este léxico ambiguo de eficiencia, productividad y economía del conocimiento subyacen intereses netamente comerciales por parte de los países hegemónicos preocupados en asegurar mecanismos de control del conocimiento científico y de expansión de mercados para sus servicios educativos de *calidad* y *excelencia*. Entonces, la diferenciación del producto, indispensable para ganar segmentos importantes de mercado, se torna en el factor esencial, cuya existencia es asegurada por las clasificaciones o *rankings* mundiales de universidades a los que la política gubernamental se ha tornado fiel seguidora. Así, la evaluación y su otra cara, la calidad, se convierten en la moneda corriente del intercambio nacional e internacional del conocimiento, reproduciéndose de esta manera los mismos patrones de intercambio que siempre han regulado las relaciones Sur-Norte: desiguales e inequitativos.

Hay que señalar que el resurgimiento de un proyecto neoliberal en la educación superior no se refiere a la implementación de las desgastadas recetas aplicadas en décadas pasadas, que, en nombre de la eficiencia

económica y para aminorar las presiones sobre los presupuestos estatales, propugnaban la apertura indiscriminada del *servicio* educación superior a la operación empresarial privada, a la elección del usuario y al discernimiento del mercado (Landinelli 2008). Ahora, si bien esos objetivos persisten, las estrategias y mecanismos han experimentado cambios importantes. La globalización del mercado de la educación superior, y de manera particular el impacto de las tecnologías de la comunicación y la información, conducen a la emergencia de una cultura global que, en principio, desembocaría en la estandarización de la calidad de la enseñanza. Evidentemente que este proceso de homogeneización debilita los intereses ocultos tras la mitología del mercado, por lo que la diferenciación del producto se convierte en el elemento clave bajo una estrategia de acaparar segmentos importantes de este lucrativo negocio. De ahí la necesidad de un discurso de excepción y de superación de estándares moldeado alrededor de un ejercicio de jerarquización y ordenamiento. Es en este contexto en el que debe situarse el análisis y el debate sobre los *rankings* universitarios y que provee elementos para el debate sobre el alcance y consecuencias de la agenda neoliberal de transformación de la universidad ecuatoriana atrapada en la ideología de calidad, excelencia y evaluación.

La lógica de competencia y elitismo, derivada del discurso de calidad y excelencia, empieza a imponerse en el quehacer académico nacional, con tendencias peligrosas hacia una universidad fragmentada en tipologías absurdas y con espacios académicos delimitados y fragmentados (Villavicencio 2013). Gradualmente van ganado terreno valores y objetivos, codificados en estándares a los que la universidad se allana sumisamente, ya que la preocupación primordial y básica del quehacer universitario ha pasado a ser la ubicación de las instituciones en las diferentes categorías o *rankings* de la evaluación. De esta manera se crean incentivos para un comportamiento disfuncional de las universidades, sencillamente porque se distorsionan modelos pedagógicos, se redefinen prioridades académicas y se alteran presupuestos; todo esto con la finalidad de satisfacer devotamente las exigencias impuestas en nombre de la calidad y excelencia.

Pero, además de afectar la institucionalidad de las universidades, en particular la labor de la docencia y la enseñanza, la ideología de calidad y excelencia, a través de la otra cara de la moneda –la evaluación– impone sutilmente un régimen de control y vigilancia, dando lugar a una peligrosa combinación de neoliberalización de la educación superior y de autoritarismo en la gestión del sistema universitario. Los criterios, indicadores y estándares que desembocan en la construcción de *rankings* locales son gradualmente internalizados en el sistema universitario, constituyendo mecanismos de poder, menos visibles, pero quizá más efectivos, que otras medidas de corte abiertamente disciplinario y de control. Ya no son necesarias medidas de coerción explícitas a través de reglamentacio-

nes e instructivos de cumplimiento obligatorio. Ahora, la categorización de las instituciones que resulta de la evaluación pasa a constituirse en el elemento más efectivo de control del sistema universitario, funcionando como una tecnología de poder, de fiscalización y de intervención. Es así como la universidad de institución autónoma se transforma gradualmente en una organización subordinada a instancias del Gobierno y se crean nuevos esquemas de relaciones entre estas dos instancias: la universidad como productora de servicios y conocimientos prácticos y el Gobierno con una función de regulador de los servicios y productos y vigilante de su desempeño.

## La pertinencia de los *rankings*

Al analizar el contenido y significado de las clasificaciones mundiales de universidades, se plantean tres interrogantes sobre su pertinencia y alcance (Morley 2004; Scott 2000): 1. ¿debe evaluarse el desempeño de las universidades (y establecerse *rankings*)?, 2. ¿el desempeño de las universidades puede ser medido sin la creación de efectos perversos (que originan esos *rankings*)?, y 3. ¿qué aspectos del desempeño deben ser evaluados?

La primera pregunta en principio podría ser desestimada bajo el argumento que las universidades, como instituciones intermediarias en sociedades abiertas, no pueden escapar de alguna medida de responsabilidad y rendición de cuentas. En este sentido, quienes abogan por las clasificaciones mundiales de universidades ven este mecanismo como un instrumento de transparencia, aunque resulta difícil pretender lo contrario, es decir, que, en ausencia de clasificaciones, las universidades no serían transparentes, sin mencionar que las metodologías mismas de clasificación adolecen de transparencia (Rauhvarges 2011). De todas maneras, para que una supuesta rendición de cuentas sea efectiva, deben aplicarse herramientas apropiadas, siempre bajo el riesgo de que la vigilancia pueda resultar excesiva, especialmente en el caso de las universidades que encarnan valores de una investigación crítica y abierta. Una medida de desempeño puede ser necesaria, mientras que el *ranking*, de acuerdo con una escala absoluta, reduccionista y arbitraria, resulta indeseable (Scott 2013).

La segunda pregunta resulta más difícil ignorar. Independientemente del grado de elaboración de un sistema de evaluación y de sus intenciones de neutralidad, este necesariamente afecta el comportamiento del sistema que se pretende evaluar. Esta afectación se produce en diferentes niveles, empezando por el simple y esencial requerimiento de definición del horizonte temporal que afecta las reglas de juego de la evaluación de desempeño. Por ejemplo, un horizonte de tres años para la evaluación de la investigación, especialmente cuando es combinado con un nivel mínimo de productividad, estimula la producción de artículos cortos y de

dudoso contenido a expensas de una producción académica de sustancia y contenido. En el mismo sentido, los efectos perversos de los *rankings* se hacen presentes cuando, por ejemplo, el criterio de eficiencia terminal para medir la eficiencia de una institución puede afectar a determinados grupos sociales que requieren un período mayor de estudios que los "tiempos reglamentarios", o el énfasis en la productividad (número de artículos) de los docentes puede afectar la enseñanza (Linn 2009).

Más preocupante aún, es el hecho que la cultura de los *rankings* está ya conduciendo a desdibujar la visión académica de largo plazo en las universidades, para dar paso a preocupaciones académicas y administrativas de corto plazo bajo la preocupación dominante de mejorar o mantener su posición en las clasificaciones. Esta preocupación empuja a las universidades a entrar en la lógica del mercado de clasificar, ordenar y jerarquizar la multiplicidad de instituciones que concurren en un ámbito de servicios educativos crecientemente estratificado (Ordorika y Rodríguez 2010). Se instala así una tendencia peligrosa en el quehacer universitario y que consiste en una cultura de jerarquización y categorización del sistema de educación superior. Esta cultura promueve la balcanización de un sistema que, por su naturaleza, está llamado justamente a mitigar diferencias y a crear oportunidades democráticas de acceso, en definitiva, a establecer mecanismos de cohesión social.

La tercera pregunta, aquella relacionada con las características o atributos que deben ser evaluados, es quizá la más compleja de todas. La producción de comparaciones válidas requiere que las instituciones de educación superior sean ordenadas de acuerdo con criterios comunes. Las clasificaciones mundiales, especialmente las más publicitadas, caen en una simplificación extrema al concentrarse en un reducido y arbitrario número de criterios de evaluación. Estos privilegian el predominio de una sola tradición universitaria (las universidades elitistas de investigación), donde la productividad de la investigación se mide por el número de artículos publicados por sus profesores en revistas científicas de élite en inglés y con un marcado sesgo hacia las ciencias naturales, la medicina en particular, en detrimento de las ciencias sociales y humanidades.

Aquí cabe la pregunta que se plantea Altbach (2010) en relación al contenido y significado de las clasificaciones mundiales de universidades: ¿y dónde queda la enseñanza? La pregunta también resulta muy pertinente a propósito de la evaluación y categorización de las universidades en el ámbito nacional. La respuesta que ofrece el mencionado autor es válida para ambos casos: en ninguna parte. El problema consiste en que la calidad e impacto de una de las funciones fundamentales de la universidad, la enseñanza, está ausente de los *rankings* y categorizaciones porque es virtualmente imposible medirla y cuantificarla. Más aún, medir y comparar la calidad e impacto de la enseñanza entre sistemas universitarios heterogéneos,

con visiones, objetivos y modelos pedagógicos diferentes, resulta aún más complejo. Sin embargo, partiendo de un principio de imparcialidad y equidad, la evaluación exige que la diversidad de modelos, las diferentes misiones, historias y contextos de las universidades sean tomadas en cuenta. Esta dimensión es completamente ignorada por las clasificaciones mundiales.

## ¿Qué miden los *rankings* mundiales?

La proliferación mundial de las clasificaciones universitarias y el despliegue mediático de las tablas comparativas de prestigio académico (*rankings*) han dado lugar a intensos análisis, críticas y debates sobre las distorsiones y riesgos que entrañan los sistemas jerárquicos de clasificación. Los problemas de comparación entre las instituciones de educación superior, la selección y ponderación de los indicadores, la confiabilidad de la información recabada, la construcción de calificaciones unitarias en que se basa la jerarquización de universidades y, sobre todo, el fuerte sesgo hacia un modelo único de educación superior son algunos de los aspectos más relevantes cuestionados por la comunidad académica internacional (Ordorika y Lloyd 2013; Hazelkorn 2013; Scott 2013; Rauhvarges 2011; Dill y Soo 2005).

Por la amplia difusión e influencia en amplios sectores sociales a nivel mundial, dos clasificaciones merecen especial atención: el *Academic Ranking of World Universities* (*ARWU*), elaborado por la Universidad Jiao Tong de Shanghái, y el *World Universities Ranking*, publicado por el *Times Higher Education Suplement* (*THE*) de Londres. El cuadro 1 resume los indicadores utilizados para la elaboración de estos *rankings*.

Algunos aspectos son relevantes de destacar en la metodología de elaboración de estos *rankings* mundiales de excelencia universitaria. Quizás el menos conocido y probablemente el más restrictivo, y por lo tanto el más arbitrario, es el criterio de selección de las universidades que entran en el juego de la evaluación. De acuerdo con este criterio, no se trata de establecer una comparación entre *todas* las universidades, sino únicamente entre aquellas que ya gozan de *reputación y prestigio* a nivel mundial. Así, el *ranking* ARWU se limita a 1.000 de alrededor de 17.000 universidades que existen a escala mundial, de las cuales solamente las 500 primeras entran en la preciada lista. De manera similar, el *ranking* THE considera únicamente alrededor de 600 universidades, seleccionadas según su *prestigio*. En otras palabras, los *rankings* mundiales conciernen exclusivamente a una reducida muestra subjetiva (prestigio, reputación), que representa entre el 1% y el 3% del universo de instituciones de educación superior. Esta restricción arbitraria implica que más de 16.000 universidades jamás figurarán en las listas de los *rankings*.

**Cuadro 1**
**Indicadores para la construcción de los *rankings* mundiales de universidades**

| **Times Higher Education Ranking (THE)** | | **Universidad Jiao Tong Shanghái (ARWU)** | |
|---|---|---|---|
| *Indicador* | *%* | *Indicador* | *%* |
| Evaluación por pares académicos | 40 | Calidad de la docencia y educación: docentes y exalumnos ganadores de Premios Nobel y de la Medalla Fields | 30 |
| Evaluación por empleadores | 10 | Calidad docencia (2): docentes incluidos en el grupo de los más altamente citados en las 21 categorías del conocimiento | 20 |
| Relación estudiantes / docentes | 20 | Producción investigativa (1): artículos publicados en *Nature* y *Science* | 20 |
| Proporción de citas a los artículos en revistas indexadas | 20 | Producción investigativa (2): artículos incluidos en el SCI y en el SSCI | 20 |
| Proporción de docentes y estudiantes extranjeros | 10 | Producción académica con respecto al tamaño de una institución | 10 |

A la arbitrariedad en la selección de universidades se suma la subjetividad de la evaluación por pares, que, en el caso del *ranking* THE, representa un peso del 50% de la evaluación de una universidad. En el campo académico, la evaluación por pares generalmente designa una visita de evaluación *in situ* por los pares académicos, bajo procedimientos claros y rigurosos. En el caso que nos ocupa, la evaluación por pares se refiere a una encuesta realizada en internet en la que los encuestados son invitados a seleccionar hasta treinta universidades de listas suministradas por el encuestador. Se trata de listas cerradas, sin posibilidades de que el encuestado pueda incluir ninguna otra universidad y sin que se conozcan los criterios en que se fundamentan para ignorar un número importante de universidades e incluso de países.[5] De esta manera, en el caso del *ranking* THE, el 50% de la información en la que se basa la evaluación corresponde a información subjetiva, limitada y parcial suministrada por dos categorías de encuestados: un grupo de "académicos" enlistados por

5. A título de ejemplo, las listas preestablecidas por el *ranking* THE incluyen únicamente universidades de veinticinco o veintiséis países de los cuarenta y ocho que conforman del espacio europeo de educación superior (Rauhvarges 2011).

la empresa Quacquarelli y por un grupo de "ejecutivos empresariales" que constituyen su clientela (Ordorika y Lloyd 2013).

Dentro de la variedad de modalidades y enfoques de evaluación de universidades, el método de evaluación que da lugar a los *rankings* apunta a la comparación entre instituciones. No se trata de una evaluación que toma como referencia estándares o criterios preestablecidos, sino de una evaluación comparativa que busca contrastar los logros y avances de instituciones y programas con los resultados obtenidos por otras unidades del conjunto. Entonces, los puntajes publicados no corresponden a valores de los diferentes indicadores en sí, sino que, en la mayoría de casos, se trata de porcentajes que expresan la relación entre el valor alcanzando por una universidad respecto al valor máximo alcanzado por otra institución. Bajo este método, la clasificación de universidades se convierte en un concurso en el que las instituciones entran en una competencia por obtener una mejor ubicación en relación a otras, bajo el supuesto que los indicadores miden la producción científica y criterios de calidad.

El estándar de comparación está dado, por consiguiente, por el desempeño máximo obtenido por aquella universidad que se considera el modelo a seguir. Una de las principales consecuencias de esta competencia intensa fomentada por los *rankings* globales es la tendencia a promover una diferenciación vertical en los sistemas universitarios no solamente a nivel internacional o regional, sino exacerbando la estratificación universitaria a nivel nacional (Marginson y Van der Wende 2007). La universidad de clase mundial se convierte así en la panacea para asegurar el prestigio y el éxito en la economía global educativa, basados en las características de las *"top"* veinte, treinta, cien universidades del *ranking* mundial de instituciones de educación superior.

A las arbitrariedades y limitaciones señaladas, se agrega el diseño metodológico en la construcción de los modelos de evaluación, en particular la selección de indicadores y su ponderación. Como se mencionó anteriormente, los modelos favorecen netamente un cierto tipo de universidad y disciplinas, perjudicando instituciones reconocidas especialmente en el campo de las ciencias sociales y humanidades, que califican muy bajo en el ordenamiento o que simplemente no figuran en los *rankings*. El peso asignado a la investigación, medida por la producción de artículos publicados en un listado selecto de revistas científicas (listados elaborados y manipulados por un cartel internacional de empresas editoras), introduce fuertes sesgos de carácter lingüístico y disciplinario, que evidentemente benefician a las universidades angloparlantes, de élite y orientadas a las ciencias naturales. Además, cualquier ordenamiento dependerá de los criterios que se seleccionen y de los pesos que se otorgue a cada uno de ellos. Aun leves variaciones en las ponderaciones pueden significar que una universidad baje o suba muchos puestos en el ordenamiento.

Por último, no puede dejar de mencionarse que la ponderación asignada a la investigación (medida por un indicador muy cuestionable) lleva a establecer una división entre universidades productoras de conocimiento científico, consideradas como actores legítimos en la economía del conocimiento, e instituciones con una orientación más balanceada en la oferta de las diferentes disciplinas del conocimiento. Por supuesto que el valor social del conjunto más amplio de funciones que cumplen las universidades, incluida la pertinencia nacional de la investigación, es completamente ignorado.

## El modelo "Harvard Aquí"

A pesar de la amplia diversidad relativa, tanto al contexto nacional como a la misión institucional de miles de universidades de países diferentes, las clasificaciones y *rankings* comparan este complejo mundo universitario sobre la base de un conjunto uniforme y simple de indicadores. El proceso ha reforzado una tendencia poderosa de homogeneización de las diversas tradiciones y experiencias universitarias en torno a una idealización del modelo norteamericano de universidad elitista de investigación (Ordorika y Lloyd 2013). De ahí que no sorprende que los resultados de varias clasificaciones sean similares. Esta similitud, en el fondo, se debe a que los *rankings* miden, en definitiva, la ventaja socioeconómica y los beneficios de la edad, tamaño y dinero, que favorecen a grandes instituciones y países. Ellos otorgan gran importancia a instituciones con una antigüedad de alrededor de doscientos años, con aproximadamente 25.000 estudiantes, 2.500 docentes y un presupuesto anual superior a dos billones de dólares (Usher y Medow 2009). Esto determina que un club exclusivo de alrededor de veinticinco universidades, generalmente con escuelas de medicina y en países de habla inglesa, sean las que dominan el tope de todos los *rankings* mundiales (Hazelkorn 2013).

Respecto de la ventaja económica de las universidades que encabezan los *rankings*, vale destacar que, en su análisis sobre la desigualdad de los rendimientos del capital financiero, T. Piketty (2014) presenta el caso de los fondos de inversión de las universidades estadounidenses. Según este autor, en el año 2010, estos fondos alcanzaban una suma superior a los 400 billones de dólares, con sesenta universidades, cada una poseedora de un fondo superior al billón de dólares. Encabeza la lista la universidad de Harvard, cuyo ingreso por el rendimiento anual de su fondo de inversión supera los tres billones de dólares (cuadro 2). Concluye Piketty que "los altos rendimientos de los fondos de inversión explican en parte la prosperidad de las más prestigiosas universidades de los EUA".

**Cuadro 2**
**Retornos de los fondos de inversión de algunas universidades de los EUA**

| Universidad | Fondo de inversión (billones de US $) | Tasa promedio anual de rendimiento (%)* |
|---|---|---|
| Harvard | 30 billones | 10,2 |
| Yale | 20 billones | 10,2 |
| Princeton | > 15 billones | 8,8 |
| Stanford | > 15 billones | 8,8 |
| MIT | 10 billones | 8,5 |

* Luego de deducir la inflación y costos administrativos (Piketty 2014).

Entonces, no sorprende que, entre los *rankings* mundiales más publicitados de las instituciones de educación superior, sea la universidad de Harvard, corporación privada y radicalmente elitista, la institución que se presenta como el prototipo ideal, como el modelo de universidad que debe ser imitado.[6] En realidad, el listado ordenado de las universidades que aparece en los *rankings* (especialmente en el ARWU y el THE) no muestran sino el "grado en que una institución en particular se asemeja (o no), o qué tan cercana (o lejana) está del modelo ideal de institución de investigación representada por la Universidad de Harvard" (Ordorika y Rodriguez 2010), lo que convierte los *rankings*, según una pertinente observación de estos dos autores, en una suerte de "harvardómetro".

La aspiración de muchos países consiste, según Hazelkorn (2013), en la implantación de un "modelo neoliberal", que busca concentrar los recursos en un pequeño número de universidades de élite de clase mundial. Este modelo generalmente es conocido como Harvard Aquí (Sylos Labini 2016; Hazelkorn 2013), debido a su objetivo de replicar la experiencia de Harvard o de un selecto grupo de universidades (Ivy League). Este objetivo pretende ser alcanzado promoviendo una clara diferenciación vertical o jerárquica (por lo menos en cuanto a reputación) entre las universidades, enfatizando una clara distinción entre universidades de investigación (universidades de élite) y universidades de docencia (universidad de masas).[7] Señala la autora citada que de esta manera se sacrifica un

---

6. Esta eminente universidad tiene menos de 30.000 alumnos y un presupuesto anual de 2.8 billones de euros, lo que significa un gasto de alrededor de 100.000 euros por alumno. Una típica universidad europea gasta entre 5.000 y 10.000 euros por estudiante (Sylos Labini, 2016).
7. El expresidente francés Sarkozy decía: "Nosotros deseamos tener las mejores universidades del mundo [...]. ¿Cuántas universidades tenemos?, ¿83? Nosotros no vamos a dividir el dinero entre 83" (en Hazelkorn 2013, 85). Es probable que el mismo tipo de

"modelo social-democrático" enfocado a promover un *sistema nacional* de calidad, mediante el fortalecimiento de una diferenciación horizontal (misión, funciones) entre las universidades, "apoyando la excelencia donde esta ocurra y promoviendo la especialización de las instituciones de educación superior en disciplinas o dominios específicos del conocimiento de acuerdo con su *expertise*, competencias y misión" (Hazelkorn 2013). Aquí cabría la observación acerca de que "el modelo 'Harvard Aquí' no puede ser un modelo de referencia simplemente porque la Universidad de Harvard no es una catedral en medio del desierto sino parte de un sistema universitario con diferentes niveles de calidad" (Sylos Labini 2016). Para Salmi y Kosaraju (2011), los EUA tienen un sistema de educación de clase mundial no porque tengan universidades de clase mundial; al contrario, tienen universidades de clase mundial porque tienen un sistema de educación superior de clase mundial.

El interés de la presente discusión sobre los *rankings* mundiales adquiere aun mayor pertinencia porque es, precisamente, la política Harvard Aquí la que está en el centro de todo el desarrollo del proyecto Yachay.[8] La creación de una "universidad de clase mundial" como eje de un polo científico-tecnológico es la meta planteada. En principio, la tarea no se presentaría muy difícil. La inclusión de esta universidad, por lo menos en el *ranking* ARWU, podría lograrse con la contratación de algunos profesores que hayan obtenido un Premio Nobel o una Medalla Fields y con asegurar una planta académica de docentes que hayan publicado y hayan sido citados en revistas indexadas (SCI) pero, sobre todo, que hayan publicado en las revistas *Science* y *Nature*. Ya la Comisión Nacional de Universidades de Nigeria estimó en alrededor de US $ 50 millones anuales, durante diez años, la inversión necesaria para ubicar una universidad nigeriana entre las doscientas primeras del *ranking* ARWU (Hazelkorn 2013). La pregunta es ¿qué ganarían los sistemas de educación superior de países como Ecuador o Nigeria con una inversión en esos rubros?

Toda esta preocupación y centralidad de las políticas públicas por emular a las universidades de élite parte de una concepción ingenua sobre el papel de la ciencia y la tecnología y, por lo tanto, de la *universidad de excelencia,* como motores de una nueva promesa de desarrollo. Al respecto conviene recordar que quizás uno de los problemas serios que enfrenta la educación superior en muchos países en desarrollo es

---

razonamiento esté presente en la decisión de concentrar los recursos en Yachay y el resto de las *universidades emblemáticas*.

8. "La nueva universidad fusiona tres modelos: el de Caltech en cuanto al desarrollo de la investigación en temas fundamentales, el del MIT en el desarrollo de la investigación aplicada y del Kaist en cuanto a la generación de innovación tecnológica y articulación para nuevas empresas de base tecnológica" (Ortiz 2013, "Yachay: el velo se descorre" *Gestión*, No. 227, Quito: Multiplica: 58-64.).

la escasa demanda de profesionales debido a un sistema nacional de innovación estancado, y no lo contrario, como generalmente se asume (Lundvall 2007; Rodrik 2007; Pritchett 2001). Se olvida que el desarrollo tecnológico y la innovación en general están limitados no desde el lado de la oferta de profesionales, sino desde el lado de la demanda del sector productivo (Rodrik 2007). Entonces, no son la falta de científicos e ingenieros o la ausencia de laboratorios de investigación y universidades de clase mundial los factores que restringen las innovaciones necesarias para la reestructuración de las economías de los países en desarrollo. Así, por ejemplo, en el caso ecuatoriano, no sería la falta de ingenieros en biotecnología o nanotecnología la causa para que no se haya dado un desarrollo industrial alrededor de estas nuevas tecnologías. La razón habría que buscarla en la debilidad de un sistema de innovación que ha sido insuficiente para generar un dinamismo productivo para la diversificación económica hacia nuevas ramas y actividades industriales.

Esta observación lleva a la conclusión última que la tasa de retorno de la inversión en educación superior está positivamente correlacionada con los niveles de innovación de una sociedad. Así, países con altas tasas de desempleo profesional reflejan economías con escaso dinamismo tecnológico. En un comprensivo análisis sobre los resultados económicos de la inversión en educación superior en varios países, Pritchett (2001) concluye que los retornos marginales decrecen rápidamente en la medida en que la oferta de trabajo altamente calificado enfrenta una escasa demanda de graduados universitarios. De ahí que un parte nada despreciable de la inversión en proyectos focalizados en el establecimiento de universidades de élite termine beneficiando a los países desarrollados, en particular a las corporaciones transnacionales a través del fenómeno de *exportación de profesionales*. Lundvall (2007) es más explícito al respecto: "el establecimiento de universidades de élite en países en desarrollo siempre resultará en un drenaje de cerebros por lo menos en la medida que la demanda doméstica del conocimiento de punta permanezca limitada". Este es un factor que debería ser tomado seriamente en cuenta por países con una base tecnológica incipiente al momento de diseñar sus estrategias de desarrollo de ciencia y tecnología.

## Hacia un modelo único de universidad

En realidad, los resultados de los *rankings* mundiales no deberían sorprender, ya que los criterios de ordenamiento responden o sintetizan un modelo de universidad preconcebido, implícita o explícitamente. Un concepto complejo y multidimensional, que articula una rica diversidad de visiones, valores, rutinas, contextos organizacionales y sociales, con diferentes tradiciones disciplinarias y universitarias, es llevado en los *rankings* a un reduccionismo extremo dictado por la lógica de un conjun-

to de indicadores, de una simplicidad que no deja de asombrar y cuyo alcance difícilmente permite aprehender la pluralidad de las instituciones de educación superior. La homogeneidad en el tratamiento de las universidades es quizás el aspecto más cuestionable de los modelos usados en la construcción de las clasificaciones mundiales. El ejercicio clasificatorio consiste en aplicar un tipo "talla única de universidad" y comprobar el grado de ajuste de las instituciones a este diseño.

Este reduccionismo se presenta como una característica inherente a todo ejercicio clasificatorio de ordenamiento y de la cual no escapa el modelo de evaluación y categorización aplicado en el país. Se olvida un elemental principio según el cual cualquier ejercicio de evaluación sobre la pertinencia de la universidad debe empezar por el reconocimiento de diferentes tipologías de instituciones de educación superior; es decir, distinguir universidades con misiones sociales, modalidades pedagógicas, campos disciplinarios, niveles educativos y hasta con concepciones de pertinencia diferenciadas. Esta heterogeneidad necesariamente conduce a reconocer objetivos y dinámicas diversas y especializadas de los distintos tipos de universidades y, por consiguiente, enfoques, criterios, parámetros y modelos de evaluación consistentes con esta pluralidad de instituciones (Villavicencio 2013).

El modelo clasificatorio aplicado a las universidades ecuatorianas prescinde de esta diversidad y plantea un modelo único, universal, aplicable indistintamente a cualquier circunstancia. De las cinco universidades ubicadas en la más alta categoría, según los resultados de la última evaluación, dos corresponden a un caso especial de instituciones de posgrado, con vocación internacional y que se rigen por un estatuto propio de acuerdo con convenios internacionales. Otras dos universidades son instituciones con una vocación técnica, centradas en las ramas de la ingeniería y que, por lo tanto, no pueden ser consideradas como un modelo de universidad (en el sentido amplio del concepto de universidad). Queda entonces una institución superior que el modelo de evaluación implícitamente la erige en el modelo universitario para las instituciones de educación superior del país.

Esta última observación de ninguna manera significa cuestionar un modelo universitario muy legítimo por cierto. El cuestionamiento va en el sentido de postular un modelo universitario como *el modelo* de la universidad ecuatoriana. El sistema de educación superior demanda urgentemente reconocer la coexistencia dentro del sistema de universidades con orígenes, roles y tradiciones diferentes (universidades orientadas a la investigación tecnológica y humanística, universidades orientadas a la formación profesional, universidades de pregrado, universidades de posgrado, universidades con vocación local y regional). Este reconocimiento implica aprehender nuevas dimensiones de *calidad* que complejizan el

ejercicio de evaluación y acentúan la dimensión diversa y multicausal de la pertinencia de la educación superior, que no puede ser establecida, instrumentada ni fiscalizada por un enfoque único conceptual e institucional (Rama 2008).

En el contexto global de los *rankings* universitarios, es precisamente esta visión reduccionista el factor que explicaría la irrisoria presencia de las universidades latinoamericanas entre las primeras 500 instituciones clasificadas en los listados internacionales (Ordorika y Pusser 2007). Se preguntan estos autores la razón por la cual las universidades latinoamericanas, a pesar de una tradición de más de cuatro siglos de educación superior, revelan un pobre desempeño en las clasificaciones mundiales. La escasez de recursos tanto para la educación como para la investigación sería una de las causas. Sin embargo, existe otra explicación más de fondo. Los *rankings* internacionales no tienen en cuenta un amplio espectro del papel y de las funciones de las universidades latinoamericanas, que va más allá de la enseñanza y la investigación. Las universidades públicas, en particular, han desempeñado un papel clave en la construcción de las instituciones del Estado, en la solución de problemas apremiantes de sus países y, en general, en la provisión de una amplia gama de servicios comunitarios y en la creación y recreación de las culturas nacionales. Más aún, las grandes universidades públicas en la mayoría de países latinoamericanos han sido actores decisivos en el desarrollo, expansión y persistencia de las instituciones del Estado, de ahí el concepto de *universidades constructoras del Estado* (*state-building universities*) para definir a estas universidades, concepto que no tiene equivalente en el mundo de habla inglesa (Ordorika y Rodríguez 2010; Ordorika y Pusser 2007).

## El trasfondo comercial de los *rankings*

Un último aspecto, rara vez mencionado en la difusión y en el crédito otorgado a las clasificaciones mundiales de universidades, es su indiscutible trasfondo comercial. La mayoría de las listas de clasificación de las universidades son construidas ya sea por periódicos, grandes transnacionales de publicación y circulación de la investigación científica (Thompson Reuter, Elsevier) o firmas consultoras involucradas en temas de educación superior (Quacquarelli Symonds-QS). Así, por ejemplo, QS y otros *rankings* comerciales ofrecen servicios de consultoría a las universidades con la promesa de mejorar su posición en el *ranking*. Esto crea un potencial conflicto de interés, ya que la organización que produce el *ranking* se puede sentir obligada a elevar la posición de su cliente en el próximo listado a fin de justificar el costo de su servicio de consultoría. Como los *rankings* no proveen acceso a la información utilizada en el ordenamiento de las universidades, existe un margen para alterar los resultados en favor de una

universidad sobre otra (el ARWU emplea "técnicas estadísticas para ajustar los indicadores"). Otras actividades de lucro asociadas a los *rankings* son: la venta de publicidad en los medios impresos y en los portales de internet de la organización que produce los *rankings*, pago por acceso a la lista completa de universidades e información relacionada, promoción de sus propias empresas que proveen información y la creación o venta de servicios de asesoría especializada.

Alrededor de los *rankings* universitarios, se ha montado también un lucrativo negocio focalizado en la preparación de aspirantes a ingresar en las universidades de *prestigio*. La idea de *prestigio* no es ya necesariamente percibida como un atributo de larga data, consagrado a lo largo del tiempo, sino como una característica integral de la cultura de consumo dictada por las aspiraciones de estatus social y que se manifiesta en la adquisición de un bien caro, sea este una casa, un carro, un teléfono celular o un título universitario de una "universidad de marca" (Donoghue 2008). En el caso de la universidad, el prestigio está dado por su ubicación en los *rankings*, por lo que el acceso a una institución incluida en estas clasificaciones se convierte en la aspiración de los "consumidores", que da lugar a una creciente demanda de preparación y entrenamiento para asegurar el ingreso (Thacker 2004). De ahí la proliferación de costosos servicios que van desde la venta de "paquetes de preparación", cursos de preparación en línea, hasta servicios de tutorías especializadas.[9] Entonces, "con suficiente dinero, las conexiones apropiadas y una preparación temprana, es posible comprar un ticket hacia los más altos escalones del mercado académico [...]. Por lo tanto, no es del todo cierto que la admisión a una universidad selectiva trasciende el precio y representa prestigio de una manera única" (Donoghue 2008).

Además de estos lucrativos negocios, las mismas universidades buscan capitalizar su "nombre de marca", básicamente dado por su posición en los *rankings*. Muchas universidades de élite están incursionando en el mercado de servicios educativos en línea, ya sea en forma directa o a través de subsidiarias que tratan de explotar el prestigio de sus instituciones matrices.[10] Una extensa oferta de carreras, cursos, conferencias y siste-

---

9. Únicamente en los EUA, el negocio de preparación para los test de ingreso a las universidades de élite mueve ingresos anuales superiores a los US $ 720 millones. El paquete de preparación *Princeton Review's* para el examen SAT cuesta US $ 7.000; la organización Independent Education Consultants Association, con más de 3.500 miembros, ofrece servicios de tutoría a un costo promedio de US $ 3.300, sensiblemente menor que los servicios de la empresa *IvyWise*, que oscilan entre US $ 10.000 y US $ 30.000. El hecho de ser hijo de un benefactor de la universidad puede obviar algunos de estos costos (Thacker 2004). En el ámbito local, la proliferación de empresas dedicadas a la preparación de bachilleres para la prueba ENES es un preámbulo de una tendencia que tiende a reforzarse.
10. "La estrategia de mercadeo consiste en crear una versión académica de la distinción entre Giorgio Armani y Armani Emporium" (Donoghue 2008).

mas tutoriales, cuidadosamente patentados y con registros de marca, son ofertados a través de internet con tendencias a formar oligopolios para la captación de un mercado que no deja de crecer. Todo este negocio montado alrededor de los *rankings* mundiales se inscribe en el fenómeno de la *mercantilización* del conocimiento en un mercado donde los intereses son múltiples. Al respecto, Morley (2004) anota que las universidades británicas están siendo ostensiblemente rediseñadas para aumentar su participación en este mercado y, por lo tanto, aumentar sus ingresos por la exportación (estudiantes extranjeros y educación a distancia) de servicios. En los EUA, algunas universidades, incapaces de convencer a sus ciudadanos del valor de sus diplomas, se han lanzado en agresivas campañas fuera de sus fronteras. Agrega la autora mencionada que la educación superior está formando sus propias poderosas transnacionales.

A estos réditos de astutas estrategias de mercadeo se añaden otros que abarcan desde la redistribución de fondos, subvenciones y donaciones, especialmente para investigación, en beneficio de un reducido número de "instituciones de prestigio", sin mencionar el efecto perverso de privilegiar las disciplinas prácticas en detrimento de las humanidades. No puede dejar de mencionarse en este punto el efecto negativo de los *rankings* sobre la gestión de las universidades. En muchas instituciones, salarios, bonos y paquetes de compensación de los directivos están atados a la ubicación de las universidades en los *rankings*.[11] De ahí la tendencia hacia la manipulación de información por parte de las universidades con el fin de figurar en las listas de élite (Donoghue 2008).

Hace ya algunas décadas, Francois Lyotard (1979), con anticipación admirable, advertía que "no es difícil imaginar que el conocimiento en lugar de su valor 'formativo' o de su importancia política sea puesto en circulación bajo las mismas redes que la moneda". Es en este contexto, y más allá de sus efectos perniciosos sobre la misión de la educación superior, que el sistema de *rankings* y otras medidas de productividad reflejan el efecto combinado y cambiante de las fuerzas en pugna por controlar los flujos de conocimiento en el nuevo entorno. Ellos reflejan la evolución de la batalla a nivel mundial por el control del flujo de conocimiento: el prestigio del sistema de conocimiento, ejemplificado por los *rankings*, tiende a reproducir el *statu quo* en el que las universidades que tradicionalmente han dominado la producción del conocimiento científico ratifican su posición en la jerarquía global y una minoría de instituciones emergentes intentan, a veces con éxito, posicionar una presencia competitiva. Los *rankings* reflejan prestigio y poder y los *rankings* protegen y reproducen prestigio y poder (IESALC 2011).

---

11. En el año 2013, el salario del presidente de la Universidad de Columbia fue de US $ 4.6 millones. En ese mismo año, el presidente de la Universidad de Yale fue de US $ 8.6 millones. La cultura corporativista es un hecho en las universidades norteamericanas (Sylos Labini, 2016).

## Una práctica cada vez más cuestionada

La reunión de rectores de las universidades de Latinoamérica y el Caribe, patrocinada por la UNESCO y que tuvo lugar en Buenos Aires en mayo de 2011, en su comunicado final (IESALC 2011), señaló que la lógica y metodología de los *rankings* va en contra de las declaraciones internacionales sobre la educación superior, en particular los principios sobre la educación superior establecidos en la Primera Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en 1998 y ratificados diez años después en la Segunda Conferencia Mundial sobre Educación Superior.

Estos principios se refieren a la educación superior como un bien público, cuya misión va más allá de proveer educación de calidad, investigación y difusión cultural. En las declaraciones de la Unesco, la educación superior debe asumir la misión específica de promover un desarrollo sustentable, de educar a los estudiantes como ciudadanos para su activa participación en la sociedad sobre la base de valores democráticos, bajo una perspectiva humanística. En la misma línea, la declaración de la Primera Conferencia enfatizó el fortalecimiento del papel de servicio de la universidad a la sociedad, especialmente en aquellas áreas relacionadas con la eliminación de la pobreza, la intolerancia, el analfabetismo, el hambre, la degradación ambiental. La Segunda Conferencia ratificó la declaración de la educación superior como un bien público social, es decir, que descansa sobre tres principios: equidad en el acceso, continuidad de los servicios que ofrecen las universidades y capacidad de adaptarse a nuevos contextos con el fin de garantizar la equidad y continuidad en cualquier circunstancia.

Precisamente, estos objetivos humanísticos y sociales, que han orientado la misión y responsabilidad social de la universidad en Latinoamérica, están claramente ausentes de los criterios de los *rankings*. Al respecto, Ordorika y Puser (2007), de manera muy pertinente, nos recuerdan que es "justamente en el cumplimiento de estos objetivos que las universidades latinoamericanas tienden a destacarse. Tal es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de São Paulo, la Universidad de Buenos Aires o la Universidad Central de Venezuela, para citar algunas; todas universidades de docencia y orientadas a la investigación en su propio derecho, cuyo alcance va más allá de su misión científica". De ahí que la mencionada Conferencia de Rectores se haya pronunciado de manera frontal al cuestionar y destacar con claridad los efectos negativos de la práctica de los *rankings* mundiales de instituciones de educación superior (una síntesis de la declaración de la Conferencia se presenta en el cuadro 3 a continuación).

**Cuadro 3**
**Limitaciones y efectos negativos de los *rankings* (IESALC 2011)**

| **Comunicado de la conferencia de rectores de Universidades de América Latina (extracto)** |
|---|
| a) Falta de claridad en los criterios de selección de las instituciones evaluadas.<br>b) La falla de los *rankings* en especificar las distancias numéricas entre las posiciones en las listas.<br>c) El uso de un limitado número de indicadores para determinar la calidad global de una institución.<br>d) Efectos indeseables en la diseminación de los *rankings* sobre las políticas de la universidad o cambios institucionales que obedecen más a la lógica de los *rankings* antes que a sus propios objetivos institucionales<br>e) La calidad de una institución es determinada sobre la base de un limitado y arbitrario grupo de indicadores.<br>f) Riesgo de socavar la autonomía de las instituciones por la presión en enfocar los esfuerzos institucionales únicamente en aquellas dimensiones que aumentan el prestigio.<br>g) Distorsión en los presupuestos de las instituciones por la presión en asignar recursos a mejorar los criterios definidos por los *rankings*.<br>h) Los *rankings* se basan en un modelo único e ideal de universidad y se espera que todas las universidades se muevan en la misma dirección. Como resultado, los *rankings* ignoran la naturaleza de las tradiciones académicas, la infraestructura, los objetivos y el contexto institucional, entre otros. |

Este cuestionamiento tiene lugar en un contexto en el que el fenómeno de la globalización ha desencadenado una fuerte presión hacia la internacionalización subordinada de las universidades latinoamericanas y caribeñas, en un clima de estratificación de la educación superior en el que los *rankings* desempeñan un papel clave:

> Este se expresa en las condiciones dispares y las diferencias de oportunidades que plantea la nueva división internacional del trabajo en materia de educación superior e investigación, pautada por un conjunto importante de problemas que influyen en la profundización de asimetrías y rezagos de la región en relación a los países industrializados (Landinelli 2008).

Entre los problemas cruciales sintetizados por este autor, cabe destacar los siguientes:

- La creciente ampliación de la brecha mundial en la generación, posesión y administración del conocimiento, materializada en el nivel de recursos aplicables a la investigación y el desarrollo, en los privilegios de propiedad intelectual, de reserva de descubrimientos y de usufructo de patentes.

- La supremacía de principios y mecanismos de mercado como referencia para definir, condicionar y discriminar las prioridades de la formación de capacidades científicas y técnicas.
- La potente promoción transnacional de modelos de legitimidad científica, distribución de reconocimientos académicos y beneficios materiales para instituciones frecuentemente distantes de los imperativos éticos, socialmente responsables.
- La expansión del suministro transfronterizo, como mercancía homogénea y deslocalizada que ha sido agregada a los sectores prioritarios de los acuerdos multilaterales para la liberalización del comercio de servicios en el marco normativo de la OMC.

A pesar de que estos fenómenos se manifiestan con diferente intensidad entre países y al interior de estos, los efectos, como señala Landinelli (2008), son los mismos: se desdibujan tradiciones académicas locales, se diluyen las entidades locales removiendo profundamente las culturas, se acentúan los desequilibrios desmejorando las ya agobiantes condiciones de existencia de inmensos contingentes de la población mundial y se incrementa la capacidad de dominio de las economías más prósperas, que concentran las riquezas y las ventajas de la innovación.

## Nuevas perspectivas

Hasta ahora el impacto de la perspectiva crítica sobre los *rankings* ha sido limitado en términos prácticos. La solidez y pertinencia de las críticas académicas sobre los *rankings* mundiales, tanto en contextos internacionales como en el plano nacional, no han sido suficientes para incidir sobre la reorientación o el rediseño de las listas jerarquizadas más influyentes ni ha frenado su proliferación. De todas maneras, se ha abierto un espacio que va ganando terreno para la discusión constructiva sobre los alcances y límites de los sistemas de clasificación.[12]

Por iniciativa del Centro Europeo para la Educación Superior (UNESCO-CEPES), en mayo de 2006, se estableció el Grupo de Expertos Internacionales sobre *rankings* (IREG), que, en su segunda reunión, formuló un conjunto de principios y buenas prácticas para la elaboración de *rankings* de universidades, cuyas principales recomendaciones se resumen a continuación (cuadro 4).[13]

---

12. La fundación Education Conservancy, que agrupa un número creciente de *colleges* y universidades de los EUA, ha manifestado su oposición a los *rankings* y han acordado no usar en el material promocional de sus instituciones ninguna referencia a las clasificaciones universitarias (Thacker 2004).
13. El texto completo (original en inglés) puede encontrarse en ‹www.che.de/downloads/Berlin_Principles›.

**Cuadro 4**
**Principios sobre los *rankings* de educación superior**

| **Declaración de Berlín sobre la elaboración de *rankings* universitarios (resumen)** |
|---|
| a) Propósitos y objetivos<br>- Los *rankings* deben ser uno de los diversos enfoques para la evaluación de los insumos, procesos y resultados de la educación superior.<br>- Deben ser claros en su propósito y destinatarios.<br>- Reconocer la diversidad de instituciones y tomar en cuenta sus diferentes misiones y objetivos.<br>- Formular con claridad el rango y contenido de las fuentes de información.<br>- Especificar los contextos lingüísticos, culturales, económicos e históricos de los sistemas educacionales objeto de clasificación.<br>b) Definición y ponderación de indicadores<br>- Transparencia en la metodología usada para la creación de *rankings*.<br>- Seleccionar los indicadores según su relevancia y validez.<br>- De preferencia evaluar los resultados antes que los insumos.<br>- Destacar los pesos asignados a cada indicador y evitar cambios posteriores.<br>c) Recolección y procesamiento de la información<br>- Observar los estándares éticos y recomendaciones de buenas prácticas articuladas en estos principios.<br>- Utilizar en lo posible datos auditados y verificables.<br>- Usar información recolectada,w mediante procedimientos metodológicamente rigurosos.<br>- Aplicar medidas de aseguramiento de la calidad al propio proceso de elaboración de los *rankings*.<br>- Aplicar medidas de organización que aumenten la credibilidad pública de los *rankings*.<br>d) Presentación de los resultados<br>- Ofrecer a los usuarios de los *rankings* una clara comprensión de todos los factores utilizados, así como opciones en la forma de presentación de los resultados.<br>- Compilar la información de tal manera que se eliminen o reduzcan posibles errores en los datos originales y organizar y publicar los resultados de manera que cualquier error pueda ser corregido. |

Independientemente de las metodologías y los objetivos de ordenamiento de las universidades, estos principios establecen un conjunto de normas elementales que deben sustentar los ejercicios de evaluación tanto en contextos internacionales y nacionales. Estos principios enfatizan la necesidad de considerar las diferentes misiones y objetivos de las universidades, reconocer los contextos lingüísticos, culturales, económicos e históricos de las universidades y tener en cuenta que esta cualidad es multidimensional y tiene una perspectiva múltiple.

Diversas iniciativas han sido propuestas como alternativas a los sesgos y distorsiones que presentan las clasificaciones mundiales de universi-

dades. Entre ellas, cabe mencionar el U-Map, del Centro para el desarrollo de la Enseñanza Superior (CHE) de Alemania, y el proyecto U-Multirank System, coordinado por la Universidad de Twente de Holanda, bajo los auspicios de la Unión Europea. El objetivo de estas herramientas consiste en suministrar a los estudiantes informaciones objetivas, útiles y pertinentes para la selección de una institución de educación superior según sus intereses sobre una carrera particular (Rauhvarges 2011). Por ejemplo, el U-Map –sobre la base de cien indicadores que reflejan desde la diversidad de las misiones de las universidades hasta aspectos como posibilidades de ayuda económica, calidad de bibliotecas y recursos informáticos, apoyo docente, intensidad en investigación y facilidades deportivas– permite a los aspirantes universitarios seleccionar, por intereses y prioridades, un conjunto de indicadores. El programa presenta al usuario una serie de opciones (universidades) más cercanas a sus intereses, sin establecer un *ranking* o clasificación, sino mostrando de manera explícita y transparente el nivel de satisfacción de las opciones respecto a los indicadores seleccionados.

Como una alternativa regional a los *rankings* mundiales, mención especial merece el programa Mapa de Educación Superior en Latinoamérica y el Caribe (MESALC) de IESALC-UNESCO. La iniciativa consiste en un sistema de información en línea que contiene un conjunto de descriptores, variables e indicadores que permiten evaluar la situación académica en cada país (IESALC 2011). Las categorías y los datos estadísticos constituyen una escala de información de base que posibilita al usuario situarse en tres perspectivas: regional, nacional e institucional. El programa busca fortalecer el conocimiento sobre la educación superior en la región y promover una cultura de la información. El MESALC está diseñado como un instrumento para la formulación y el seguimiento de políticas relacionadas con la educación superior y para la construcción de referentes nacionales, subregionales y regionales para el mejoramiento y transformación de las instituciones nacionales. En resumen, el programa busca la creación de un espacio que permita un conocimiento propio y mutuo de la realidad de la educación superior, que facilite la evaluación y la comprensión de nuestros valores, particularidades y características (positivas y negativas) en lugar de someter a las instituciones a comparaciones bajo estándares establecidos para realidades diferentes de las nuestras y que nos categorizan y ubican en una clara desventaja, desconociendo los méritos y logros alcanzados en la educación superior, ciencia y tecnología (IESALC 2011).

Estas experiencias podrían adaptarse o servir de referencia para el desarrollo en el país de herramientas similares, de tal manera que los estudiantes y la sociedad en general cuenten con información objetiva y pertinente sobre las posibilidades que ofrece el sistema. Información útil y transparente para una decisión transcendental como la elección de una carrera y la selección de un centro de estudios es una de las tareas básicas de la agencia acreditadora de la educación superior.

## Conclusión

Se señalaba al inicio del presente trabajo que la política universitaria emprendida por el Gobierno sigue devotamente toda aquella ideología neoliberal montada alrededor de una cultura de clasificación y categorización. El efecto adverso, en una búsqueda competitiva de prestigio académico, resulta en un juego costoso de suma cero, en el que la mayoría de las instituciones y la sociedad en general serán los perdedores. Lo que consiguen los *rankings* es desatar una competencia que distorsiona los objetivos de largo alcance del quehacer institucional. Este es un saldo reconocido por muchos analistas y "que caracteriza una etapa de estancamiento de las instituciones, incapaces de generar una identidad propia debido a su preocupación por la competitividad tanto a nivel nacional como internacional" (Aboites 2012). Es esta cultura la que introduce a las universidades en la lógica de las organizaciones y empresas mercantiles y niega el carácter esencialmente social y relacional de los procesos educativos y la función pública de las instituciones de educación en relación con el desarrollo de la ciudadanía y de la autonomía de los sujetos sociales.

Conviene insistir una vez más que, en el mundo, más de 16.000 instituciones de educación superior no figuran y seguramente no figurarán en ninguno de los *rankings* mundiales de universidades. Sin embargo, Marope y Wells (2013) nos recuerdan que ellas continuarán con la noble misión de educar y alimentar una juventud ávida de conocimientos y habilidades y de contribuir al desarrollo del capital humano y social, en fin, de continuar con los loables esfuerzos por investigar trayectorias más sostenibles de desarrollo. La obsesión por escalar posiciones en las listas de universidades de élite o figurar en los *rankings* de universidades de clase mundial (y también en los nacionales) ignora por completo el papel, el propósito y la misión de las instituciones de educación superior.

## Lista de referencias

Aboites, Hugo. 2012. *La medida de una nación: los primeros años de la evaluación en México*. CDMX: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

Altbach, Philip. 2010. "The State of the Rankings". *Inside Higher Ed.* 11 de noviembre. ‹http:/www.insidehighered.com/views/2010/11/11/state-rankings›.

Carvajal, Iván. 2016. *Universidad, sentido y crítica*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

Donoghue, Frank. 2008. *The Last Professors: The Corporate University and the Fate of Humanities*. Nueva York: Fordham University Press.

Hazelkorn, Ellen. 2013. "World-Class Universities or Word-Class Systems? Rankings and Higher Education Policy Choices". En Mmantsetsa Marope, Peter Wells y Ellen Hezelkorn, edit., *Rankings and Accountability in Higher Education: Uses and Misuses*, 71-94. París: UNESCO.

Heynen, Nick, y Paul Robbins. 2005. "The Neoliberalization of Nature: Governance, Privatization, Enclosure and Valuation". *Capitalis Nature Socialism* 16, No. 1 (marzo): 5-8.

IESALC (Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe). 2011. "The Position of Latin America and the Caribbean in Higher Education". Documento presentado ante el Meeting of University Networks and Councils of Rectors. Buenos Aires: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

Landinelli, Jorge. 2008. "Escenarios de diversificación, diferenciación y segmentación de la educación superior en América Latina y el Caribe". En Ana Lucía Gazzola y Axel Didriksson. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC.

Linn, Dane. 2009. "Measuring Student Achievement at Postsecondary Institutions". *Education Division*. Washington: NGA Center for Best Practices.

Lundvall, Bengt-Ake. 2007. "Higher Education, Innovation and Economic Development". Ponencia presentada ante el World Bank´s Regional Bank Conference on Development Economics, Beijing, 16-17 de enero.

Lyotard, Francois. 1979. *La Condition postmoderne: Rapport sur le savoir.* París: Les Editions du Minuit.

Marope, Mmantsetsa, y Peter Wells. 2013. "University Rankings: The Many Sides of the Debate". En Mmantsetsa Marope, Peter Wells y Ellen Hezelkorn, edit., *Rankings and Accountability in Higher Education: Uses and Misuses*, 7-19. París: UNESCO.

Morley, Louise. 2004. *Quality and Power in Higher Education.* Filadelfia: Open University Press and McGraw Hill Education.

Ordorika, Imanol, y Brian Pusser. 2007. "La máxima casa de estudios: Universidad Nacional Autónoma de México as a state-building university". En Philip G. Altbach y Jorge Balán, edit., *World Class Worldwide: Transforming Research Universities in Asia and America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Ordorika, Imanol, y Marion Lloyd. 2013. "A Decade of International University Rankings: A Critical Perspective from Latin America". En Mmantsetsa Marope, Peter Wells y Ellen Hezelkorn, edit., *Rankings and Accountability in Higher Education: Uses and Misuses*, 209-31. París: UNESCO.

Ordorika, Imanol, y Roberto Rodríguez. 2010 "El ranking Times en el mercado del prestigio universitario". *Perfiles Educativos* XXXII, No.129 (IISUE-Universidad Nacional Autónoma de México): 8-29.

Ortiz Crespo, Gonzalo. 2013. "Yachay: el velo se descorre". *Gestión*, No. 227 (Quito: Multiplica: 58-64).

Peck, Jamie, y Adam Tickell. 2002. "Neoliberalizing Space". *Antipode* 34: 380-404. Blackwell Publishers.

Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century.* Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Pritchett, Lant. 2001. "Where Has All the Education Gone?". *The World Bank Economic Review* 15, No. 3 (octubre), (The World Bank): 367-81.

Rama, Claudio. 2008. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.

Rauhvarges, Andrejs. 2011. *Les classements mondiaux d'universites et leur impact.* París: La Association Eurpeenne de l'Université.

Rodrik, Dani. 2007. *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth.* Princeton: Princeton University Press.

Salmi, Jamil, y Sunita Kosaraju. 2011. "If Ranking is the Disease, Is Benchmarking the Cure?". *Evaluation in Higher Education* 5, No. 1 (junio): 21-42.

Scott, Peter. 2000. "Globalisation and Higher Education: Challenges for the 21st Century". *Journal of International Studies in International Eduacation* 4, No. 1: 3-10.

---. 2013. "Ranking Higher Education Institutions: A Critical Perspective". En En Mmantsetsa Marope, Peter Wells y Ellen Hezelkorn, edit., *Rankings and Accountability in Higher Education: Uses and Misuses*, 115-27. París: UNESCO.

Sylos Labini, Francesco. 2016. *Science and the Economic Crisis: Impact on Science, Lessons from Science.* Italia: Springer Nature.

Thacker, Lloyd. 2004. *College Unranked: Ending the College Admissions Frenzy.* Cambridge: Harvard University Press.

Villavicencio, Arturo. 2013. "¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución ciudadana?". En Juan Cuvi, Decio Machado, Atawallpa Oviedo y Natalia Sierra, edit., *El correísmo al desnudo*, 216-31. Quito: Montecristi Vive.

Wallerstein, Immanuel. 2013. "Structural Crisis, or Why Capitalists May No Longer Find Capitalism Rewarding". En Immanuel Wallerstein, Randall Collins, Michael Mann, Georgi Derluguian y Craig Calhoun, edit., *Does Capitalism Have a Future?*, 9-35. Londres: Oxford University Press.

# CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANA: ¿PARA QUÉ? ¿PARA QUIÉN?

María Mercedes Zerega y Manuel Murrieta[1]

## ¿Por qué hablar de calidad?

La eterna pregunta de la calidad. En más de una ocasión, hemos sido abordados con ella: ¿cuál es la mejor universidad del mundo? Pregunta difícil de responder y que genera otros cuestionamientos, tales como: ¿mejor universidad para quién? o ¿mejor universidad para qué?

Tenemos políticos defendiendo uno u otro modelo de políticas públicas en educación, todas siempre orientadas a lograr una mejor calidad. Por otro lado, hay un gran público citando *rankings* internacionales o locales. La pregunta sobre la mejor universidad se suele responder con el nombre de alguna universidad de un país "desarrollado" como Harvard o Columbia. Pero una breve reflexión amparada en los *para quién* y los *para qué* de la educación superior podría desvirtuar rápidamente esta respuesta. Seguramente la experiencia de estudiar en Harvard será fantástica para ese 5,4% (Harvard 2017) que logra una admisión a sus programas. Por otro, ¿qué tan buenas pueden ser las universidades de élite norteamericanas cuyos graduados son responsables de la crisis económica global de 2008? (Podolny 2009). No hay duda de que la mayoría de las universidades en los primeros lugares de los *rankings* son instituciones de gran calidad educativa, sin embargo, ¿podemos decir que son un referente apropiado para las universidades ecuatorianas?

En América Latina existen aparatos de aseguramiento de la calidad de la educación superior, usualmente de carácter público, aunque existen ciertas agencias privadas en algunos países que realizan esa labor. Estos aparatos o agencias tienen como objeto de, tanto a instituciones como programas. La acreditación se presenta como un proceso obligatorio o voluntario en iguales proporciones en nuestros (oración incompleta) (Brunner y Villalobos 2014).

La educación superior ha sido considerada como un eje fundamental en los planes de desarrollo del Estado ecuatoriano en el Gobierno actual, que ha sido acompañado de una agresiva política pública para su mejora

---

1. Universidad Casa Grande.

cualitativa y cuantitativa. En la búsqueda de una respuesta sobre qué es una educación de calidad en el contexto ecuatoriano, es importante referirse a los cuerpos legales que la rigen, entre estos, la LOES. La primera declaración sobre los "Fines de la Educación Superior" puede ser encontrada en su artículo 3: "[...] carácter humanista, cultural y científica constituye un derecho de las personas y un bien público social" (LOES 2010). Esto implica que su propósito está relacionado con el bienestar del ser humano, sobre todo con un aprendizaje orientado al desarrollo de capacidades en un país que, de acuerdo con su Constitución y una serie de reflexiones poscoloniales, pretende ser pluricultural. Se insiste en la importancia de la educación como un derecho y como un "bien público social".

Todo lo anterior es consistente con la declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe de 2008 (UNESCO 2008). Los propósitos del Sistema de Educación Superior del Ecuador se hacen eco de esta declaración:

**Cuadro 1**
**Fines de la educación superior (LOES 2010)**

a) Aportar al desarrollo del pensamiento universal.
b) Fortalecer el espíritu reflexivo orientado al logro de la autonomía personal [...].
c) Contribuir al conocimiento, preservación y enriquecimiento de los saberes ancestrales [...].
d) Formar académicos y profesionales [...].
e) Fomentar y ejecutar programas de investigación de carácter científico [...].
f) Construir espacios para el fortalecimiento del Estado [...].
g) Contribuir al desarrollo [...], a partir del trabajo comunitario o extensión universitaria.

El documento cumple con las características que definen las políticas públicas, ya que puede considerarse como: "Una especificación de principios y acciones, relacionados con asuntos educativos, que se siguen o que deben seguirse y que están diseñados para lograr las metas deseadas" (Trowler 2003, 96). La implementación de políticas públicas no está exenta de conflictos y contradicciones. Las fuentes de conflicto suelen estar en relación con las intenciones de las políticas y los resultados logrados, así como con las diferencias en las visiones entre las personas que diseñan estas políticas y quienes las ejecutan. También se generan conflictos importantes cuando las implementaciones de las políticas no consideran procesos para acompañar los cambios. Por lo tanto, también pueden tener resultados deseados y no deseados (2010).

El objetivo de este artículo[2] es realizar una reflexión crítica relacionada a los procesos de acreditación en el contexto del actual Gobierno, con énfasis en el último modelo implementado por el CEAACES. El análisis se contextualizará en marcos teóricos contemporáneos más amplios de corte filosófico y social y en modelos de acreditación internacional con el objetivo de realizar un análisis del modelo actual, sus logros, problemáticas y retos para el futuro considerando los fines originalmente propuestos.

## Capitalismo cognitivo, rendimiento y transparencia

Es necesario comprender el tema de la calidad y la acreditación en el marco de debates crítico-filosóficos del mundo contemporáneo más amplios. La relación entre conocimiento-economía-eficiencia es central en el capitalismo posmoderno. Hemos transitado de un capitalismo financiero o industrial a un capitalismo cognitivo (Boutang, Corsani y Lazzarato 2004), informacional, en el que la plusvalía no se extrae de una fuerza mecánica o corporal, sino del conocimiento (Rolnik 2007; Brea 2007). Desarrollo y productividad se relacionan a capacidades de producción, circulación y procesamiento de la información (Castells 1999; Didriksson 2008; Vega, Manjarrés, Castro y Fernández 2011). Sin embargo, existen brechas históricas, políticas y económicas que no hacen de la sociedad del conocimiento un fenómeno homogéneo (Didriksson 2008; García 2008; Meneses 2010).

El discurso de la evaluación es una propuesta del capitalismo avanzado. Con este objetivo se incorporan al mundo empresarial y corporativo procesos estandarizados para medir la calidad de productos, procedimientos y trabajadores. Esa información de resultados y desempeños se analiza para incrementar la "eficiencia" en el campo laboral.

En el contexto del capitalismo cognitivo, la acreditación es un proceso que involucra, desde su concepción, relaciones de poder: es el poder del Estado o del mercado el que define lo que se entiende por calidad. Esta definición de calidad es cuantitativa y mide el nivel de cumplimiento de estándares en distintas áreas. La estandarización permite medir algo que puede ser tan subjetivo como la calidad. Como resultado, la calidad se convierte en sinónimo de estandarización (Giusti 2015). Estos procesos generan impactos en la subjetividad, generan una servidumbre maquínica (Lazzarato 2014) en términos biopolíticos. Se entiende a la servidumbre maquínica como un proceso de desubjetivación en que los

2. Resumen de la ponencia presentada en el Taller Temático "Calidad en la Educación Superior", 22 y 23 de noviembre de 2016 de la Agenda 2035 convocado por la ASESEC y la SENESCYT en la UNACH.

dispositivos de sujeción social del capitalismo (por ejemplo, las evaluaciones de rendimiento) *deshacen* a los sujetos y *los hacen* para la máquina. Esto produce un "[...] individualismo paranoico, productivista y consumista" (Lazzarato 2014, 13). Los sujetos siempre están en posición de ser evaluados: "[...] Consentir a ser evaluado es mucho más importante que la operación de evaluación en sí misma. Digamos incluso: la operación es la de obtener su consentimiento a la operación [...]" (Miller y Milner 2007, 31).

Los procesos de acreditación educativa no hay que comprenderlos aislados de otros fenómenos sociales contemporáneos: la sociedad del rendimiento y la transparencia. La sociedad del rendimiento se caracteriza por ser exigente con las instituciones y, como consecuencia, con los sujetos en términos productivos (Han 2012). La sociedad del rendimiento deviene en cansancio. Sus síntomas serían la depresión, el déficit de atención y el síndrome de desgaste ocupacional: "[...] el hombre depresivo es aquel animal *laborans* que se explota a sí mismo, a saber: voluntariamente, sin coacción externa". (Han 2012, 29-30). El alma *quemada* es una imagen que resume la subjetividad contemporánea.

El síndrome de *burnout* en los docentes es parte del fenómeno. Tenemos la sensación de que *no rendimos lo suficiente*. Esto se evidencia a su vez en los discursos de los actores del organismo de acreditación nacional, en los que se justifica la continua modificación y aumento de exigencia en los indicadores por nuestro *retraso histórico*. Las IES ecuatorianas estamos siempre en falta y, como se ha señalado en reuniones (y también es cierto), "el mundo no nos va a esperar".[3]

En la sociedad del rendimiento, este se debe transparentar. La transparencia como ideal se sostiene en la desconfianza: porque desconfiamos, queremos *ver*, que *nos demuestren*, que se *evidencie*. "Tener calidad 'requiere' ser transparente, todo con el objetivo del [...] cálculo, dirección y control" (Han 2012, 12). La evaluación es un signo del fin del contrato social, ya que –en contextos de transparencia y desconfianza– se convierte en la garantía del vínculo (Miller y Milner 2004) y nos coloca en situaciones de vigilancia continua. La sociedad de la transparencia tiene al dataísmo (usualmente digital) como parte de su ideología (Han 2013).

Convertir un proceso como la educación en dato, y generalmente en un dato cuantitativo, es despojarlo de su contexto, de su historia y de sus dimensiones tanto institucionales como particulares. La transparencia es una nueva forma de uniformización. Es el "infierno de lo igual" (Han 2013). Por un lado, el dato es obsceno: pretende, a partir de unos números, decir *todo* de una institución educativa. El número, en el con-

---

3. Declaración realizada por un funcionario del CEAACES en el Primer Taller de Construcción del Modelo de Evaluación Institucional del 2018 (Guayaquil, 27-28 de marzo, UEES).

texto del dataísmo, no se discute. Importa poco cómo fue obtenido o los criterios que determinaron que algo está por debajo o por encima del rendimiento. La evaluación se reviste de cientificidad:

> La ciencia es un significante amo en nuestra época, ante ella inclinamos la cabeza. Ingenuamente se piensa que si se mide, se contrasta y se cifra algo esto pasa a ser científico; pero nada más alejado de la realidad. No porque haya cálculo, hay ciencia (Miller y Milner 2007, 31).

El dato parece impregnado de *objetividad*, pero, a la vez, oculta. Reduce, en la educación superior, por ejemplo, la calidad de una investigación al número de veces que esta es citada (sin importar los sentidos o contextos en que se cita) o una experiencia educativa a una tasa de titulación sin conocer las valoraciones o contextos alrededor de esa experiencia. Los números *evidencian* el desempeño:

> hace pasar a un ser de su estado de ser único al estado de uno-entre-otros. Es lo que el sujeto gana, o pierde, en la operación: él acepta ser comparado, se vuelve comparable, accede al estado estadístico (Miller y Milner 2007, 31).

Los análisis de las sociedades del rendimiento y de la transparencia producto del capitalismo cognitivo son discursos críticos necesarios para contextualizar el tema de la calidad y la acreditación educativa en el ámbito nacional como global.

## Calidad educativa: *Rankings* globales y sus tensiones

El principio de calidad educativa es difícil de definir, ya que puede entenderse desde distintos enfoques y perspectivas. UNESCO, por ejemplo, plantea que puede entenderse desde tres enfoques: 1. pedagógico, 2. de interacción social y 3. racional-técnico (Tawil, Akkari, Macedo 2012). El enfoque pedagógico está centrado en los procesos de enseñanza-aprendizaje y en los estudiantes y entiende que una educación es de calidad cuando es buena didácticamente. El enfoque de interacción social se relaciona a la visión de la educación como un contrato social y considera como central la visión de los actores. Este enfoque considera que una educación es de calidad cuando es buena para su comunidad o esta participa en su construcción. Finalmente, el enfoque racional-técnico, que es el que se ha asumido en la normativa ecuatoriana, es básicamente cuantitativo y tiene como objetivo la comparación de resultados. Este enfoque entiende que una educación es de calidad cuando es buena comparativamente. Cada uno de estos enfoques daría como resultado modelos de acreditación y metodologías de evaluación distintas. En el caso universitario, se complejiza la definición de calidad educativa, ya que

la actividad universitaria puede estar vinculada a procesos de aprendizaje, gestión educativa, investigación, inserción laboral de sus graduados o vinculación con la comunidad.

Debido a la diversidad existente en los múltiples propósitos de las instituciones de educación superior, se han desarrollado algunas tipologías de universidades que pretenden agrupar a las IES en conglomerados que compartan características comunes. De este modo, surge una clasificación en 1. universidades de élite, 2. universidades de semiélite y 3. universidades de acceso (UNESCO 2009). Estas tipologías, como se verá más adelante, son mencionadas en el informe de la UNESCO sobre los escenarios que plantea el crecimiento en el número de instituciones de educación superior ocurrido en las últimas décadas del siglo XX, con el propósito de tratar de esclarecer que los *para qué* y *para quién* de la educación superior se corresponden a instituciones con diferentes características.

Las universidades de élite tienden a ser grandes complejos dedicados a la investigación y con un importante número de programas doctorales y posgrados. Suelen tener muchos años de operación y generalmente son públicas. Las universidades de semiélite se caracterizan por excelentes programas de formación de grado, posgrados profesionales y algo de investigación. Finalmente, las universidades de acceso son universidades masivas, cuyo objetivo principal es la formación de profesionales en diversas ramas del saber. Estas suelen tener poca o ninguna actividad de investigación y su mayor énfasis está en la formación para el sector productivo o estatal. Bajo esta concepción de tipologías, ninguna categoría sería mejor que otra (UNESCO 2009), puesto que cada una atiende necesidades específicas de diferentes sectores de la sociedad. Las universidades de élite, que cuentan con financiamiento estatal y rigurosos procesos de admisión, desarrollan personal académico y científico que contribuye a objetivos académicos y tecnológicos. Las universidades de semiélite preparan personas para funciones de liderazgo tanto en el ámbito público como corporativo. Y finalmente, las universidades de acceso son un importante motor para la movilidad social, acogiendo mayoritariamente a estudiantes de primera generación universitaria en sus familias.

Otra forma de categorizar a las instituciones es por su participación en *rankings* internacionales. Las acreditaciones internacionales son buscadas por las instituciones porque devienen en popularidad y reconocimiento público. Los datos para la acreditación se recogen continuamente en matrices de cálculo, plataformas, *big data*, para ser expuestos, de tal manera que "[...] el exceso de exposición hace de todo una mercancía" (Han 2012, 29). La posición en un *ranking* –o, en el caso ecuatoriano, la exposición de la letra que representa una categoría producto de la acreditación– tiene un valor de cambio.

En este contexto, la calidad se ha traducido en *rankings*. Los *rankings* internacionales están estrechamente ligados al prestigio de las universidades. En el caso de *QS World University Rankings*, uno de los más conocidos a nivel internacional, la calidad universitaria se mide a partir de cuatro criterios: 1. la calidad de la investigación, 2. la empleabilidad de los graduados, 3. la calidad de la enseñanza y 4. la infraestructura (QS 2012). Todos los criterios tienen aproximadamente el mismo peso, a diferencia del modelo ecuatoriano, en que los criterios tienen pesos muy diferentes. De estos cuatro criterios, haremos un análisis crítico de los criterios 2 y 3, ya que resulta de menos interés analizar los criterios 1 y 4 por su cercanía a lo planteado por el modelo ecuatoriano. Si bien el indicador 1, "calidad de la investigación", plantea como novedad entre sus criterios la "recomendación de pares académicos", incluye otros más convencionales relacionados al número de citas, "número de ensayos por docentes" y "expertos académicos prolíficos", que también plantea el modelo ecuatoriano. En el criterio 4, "infraestructura", se considera parte del indicador la calidad de instalaciones muy específicas. A diferencia de estos, los otros dos criterios del *ranking QS* –la empleabilidad de los graduados y la calidad de la enseñanza– podrían aportar nuevas miradas al modelo ecuatoriano.

El criterio de 2, "empleabilidad de los graduados", considera tres indicadores: "revisión de empleadores", "empleabilidad de los graduados" y "servicios de apoyo laboral". El primero se establece basándose en la aplicación de encuestas a empleadores de corporaciones globales, quienes responderán al respecto del grado de satisfacción y aporte de los graduados de diferentes universidades internacionales. Se establecen dos grandes categorías según qué tan deseables son los graduados de esas universidades para los empleadores. El tercer indicador tiene que ver con los servicios de apoyo que brindan las universidades para que sus graduados puedan obtener sus primeros trabajos.

El criterio 3, "calidad de la enseñanza", se mide con base en tres indicadores: "niveles de satisfacción general de los estudiantes con la universidad", satisfacción con la enseñanza (que determina qué tan contentos están estudiantes y graduados con la enseñanza recibida en las instituciones) y "ratio entre docentes y estudiantes". Lo interesante de este criterio es que considera como importante la percepción de los beneficiarios centrales del proceso educativo.

Es necesario señalar que el método de los *rankings* QS está diseñado para realizar mediciones a nivel internacional, en el que tanto el tamaño de las instituciones como su ubicación cercana a grandes polos de desarrollo económico son factores que inciden en su calificación. Las encuestas de empleabilidad se realizan a nivel de grandes corporaciones y los desarrollos científicos se miden en función de la reputación lograda mediante cientos de años de historia de producción científica e

intelectual. Por lo tanto, en la lógica de estos *rankings*, la no presencia de universidades latinoamericanas y ecuatorianas en los primeros lugares de sus listas no debería descorazonar a nadie, sino que obedece a contextos sociales e históricos concretos.

La sociedad del conocimiento que posibilita la aceleración, supuestamente, la posibilita para todos. Pero estamos en un contexto global en que es difícil, por no decir imposible, *igualarse*. El capitalismo ha convertido a sujetos e instituciones educativas en una suerte de *Sísifos*: condenados a cargar una piedra hasta la cima, que, en este caso, es un indicador que siempre se mueve hacia arriba. Y si bien las exigencias de los procesos de acreditación ecuatorianos junto a mejoras en la inversión y la política pública de educación superior han permitido acelerar el mejoramiento de áreas de la educación superior, esa aceleración tendrá un límite. ¿Qué efectos puede tener esa continua subida de indicadores a mediano y largo plazo, este imperativo del rendimiento?

Las autoridades de las universidades tienen múltiples campos que requieren su atención. Deben asegurar la sostenibilidad de las instituciones en el largo plazo, el cumplimiento de las disposiciones de los organismos estatales de rectoría del sistema de educación superior y el apropiado manejo de los recursos económicos para obtener buenos resultados pedagógicos y académicos: graduados que cumplan con los perfiles de salida declarados, producción intelectual de relevancia y actividades de vinculación que tengan un impacto real en sus comunidades. Del mismo modo, deben cuidar la reputación institucional, así como asegurar su propia supervivencia. Por otro lado, la gestión en universidades públicas y privadas tiene una naturaleza distinta.

Las reflexiones sobre el impacto de las nuevas tecnologías eficientistas llevan a las personas en posiciones de liderazgo en las IES a una posición paradójica, la misma que fue expresada por el exrector de Harvard Derek Bok (2003):

> Aunque cada rector pueda recitar muchas de las debilidades de estos *rankings*, los mismos proveen un índice altamente visible de éxito [...], especialmente en las universidades, cuyo trabajo es demasiado intangible para permitir métodos más confiables de evaluación. (Bok 2003, 14)

La cita expresa, en pocas palabras, los dilemas del líder universitario contemporáneo. Por un lado admite las limitaciones de las metodologías de los *rankings*, pero obviamente es motivo de preocupación el lugar que se ocupa en ellos por su visibilidad. Se sabe expuesto a un sistema imperfecto, sostenido por indicadores cuantitativos de calidad que buscan una objetividad numérica en un ámbito subjetivo, pero con gran impacto público e internacional; pero también reconoce que existe una realidad subjetiva hecha de experiencias educativas que ocurren en las comunidades bajo

su responsabilidad. Estas experiencias pedagógicas son las que marcan la vida de las personas que asisten a las universidades. Son estas las que quedan fuera del registro de los métodos de recolección de información. Los métodos cuantitativos de medición de calidad que disponemos en la actualidad no son perfectos, pero, por ahora, son los que tenemos para establecer cuál es el desempeño de nuestras universidades.

El capitalismo global con sus *rankings* presiona al sistema de educación superior en Ecuador, generando una serie de tensiones entre lo que el capitalismo cognitivo plantea como calidad educativa en sus indicadores y los principios de la educación superior declarados en la *Constitución* y en los Planes Nacionales del Buen Vivir. El diseño de los procesos de acreditación en Ecuador, si bien se enmarca en políticas y discursos interesantes, innovadores, contrahegemónicos inclusive, como la economía social del conocimiento, la interculturalidad, el Buen Vivir, el humanismo, los saberes ancestrales, se tangibiliza en este modelo que lleva implícito qué es lo importante, cuyos indicadores no hacen más que reproducir los mismos indicadores del capitalismo cognitivo global sin asumir el reto que sus propias políticas de educación superior plantean. Somos parte del juego de una innovación alienada:

> El auge de los escalafones universitarios corresponde a una tendencia importante de la internacionalización [...](sin embargo) puede desviar la atención de la enseñanza [...], propicia el hecho de la homogeneización de las IES restándoles capacidad de respuesta y pertinencia para sus contextos inmediatos [...], tiene consecuencias importantes en la equidad (UNESCO 2015, 56).

Sin embargo, esto no significa que el sistema de educación superior del Ecuador deba (o incluso pueda) resignarse a operar en la marginalidad global. El desarrollo del sistema de educación superior ecuatoriano es un proceso que tomará varias generaciones y, por lo tanto, sus líderes deberán tomar conciencia de que los resultados podrán evidenciarse a mediano o largo plazo.

## Sobre el modelo de acreditación ecuatoriano

El modelo de acreditación ecuatoriano ha evolucionado desde la primera evaluación realizada en 2009 por el CONEA, que obedecía 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 universida-

des. Estas variables son de naturaleza cuantitativa y cualitativa. En el caso de las variables cuantitativas, el modelo asigna valores de acuerdo con curvas de utilidad, que son ecuaciones matemáticas que asignan un grado de cumplimiento sobre la base de definiciones establecidas por técnicos del organismo evaluador. Se nutre de datos cuantitativos proporcionados por las universidades evaluadas. Las variables cualitativas también se cuantifican mediante la asignación de un número que corresponde al desempeño percibido por parte un equipo de pares evaluadores, debidamente calificados según estándares preestablecidos (CEAACES 2015).

Para la obtención de los resultados de la evaluación, se asigna una valoración a cada indicador. Este resultado determinará la acreditación o no de las universidades y la asignación de alguna de las categorías contempladas en la reglamentación vigente (A, B, C o D). Es importante destacar que cada uno de los siete criterios tiene su propio peso numérico en el modelo. De tal manera que el criterio *academia* tuvo el mayor peso asignado, el 36% del total de la evaluación, y *vinculación con la sociedad* tuvo el menor peso asignado, el 3% del puntaje total (CEAACES 2015), es decir, doce veces menos.

Bajo una lógica de gestión por indicadores, un mayor valor en un indicador proporcionará a las instituciones evaluadas mayores incentivos para cumplir con los estándares que garanticen un alto puntaje. Del mismo modo, el sistema de indicadores tendrá como resultado que los evaluados tendrán menores incentivos para buscar desarrollos en los indicadores con menor peso. En otras palabras, aquello que recibe más puntos se vuelve más importante en la evaluación.

**Gráfico 1**
**Pesos relativos en el modelo de acreditación**

<table>
<tr><td rowspan="3">Academia</td><td>Investigación</td><td>Estudiantes</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Recursos e infraestructura</td><td>Organización</td></tr>
<tr><td>Vinculación con la Sociedad</td></tr>
</table>

Fuente: Modelo CEAACES.

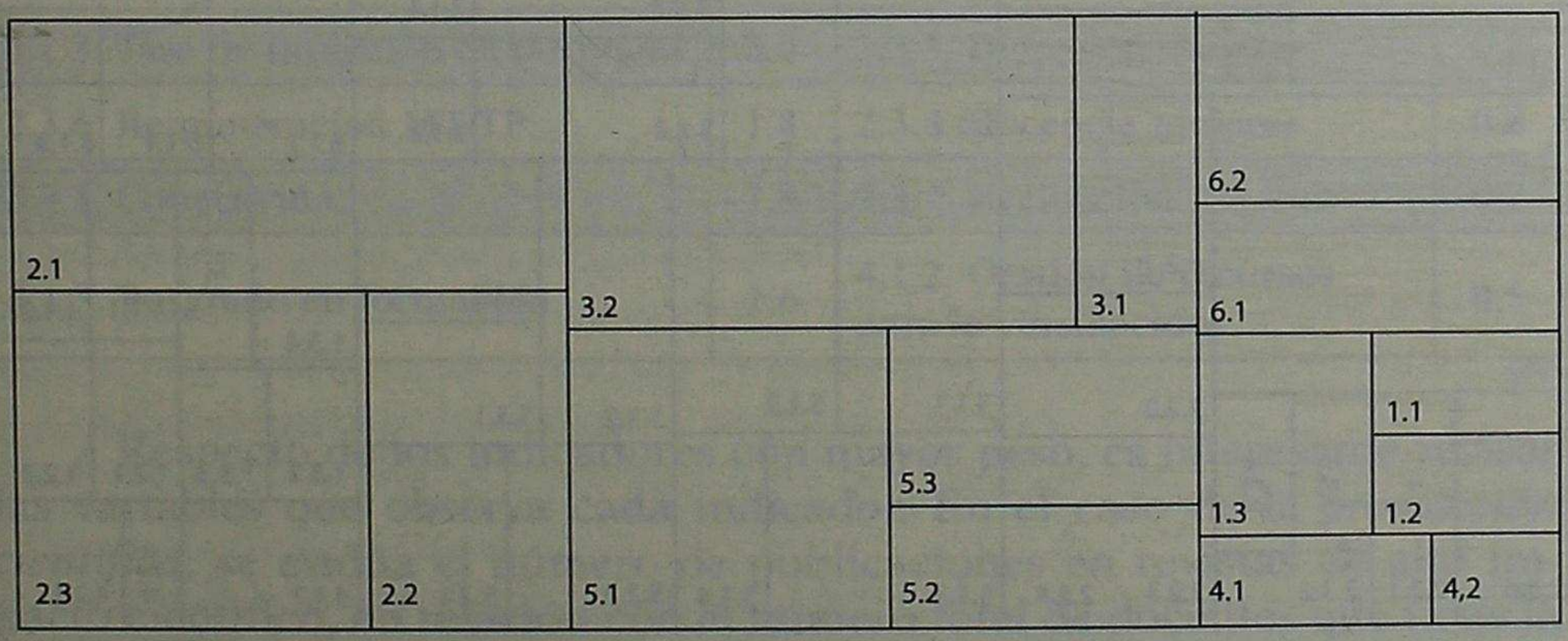
**Cuadro 2**
**Pesos relativos del modelo de acreditación**

| | |
|---|---|
| 1. Academia | 36% |
| 2. Investigación | 21% |
| 3. Recursos e infraestructura | 20% |
| 4. Estudiantes | 12% |
| 5. Organización | 8% |
| 6. Vinculación con la sociedad | 3% |

La revisión general de los pesos relativos muestra claramente la relevancia que tiene el criterio *academia* (36%) en el modelo de acreditación, seguido por *investigación* (21%), *recursos e infraestructura* (20%), *estudiantes* (12%), *organización* (8%) y *vinculación con la sociedad* (3%) (CEAACES, 2015). Siguiendo una lógica basada en la gestión por indicadores, el mensaje claramente recibido por el público y las instituciones es que la *academia* es lo importante, como lo evidencia el gráfico 1. Pero, ¿a qué se refiere el CEAACES cuando habla de cada uno de estos criterios? La observación desagregada lo indica.

Cuando se profundiza en el análisis y se observan los subcriterios, se puede apreciar de una manera más clara la composición del modelo (gráfico 2), en la que se puede apreciar que la *producción intelectual* de los docentes es el subcriterio que tiene un mayor peso en el proceso de acreditación (17%). Le sigue la *formación de posgrado de los docentes* (16%), luego la *carrera docente* (12,6%) y así sucesivamente, hasta llegar a los *resultados de la vinculación*, que tiene el menor de los pesos en el modelo (1%).

**Gráfico 2**
**Pesos relativos de subcriterios**
**de evaluación en el modelo de acreditación**



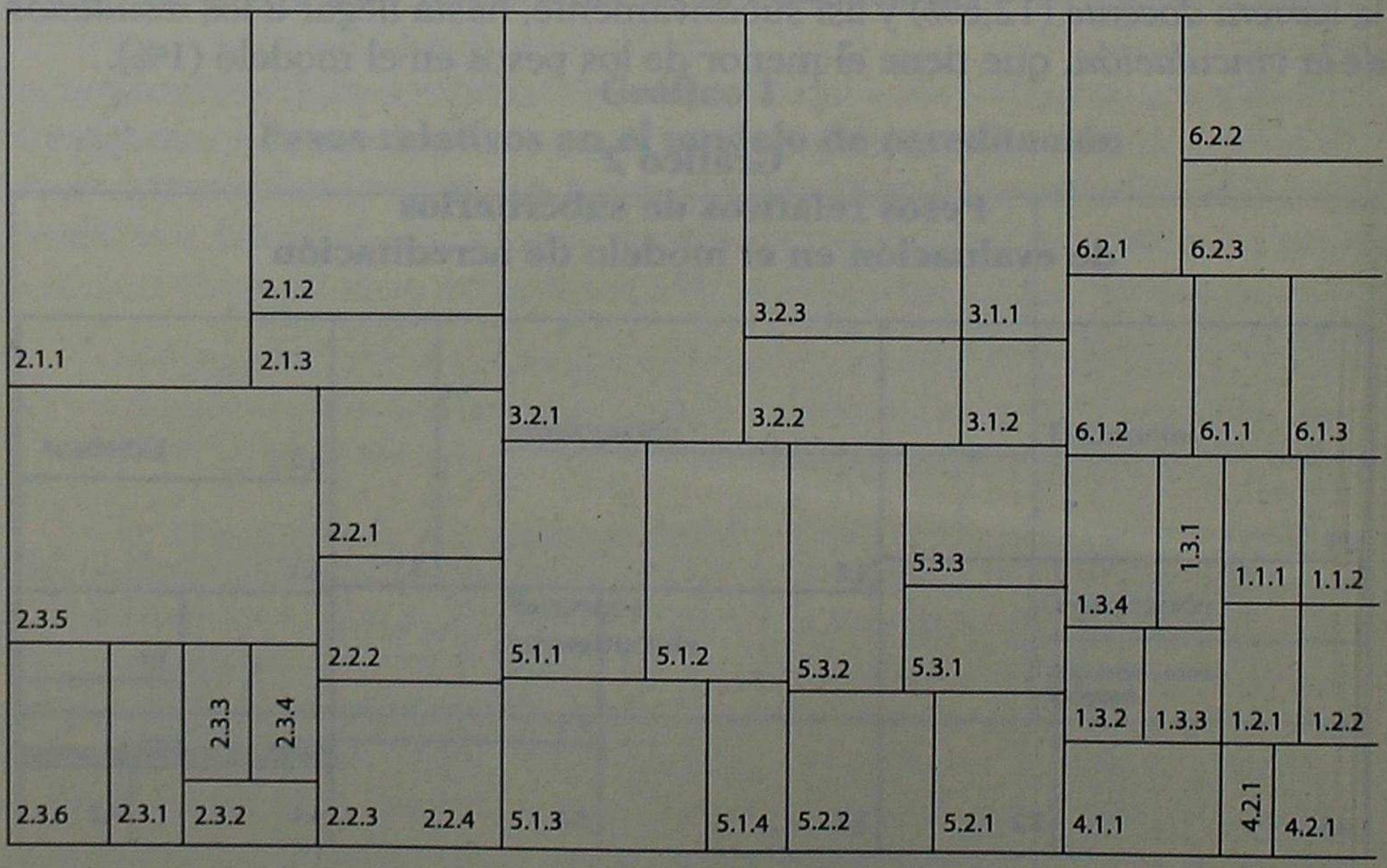

Fuente: Modelo CEAACES.

**Cuadro 3**
**Pesos por subcriterio (en %)**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3.2. Resultados | 17,0 | 1.3. Gestión de la Calidad | 4,0 |
| 2.1. Posgrado | 16,1 | 3.1. Institucionalizacion | 4,0 |
| 2.3. Carrera Docente | 12,6 | 5.2. TIC | 3,8 |
| 5.1. Infraestructura | 10,2 | 1.1. Planificación Institucional | 2,0 |
| 2.2. Dedicación | 7,3 | 1.2. Ética Institucional | 2,0 |
| 6.2. Eficiencia académica | 7,0 | 4.1. Institucionalización | 2,0 |
| 5.3. Bibliotecas | 6,0 | 4.2. Resultados de la vinculación | 1,0 |
| 6.1. Condiciones | 5,0 | | |

Sin embargo, un análisis a nivel de indicador vuelve a cambiar el panorama de qué es lo importante. 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 3.

**Gráfico 3**
**Pesos de indicadores en el modelo de acreditación**




Fuente: Modelo CEAACES.

**Cuadro 4**
**Pesos por Indicador (en %)**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3.2.1. Producción científica | 9,0 | 4.1.1. Planificación de la vinculación | 1,5 |
| 2.1.1. Formación de posgrado | 8,0 | 5.3.1. Gestión de la biblioteca | 1,5 |
| 2.3.5. Remuneración TC | 7,2 | 6.1.1. Admisión a estudios de posgrado | 1,5 |
| 2.1.2. Doctores a TC | 6,5 | 6.1.3. Acción afirmativa | 1,5 |
| 3.2.3. Libros o capítulos de libros | 6,0 | 1.3.4. Información para la evaluación | 1,4 |
| 3.1.1. Planificación de la investigación | 3,0 | 2.2.3. Horas clase TC | 1,4 |
| 5.1.1. Calidad de aulas | 3,0 | 2.3.1. Titularidad | 1,3 |
| 5.1.2. Espacios de bienestar | 3,0 | 2.2.4. Horas clase MT/ TP | 1,2 |
| 5.1.3. Oficinas TC | 3,0 | 5.1.4. Salas MT/TP | 1,2 |
| 2.2.1. Estudiantes por docente a TC | 2,7 | 1.1.1. Planificación estratégica | 1,0 |
| 5.3.2. Libros por estudiante | 2,5 | 1.1.2. Planificación operativa | 1,0 |
| 6.2.1. Tasa de retención de grado | 2,5 | 1.2.1. Rendición de cuentas | 1,0 |
| 6.2.2. Tasa de titulación de grado | 2,5 | 1.2.2. Ética | 1,0 |
| 2.2.2. Titularidad TC | 2,0 | 1.3.1. Políticas y procedimientos | 1,0 |
| 3.2.2. Producción regional | 2,0 | 3.1.2. Gestión de recursos para la investigación | 1,0 |
| 5.2.2. Plataforma de gestión académica | 2,0 | 4.2.1. Programas y proyectos de vinculación | 1,0 |
| 5.3.3. Espacio estudiantes | 2,0 | 1.3.2. Sistemas de información | 0,8 |
| 6.1.2. Bienestar estudiantil | 2,0 | 1.3.3. Oferta académica | 0,8 |
| 6.2.3. Tasa de titulación de posgrado | 2,0 | 2.3.3. Dirección mujeres | 0,8 |
| 2.3.6. Remuneración MT/TP | 1,8 | 2.3.4. Docencia mujeres | 0,8 |
| 5.2.1. Conectividad | 1,8 | 2.3.2. Evaluación docente | 0,7 |
| 2.1.3. Posgrado en formación | 1,6 | 4.1.2. Gestión de recursos para la vinculación | 0,5 |

Respecto de los indicadores con mayor peso, es interesante revisar las variables que observa cada indicador. En el caso de la *producción científica*, se evalúa el número de publicaciones en revistas de alto impacto científico, en relación con el número total de docentes que tiene la institución (CEAACES 2015). De esta manera, el mensaje para las insti-

tuciones es que la producción científica validada internacionalmente es uno de los aspectos más importantes en la concepción de calidad institucional que está manejando.

El siguiente indicador, *formación de posgrado*, tiene un componente importante: para obtener la totalidad de los puntos, se requiere que aproximadamente el 40% de los docentes tenga un grado de PhD o equivalente. Con un 20% de PhD, se obtendría la mitad del puntaje. El indicador *doctores a tiempo completo* presenta unos requisitos parecidos. Con un tercio de los docentes con grado de PhD o equivalente, se logra la totalidad de los puntos. Por otro, la *remuneración de los docentes* está relacionada con su categoría en el escalafón. De tal manera que otra de las cuatro variables con más peso en el sistema de evaluación también estará sujeta a las credenciales doctorales con las cuenten los docentes.

Podemos concluir que el modelo de calidad implantado genera un claro mensaje de que la medición del desempeño de las universidades está ligado a la productividad científica y a la credencialización de sus docentes. Sin embargo, para los propósitos de formación de capital humano que contribuya al aprendizaje de los estudiantes y el desarrollo del sector productivo del país a partir de la formación profesional, uno de los temas más relevantes es la actuación de los docentes en el aula, donde se generan la interacción con los estudiantes. ¿Cuánto cuenta el desempeño del docente en el aula? La respuesta la proporciona –y en parte–[4] el penúltimo indicador del modelo de acreditación, *evaluación docentes*, con 0,7%.

## Resultados del proceso de acreditación en Ecuador: entre logros y problemáticas

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

4. Se asume que ese indicador simplifica la dimensión pedagógica a la existencia de un sistema de evaluación docente, sin considerar el resultado de dichas evaluaciones u otras dimensiones relacionadas a la pedagogía.

más adecuada de distribución de recursos en las universidades públicas (SENESCYT 2013). Si bien las universidades cerradas (o muchas de ellas)[5] no cumplían con estándares mínimos de calidad educativa, el proceso de cierre de esas mismas universidades –con cámaras y policías– fue un acto simbólico,[6] en el que quedó demostrado el poder del Estado en relación a 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, consideran 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 IES, 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 al 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. Instaura, 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 incre-

---

5. Existe cierta percepción de que el problema de algunas de esas universidades cerradas es que eran muy jóvenes y tenían algunos procesos poco institucionalizados para enfrentar la acreditación.
6. Al que se le suman otros actos autoritarios (desde procesos judiciales hasta cadenas en medios públicos) realizados por el Estado en relación a medios de comunicación, movimientos sociales y personas particulares.

mentó 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 (Boyer 1997).

Desde el punto de vista de las condiciones de la docencia, los indicadores de *tiempo completo* y *remuneración* promovieron contrataciones de mejor nivel y una mayor estabilidad laboral al docente, lo que favorece contextos institucionales para la docencia: desde 2008 a 2014, prácticamente se duplicaron los docentes a tiempo completo al 52% (Restrepo y Stefos 2017), se triplicó el salario de los docentes principales y auxiliares y se cuadriplicó el de los docentes agregados (SENESCYT 2013a). El énfasis en el nivel de posgrado como indicador de calidad docente, unido al Reglamento de Escalafón actual, ha promovido la contratación de plantas docentes de jóvenes con posgrado, talentosos, aunque muchas veces sin experiencia docente, profesional o investigativa. Muchos son docentes sobrecalificados para dictar asignaturas introductorias, técnicas o de inducción. Pero sobre todo el impacto negativo de los docentes sin posgrado en el indicador de *academia* produce un alejamiento de la

docencia de los entornos laborales. Si bien es difícil conocer cómo era la calidad pedagógica de las clases universitarias previamente a este proceso, el actual modelo no permite pensar en las dimensiones pedagógicas de la docencia.

En la investigación, el modelo impulsó a las universidades de pregrado 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). A la vez, sin embargo, el énfasis de la acreditación en publicaciones está generando prácticas contraproducentes, como el pago por publicaciones (Asamblea Nacional y OEI 2016) 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).

En cuanto a los estudiantes, la acreditación planteó la pregunta por la eficiencia terminal y la deserción. Si bien no existen cifras accesibles al público sobre los resultados en este ámbito, tanto la acreditación como el nuevo Reglamento de Régimen Académico parecen haber motivado a las IES a repensar sus procesos de titulación para incrementar la eficiencia terminal, así como sus procesos de acompañamiento pedagógico, lo que es positivo. Por otro lado, poco se discute en relación a temáticas como la inclusión, que, además de políticas y reglamentos, necesita de prácticas y culturas inclusivas en las instituciones educativas.

También es necesario revisar las formas de presentar los resultados del proceso de acreditación. Poco sabemos del impacto de las letras en el imaginario estudiantil y en el mercado. Calificar a una universidad con una C o D puede repercutir en el ingreso de estudiantes y, por lo tanto, en los recursos disponibles para su mejoría. Por otro lado, hay universidades que en un nuevo proceso de acreditación reciben la misma letra y parecen no mejorar, cuando en realidad esa calificación es producto de un modelo más exigente. ¿Pero cómo puede saberlo el mercado, la sociedad civil e incluso la comunidad de esa universidad? Si bien es necesaria la intervención del Estado para el fortalecimiento de la calidad del sistema de educación superior, por las razones arriba expuestas, es cuestionable el otorgamiento de calificaciones en letras o posiciones. Más bien po-

drían usarse como referencia algunos procesos de acreditación internacional que catalogan simplemente a las universidades como *acreditadas* o *no acreditadas*, así, a aquellas acreditadas, se les otorgaría mayor o menor cantidad de años de acreditación en función de su calidad, pero esa distinción no se comunicaría públicamente. Los procesos de acreditación internacional consideran procesos de apoyo y acompañamiento que, en este caso, no han sido mayormente considerados, sino exclusivamente en el caso de las universidades intervenidas.

Finalmente, el proceso de acreditación no debería leerse de forma aislada a otros procesos promovidos por los organismos de educación superior. Uno de los problemas centrales del sistema de educación superior es que los organismos CEAACES, CES y SENESCYT no siempre tienen agendas coordinadas ni definiciones de calidad articuladas, por lo que diseñan procesos y reglamentos con demandas contradictorias y visiones distintas en relación a la calidad docente, educativa o investigativa. Además, solicitan a las IES continuamente la misma información en formatos distintos que generan un exceso de burocratización. Por otro lado, procesos como la acreditación de carreras iniciados en 2013 por el CEAACES han tenido un considerable retraso. A esto se suma que este proceso ahora coincide con el de rediseño curricular solicitado por el CES, que con su aprobación *acredita* los programas rediseñados. Como consecuencia, en 2016 y 2017, se están acreditando carreras de mallas antiguas que solo son vigentes para la titulación, mientras las IES se encuentran abriendo sus nuevas carreras. El proceso de acreditación de carrera no está considerando que el proceso de rediseño curricular –solicitado por el CES– demanda una serie de cambios e inversiones importantes en procesos académicos, pedagógicos y de infraestructura ni que ambos se están realizando paralelamente. Esto no permite a las IES concentrarse en el rediseño de carreras, lo que es primordial para mejorar la calidad. Incluso esto puede tener resultados contradictorios: que existan en una universidad carreras con rediseños acreditados por el CES, pero no acreditadas por el CEAACES.

## Conclusiones

La reforma de la educación superior ecuatoriana en los últimos diez años ha sido conducida desde el Estado mediante la implementación de políticas públicas orientadas al cumplimento de los propósitos declarados: la formación de ciudadanos críticos que contribuyan al desarrollo del país en el campo científico, en el ámbito profesional y como ciudadanos, en el marco del respeto y valoración de las minorías, la interculturalidad y los saberes ancestrales. Sin embargo, se debe reconocer que las políticas públicas han tenido resultados deseables y resultados no deseables, así como resultados predecibles y no predecibles.

Este ensayo, con sus reconocimientos y cuestionamientos al modelo de acreditación ecuatoriano, asume la crítica al sistema de educación superior ecuatoriano del pasado, la misma crítica que ha impulsado las transformaciones actuales de ello. Era una realidad que muchas de las universidades ecuatorianas se concentraban exclusivamente en la formación profesional, tenían poca institucionalidad, estaban desactualizadas académicamente, no ofrecían condiciones adecuadas para la docencia o para la investigación y se habían alejado de la discusión de políticas públicas y problemáticas sociales (Onofa y Ponce 2014). Si bien existen desacuerdos justificados en términos de los procesos de evaluación implementados, era necesaria una intervención. Sin embargo, es necesario problematizar la falacia de que los problemas del pasado anulan la posibilidad de la discusión colectiva del presente y del futuro sobre la acreditación de las universidades.

Esta discusión necesita de mayor investigación y participación democrática de los actores. Llama la atención la forma en que el Estado presenta los datos de educación superior y la forma en que los nombra. Los denomina como *logros* y tiende en general solo a presentar los datos e indicadores que evidencian que la política ha sido exitosa, además sin precisar, en muchos casos, cómo se han operativizado dichos indicadores o con qué metodología se han levantado los datos. Han habido logros, nadie lo niega. El problema de ese discurso, sin embargo, es que invisibiliza las situaciones problemáticas o resultados no deseados que se han derivado de esas mismas políticas. Para mejorar el sistema y fundamentar la discusión sobre la calidad, se vuelve imprescindible la liberación y el acceso a las bases de datos de educación superior para la investigación.

También existen una serie de procesos, sintetizados en documentos como la Agenda de Educación Superior 2035 o el Informe de Evaluación de la LOES, que si bien no podrían considerarse como una evaluación a profundidad de la política, podrían ser utilizados para introducir mejoras al proceso de acreditación. Los datos solicitados para acreditarse por el CEAACES, unidos a otros procesos que demandan datos a las IES desde el CES, la SENESCYT y otros organismos gubernamentales que solicitan la misma información duplicada o en formatos distintos, señala que estamos aún en una etapa en la que el dato es un fetiche: es más importante solicitar, acumular y publicar el dato que procesarlo, analizarlo, interpretarlo y tomar decisiones a partir de él. La articulación de los distintos organismos y el establecimiento de acuerdos en relación a lo que se entiende por calidad universitaria siguen siendo un reto.

Una manera de hacer frente a las presiones del capitalismo cognitivo global sería asumir el reto de operativizar los principios relacionados a la pertinencia y asumir los marcos teóricos poscoloniales que fundamentan el Plan Nacional del Buen Vivir, el Reglamento de Régimen

Académico y la propia LOES. Esto implicaría integrar estos principios y conceptos a las discusiones o indicadores de calidad educativa. El asumir nociones como la economía social del conocimiento o teorías poscoloniales o de Buen Vivir implica a la vez tomar una posición en torno al cuestionamiento de *rankings*, producción de patentes, índices de citación como indicadores de calidad universitaria o, por lo menos, a tener en cuenta toda una serie de reflexiones críticas en torno a la acreditación universitaria que son también parte del debate global contemporáneo.

Una de las problemáticas centrales de la acreditación es que ha promovido modelos de *Buen Educar*, que pueden terminar por homogeneizar prácticas educativas y que dan poco espacio a la innovación. Si bien se plantea que el modelo es una línea base y parte de indicadores generales, la posibilidad de bajar de categoría o incluso ser cerradas o intervenidas como resultado de la acreditación hace que las universidades ecuatorianas planifiquen sus prácticas educativas siguiendo los criterios de dichos indicadores y dejando de lado principios y valores particulares de sus misiones y visiones. El proceso de acreditación ecuatoriano no debe dejar de reconocer que está establecido en términos de relaciones de poder y ha impactado directamente en la autonomía universitaria. Por otro lado, la nueva nomenclatura de tipologías universitarias a partir del Código Ingenios podría permitir la diversificación de los modelos de acreditación, una vez que dichas tipologías se encuentren más definidas. La discusión tampoco ha considerado que las universidades públicas y privadas tienen modelos de gestión, dinámicas y problemáticas distintas. Uno de los retos centrales es pensar nuestro sistema de educación superior desde la diversidad: asumir distintos enfoques para definir la calidad y fomentar políticas que la generen sin normar rígidamente las prácticas educativas.

La discusión sobre la docencia no debe dejar de lado la articulación al Reglamento de Carrera y Escalafón Docente y la revisión de las concepciones de calidad docente que están presentes en estos procesos y que afectan directamente las dinámicas de enseñanza-aprendizaje. Es necesario integrar a la valoración de la actividad docente sus dimensiones pedagógica, social y de gestión. Las transformaciones en la educación superior requieren de un enfoque de calidad en estas dimensiones de la docencia. 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. Además se indica que existe la inclusión de poblaciones minoritarias a los programas y la disminución de la no matrícula en la universidad por motivos económicos. Estas características, sumadas a la correlación indirecta entre nivel socioeconómico y desempeño en resultados de las pruebas SER-ENES y el problema de la calidad de la formación en los colegios públicos (Restrepo & Stefos

2017)[7] visibiliza una población estudiantil diversa y desigual, aún con muchas deficiencias de aprendizaje, lo que reafirma la importancia de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Tampoco se debe descuidar la relación entre la academia y los sectores productivos. Si bien la educación superior se define como un bien público que no debe estar exclusivamente relacionado a la satisfacción de intereses personales o del mercado laboral, es importante destacar que las familias e individuos hacen sacrificios para asistir a la universidad con la expectativa de insertarse en el mercado laboral en el futuro. En este sentido, es imperativo que las universidades comprendan las necesidades de formación y desarrollo de capital humano que tienen las empresas. El concepto de calidad educativa también debe considerar la vinculación del currículo con las realidades de los entornos laborales.

Estamos en un nuevo momento histórico. Con más de cinco años de vigencia de la LOES, con casi una década de recorrido de procesos de acreditación y en el contexto de la crisis económica actual, es el momento en que los actores del sistema logremos acuerdos en relación a lo que entendemos por calidad. Para lograr esto, se deben diseñar procesos más participativos y pertinentes a nuestros contextos, evaluar si es necesario mantener otros y dejar de apelar en el discurso a los problemas del sistema de educación superior del pasado neoliberal para mantener procesos de hiperregularización y de control.

En un futuro inmediato, es un reto para las universidades del Ecuador desarrollar procesos de innovación pedagógica y defender la autonomía y la diversidad. Un reto importante es no perderse en el modelo de acreditación, no perder aquello que le hace singular a cada universidad. Y es un reto para el Estado asumir las concepciones y principios de calidad declarados en sus propias políticas, discutir las problemáticas y contradicciones existentes con dichos principios, que se hacen tangibles en los modelos de evaluación, y generar procesos más participativos. Es un reto para todos los actores ampliar nuestra mirada en relación al tema y no centrarnos solamente en la discusión y socialización de modelos de acreditación, sino en la discusión –siempre polémica, siempre compleja– de qué universidad queremos.

## Lista de referencias

Asamblea Nacional de la República del Ecuador y Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). 2016. *Informe Ejecutivo Evaluación de la Implementación de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)*. Comisión permanente Especializada en

7. Estos indicadores en términos de acceso son problematizados por algunas investigaciones en curso, pero sirven para la reflexión.

Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. [CD-ROM] Quito: Asamblea Nacional de la República del Ecuador y OEI.

Brea, José Luis. 2007. *Cultura RAM: Mutaciones de la cultura en la era de su distribución electrónica*. Barcelona: Gedisa.

Bok, Derek. 2003. *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*. Nueva York: Princeton University Press.

Boutang, Yann Moulier, Antonella Corsani y Maurizio Lazzarato. 2004. *Capitalismo cognitivo, propiedad intelectual y creación colectiva*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Boyer, Ernest Fredin. 1997. *Una propuesta para la educación superior del futuro*. CDMX: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Brunner, José Joaquín, y Cristóbal Villalobos, edit. 2014. *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales / ONU / Uni›ersia.

Castells, Manuel. 1999. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin de milenio*, vol. III. Madrid: Alianza.

Didriksson, Axel. 2008. "Educación superior y sociedad del conocimiento en América Latina y el Caribe, desde la perspectiva de la Conferencia Mundial de la UNESCO". En Tünnermann Bernheim, edit., *La educación superior en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*, 399-458. Cali: Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), IESALC-UNESCO. ‹http://laisumedu.org/showBib.php?idBiblio=10376&cates=Universidades+en+el+mundo&idSubCat=225&subcates=K.-+Tendencias+globales&ssc=37&m=mail1&p=mail1›.

Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Superior*. 2010. *Registro Oficial* No. 298, 12 de octubre de 2010.

Fernández Savater, Amador. 2016. "Disciplinar la investigación, devaluar la docencia: cuando la universidad se vuelve empresa. Entrevista al colectivo de profesores y estudiantes Indocentia sobre la transformación neoliberal de la universidad". *Eldiario.es*. ‹http://www.eldiario.es/interferencias/Disciplinar-investigacion-devaluar-docencia-Universidad_6_486161402.html›. Consulta: 29 de febrero.

García, Carmen. 2008. "Dinámicas del financiamiento de la educación superior en el contexto de la diversidad latinoamericana, a diez años de la CMES". En Carlos Tünnermann Bernheim, edit., *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*, 367-97. PUJ / IESALC-UNESCO. ‹http://www/carmengarciaguadilla.com/articulos/208_FINANCIAMIENTO_CGGuadilla.pdf›.

Giusti, Miguel. 2015. *Disfraces y extravíos. Sobre el descuido del alma*. CDMX: FCE.

Gutenplan, David. 2010. "Questionable Science Behind Academic Rankings". *The New York Times* (Nueva York), 14 de noviembre de 2010. ‹http://www.nytimes.com/2010/11/15/education/15iht-educLede15.html›.

Han, Byung-Chul. 2012. *La sociedad del cansancio*. Barcelona: Herder.

---. 2013. *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.

Harvard University. 2017. *Admissions Statistics*. ‹https://college.harvard.edu/admissions/admissions-statistics›.

Lazzarato, Maurizio. 2014. *Signos, máquinas y subjetividades*. Trad. por Paulo Oneto. Sao Paulo: Edc. Sesc. Sao Paulo.

Meneses, María Elena. 2010. *El periodismo en la sociedad de la información. Implicaciones de la convergencia en los procesos de producción informativa, en la cultura profesional y en la calidad de la información: el caso México*. Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, CDMX. ‹http://es.scribd.com/doc/36126615/El-periodismo-en-la-Sociedad-de-la-Información-Implicaciones-de-la-convergencia-en-los-procesos-de-producción-informativa-en-la-cultura-profesiona›.

Miller, Jacques-Alain, y Jean-Claude Milner. 2004. *¿Desea usted ser evaluado?*, vol. 9. Málaga: Miguel Gómez.

Podolny, Joel. M. 2009. "Are Business Schools to Blame?" *Harvard Business Review*, 87 (junio): 62-7.

QS Intelligence Unit. 2012. Internal Memo.

Ramírez, Rigñack. 2015. *Logros en educación superior*. Powerpoint.

Restrepo, Ricardo, y Efstathios Stefos. 2017. *Atlas del derecho a la educación en los años de la Revolución ciudadana: Una aproximación a las transformaciones*. Azogues: Universidad Nacional de Educación.

Onofa, Mercedes, y Juan Ponce. 2014. "Acceso y calidad de la educación superior en Ecuador: Un análisis de la segunda mitad de la década del 2000". En José Joaquín Brunner y Cristóbal Villalobos, edit., *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*, 365-92. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales / ONU / Uni›versia.

Opazo, Tania. 2016. "La tiranía de las publicaciones académicas". *La Tercera*. ‹http://www.latercera.com/noticia/la-tirania-de-las-publicaciones-academicas/›. Consulta: 23 de enero de 2016..

Rolnik, Suely. 2007. "Antropofagia zombi/Zombie Anthropophagy". *Brumaria*, No. 7 (diciembre). ‹http://ayp.unia.es/dmdocuments/umbrales21.pdf›.

SENESCYT (Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación). 2013a. *35 Logros de la Revolución Ciudadana en Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*. ‹http://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/35-LOGROS_Unidos.pdf›.

---. 2013b. *35 Logros (Unidos) de la Revolución Ciudadana en Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*. ‹http://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/35-LOGROS_PROPnueva.pdf›.

---. 2017. *Geoportal SNIESE*. Quito. ‹http://www.senescyt.gob.ec/visorgeografico/›.

Tawil, Sobhi, Abdeljalil Akkari y Beatriz Macedo. 2012. "Más allá del laberinto conceptual. La noción de la calidad en la educación". *Investigación y prospectiva en la Educación/UNESCO*. ‹http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217519s.pdf›.

Trowler, Paul. 2003. Educaction Policy, 2a. ed. Nueva York: Routledge.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2008. *Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América y El Caribe*. Consultado en abril de 2017. ‹http://www.oei.es/historico/salactsi/cres.htm›.

---. 2009. *A New Dynamic: Private Higher Education*. París: UNESCO.

---. 2015. *Replantear la educación ¿hacia un bien común?* París: UNESCO.

Vega Jurado, Jaider, Liney Manjarrés Henríquez, Elena Castro Martínez e Ignacio Fernández de Lucio. 2011. "Las relaciones universidad-empresa: Tendencias y desafíos en el marco del espacio iberoamericano del conocimiento". *Revista Iberoamericana de Educación* 57: 109-24. ‹http://www.rieoei.org/rie57a04.pdf›.

Visser-Wijnveen, Gerda. 2017. *The Relation between Research and Teaching: What are We Talking About?* Universiteit Leiden. ICLON Graduate School. PowerPoint

# ¿DESDE QUÉ CONCEPCIÓN DE EDUCACIÓN SE EVALÚAN LAS CARRERAS UNIVERSITARIAS?[1]

Bart van der Bijl[2]

Desde hace unos siete años, en Ecuador se realizan evaluaciones sistemáticas de la educación en todos los niveles del sistema. La educación superior no es la excepción y actualmente se encuentra en un proceso de evaluación bajo la dirección del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES).

En este texto se resumen los resultados de un estudio en el cual se analiza el discurso del CEAACES acerca de su modelo de evaluación de carreras en las universidades.[3] El estudio tuvo dos objetivos: 1. precisar la concepción de educación subyacente en los planteamientos, medidas y procedimientos de evaluación del CEAACES, y 2. formular una crítica sustentada a dicha concepción como insumo para el debate sobre el tema.

El CEAACES ha presentado su modelo de evaluación en dos versiones. En 2011, circuló el Modelo General para la Evaluación de Carreras con Fines de Acreditación, como un instrumento orientador para las comunidades universitarias (Morán y otros 2011).[4] En 2013, se difundió una nueva versión del modelo, que fue denominado como el Modelo Genérico.[5] Ambas versiones han sido objeto de análisis.[6]

Mediante la evaluación de carreras, se busca comparar niveles de calidad entre carreras semejantes (2011). Para ello, luego del proceso de evaluación, se realizaría un ordenamiento de las carreras, estableciendo diferentes categorías de calidad (Morán y otros 2011).

---

1. Una versión previa de este artículo fue publicada bajo el título "La evaluación de carreras universitarias en el Ecuador. ¿Desde qué concepción de educación?" (Van Der Bijl 2015, 9-22).
2. Universidad de Cuenca.
3. Hablamos en este texto de universidades, pero siempre estarán incluidas las escuelas politécnicas.
4. El equipo técnico que desarrolló este Modelo General fue coordinado por el Ing. Eduardo Morán, cuyo nombre utilizaremos para hacer referencia al documento del Modelo mencionado del CEAACES.
5. El Modelo Genérico se publicó en agosto de 2013 en el documento Modelo para la evaluación de las carreras presenciales y semipresenciales de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador. El documento consiste especialmente en un esquema matricial que detalla todos los criterios e indicadores y una matriz de evidencias.
6. En lo que sigue nos referiremos a las dos versiones como Modelo 2011 y Modelo 2013.

El CEAACES se refiere con mucha frecuencia a calidad educativa como un principio central en la evaluación de carreras. Según el organismo, "calidad consiste en la búsqueda constante y sistemática de la excelencia, la pertinencia, producción óptima, transmisión del conocimiento y desarrollo del pensamiento mediante la autocrítica, la crítica externa y el mejoramiento permanente" (Morán y otros 2011, 5).[7]

Con el fin de comprobar la calidad educativa de las carreras, el Modelo 2011 distingue un conjunto jerárquico de criterios, subcriterios e indicadores. En el Modelo 2013 se presenta la misma estructura para evaluar uno de sus dos componentes: el entorno de aprendizaje. El otro componente se refiere a los resultados de aprendizaje, los que son evaluados en un Examen Nacional de Evaluación de Carreras, dirigido a estudiantes del último año.

## Operacionalización de la calidad educativa de carreras

Para estructurar la evaluación de carreras, el CEAACES aplica un enfoque multicriterial. El Modelo 2011 contiene nueve criterios generales: objetivos educacionales, currículo, cuerpo docente, infraestructura y equipamiento, gestión académica estudiantil, resultados o logros del aprendizaje, ambiente institucional, investigación formativa y vinculación con la colectividad (Morán y otros 2011). Estos criterios son descompuestos en una serie de subcriterios, y el conjunto se operacionaliza en 87 indicadores (2011).

Por su parte, el Modelo 2013 distingue cinco criterios generales para evaluar el entorno de aprendizaje en una carrera: pertinencia, plan curricular, academia, ambiente institucional y estudiantes. Los cinco criterios y sus subcriterios se operacionalizan en 38 indicadores,[8] los que corresponden con listas de evidencias (CEAACES 2013).

### *1. Los indicadores no evalúan lo que pretenden evaluar*

En nuestro estudio nos preguntamos si existe coherencia entre los criterios y subcriterios de calidad, por un lado, y los indicadores por otro. ¿Los indicadores efectivamente evalúan la calidad de las carreras? Veamos algunos resultados del análisis del Modelo 2013, a modo de ejemplos.

a) Para evaluar el plan curricular de una carrera, hay un indicador llamado programas de las asignaturas,[9] el cual debe determinar si existe "coherencia entre los contenidos de las asignaturas y sus resultados de aprendizaje y, de estos últimos, con el Perfil de Egreso" (CEAACES 2013,

---

7. La definición presentada remite al art. 93 de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES).
8. Según el CEAACES, son 36 indicadores (2013, 3).
9. Antes, en el Modelo 2011, se utilizó el término sílabos.

6). Sin embargo, en lugar de determinar dicha coherencia, lo que se determina es si los programas de las asignaturas incluyen los necesarios ingredientes (objetivos, número de créditos, bibliografía, entre otros).

b) Según el CEAACES, dentro del criterio ambiente institucional, el liderazgo es un factor importante "para asegurar la calidad educativa y la continuidad de la carrera" (CEAACES 2013, 14).[10] Sin embargo, el indicador más relevante, responsable académico, solo comprueba si la persona correspondiente cumple dos requisitos: ser profesor titular a tiempo completo y tener un posgrado en un área afín a la carrera.

c) En relación con el criterio pertinencia, el indicador vinculación con la sociedad evaluaría "la participación de los profesores y estudiantes de la carrera en las actividades programadas [...] de vinculación con la sociedad" (CEAACES 2013, 4). Pero solo se miden qué porcentajes de profesores y estudiantes estaban presentes en los proyectos durante un mínimo de horas.

Constatamos que en muchos casos los indicadores se limitan a medir la presencia de ciertos requisitos formales, procedimientos, porcentajes de participantes, etc. Datos como estos son fáciles de registrar, pero indican muy poco de la calidad educativa de las carreras. En otras palabras, lo que se evalúa queda lejos de lo que se pretende evaluar.

## *2. Ausencias significativas*

Si contrastamos lo que el modelo del CEAACES pretende evaluar y lo que efectivamente se llega a medir, nos encontramos con ausencias significativas. No se evalúan, por ejemplo: las estrategias de enseñanza y aprendizaje, la articulación teoría-práctica en la carrera, la capacidad innovadora de docentes, los procesos de desarrollo curricular y el papel de los diferentes actores, la articulación de investigación con el contexto social, la relación investigación-docencia, la construcción interdisciplinaria, la crítica académica colegial...

Varios de estos aspectos juegan un rol fundamental en la calidad educativa de carreras. En su mayoría se trata de aspectos cuya evaluación exige tomar en cuenta los procesos de trabajo dentro de las carreras. He ahí uno de los principales defectos de la evaluación del CEAACES: se centra en las condiciones y resultados de aprendizaje y no contempla los procesos, ni la docencia, ni la investigación, ni la vinculación con la colectividad. Los procesos son la caja negra en este modelo de evaluación.

---

10. Aunque en los documentos estudiados el CEAACES no define qué se entiende por liderazgo, suponemos que el término se refiere al papel de los directores de carreras en aspectos como fortalecimiento de los equipos de docentes e investigadores, gestión y coordinación de procesos de desarrollo profesional, investigación e innovación y la representación externa.

## Calidad como excelencia

Uno de los conceptos a los que el CEAACES hace referencia para definir calidad educativa es el concepto de excelencia. En el discurso del organismo, la evaluación y la acreditación necesariamente buscan alcanzar la excelencia académica en el país.

### *1. La retórica de la excelencia*

Desde hace varias décadas, en América Latina y otros continentes, se han desarrollado innumerables proyectos y programas dirigidos a la excelencia educativa. Todos parecen tener su excelencia o están en camino hacia ella. En unos casos se refiere a estudiantes, en otros a cursos, carreras o instituciones enteras. Para algunos, la excelencia es una gran aspiración, para otros no significa nada o es -como lo dijo Pablo Latapí- una aberración.[11] Raras veces se explicita el significado de los términos excelencia educativa. Es como si no hiciera falta definirla dado que todos estamos de acuerdo sobre lo que es.[12]

### *2. Excelencia como fabricación de jerarquías*

Dentro de la educación superior, la excelencia se expresa, entre otras, en las distinciones académicas para los mejores estudiantes, como el diploma cum laude o su equivalente. Estas distinciones reproducen una concepción jerárquica, marcando la diferencia entre los excelentes y los demás.[13] Incluso dentro del mismo grupo de los "elegidos", suelen distinguirse varios niveles de excelencia, expresados por ejemplo en diferentes becas, premios o certificados.

La jerarquización de los estudiantes está basada en su *rendimiento*, normalmente igualado a las notas que les dan sus profesores. En este sentido, Perrenoud (2008, 10) habla de la evaluación como la fabricación de jerarquías de excelencia. "Los alumnos se comparan, y luego se clasifican, en virtud de una norma de excelencia, abstractamente definida o encarnada en el docente o en los mejores alumnos".

---

11. Pablo Latapí cuestionó el anhelo por la excelencia en un discurso en la Universidad Autónoma Metropolitana de México, manifestando: "Permítanme decirles que considero este ideal de la excelencia una aberración" (citado en Tünnermann 2009, 14-5).
12. En el Enlace Ciudadano No. 368 del 5 de abril de 2014, Guillaume Long, excanciller y exdirector del CEAACES, necesitó solo dos minutos para usar cinco veces el término excelencia al referirse a la educación superior. No obstante, no explicó lo que entiende por ese término.
13. Etimológicamente excelencia significa sobresalir, estar por encima del resto. En ese sentido, solo unos pocos pueden ser excelentes, los demás buscan o pretenden la excelencia, pero sin lograrla. Sería un *contradictio in terminis* plantear que todos logren la excelencia.

En la fabricación de jerarquías de excelencia, las notas, más que reflejar el aprendizaje de los estudiantes, sirven para fundamentar y justificar decisiones sobre la selección de estudiantes hacia diferentes niveles del sistema educativo o su exclusión del sistema (Pérez y González 2011). La evaluación centrada en esta lógica se sostiene en gran medida en una visión liberal y meritocrática. De acuerdo con esta visión, son los propios méritos y talentos de los estudiantes los que les llevan al éxito en el estudio y los que legitiman una distribución desigual de recompensas (2011).

## *3. Excelencia y competitividad*

Según Torres Santomé (2007, 61), excelencia es un término propio de la ideología mercantilista asociada a la competitividad dentro de una sociedad individualista: "En el fondo, se trataría de concebir la vida como unos juegos olímpicos en los que el éxito de cada atleta equivale al fracaso de aquellos con los que compite. El otro es convertido siempre en rival a batir".

Las nociones de excelencia y competitividad no van con la idea de cooperación académica. No obstante, desde la escuela hasta la universidad, se insiste en la excelencia y la necesidad de ser competitivo, mientras que al mismo tiempo muchos docentes pretenden ser adeptos de concepciones como el constructivismo y el aprendizaje cooperativo (Torres Santomé 2007).[14]

Una concepción de excelencia como jerarquía y competitividad entre estudiantes encuentra su paralelo a nivel institucional. Es desde esta misma concepción que el CEAACES llega a diferenciar universidades de categorías A, B, C y D y que pretende comparar carreras.

El concepto de excelencia forma parte de una cultura de calidad profesional que tiene su origen en modelos posfordistas de producción industrial. En esa cultura se entiende el trabajo docente desde una lógica más empresarial que pedagógica, con énfasis en la eficiencia y la eficacia (Domínguez y Sánchez 2013). Cuando se habla de excelencia educativa, el interés se centra en el logro de los resultados. Hay excelencia en la medida en que los resultados sean medibles y que cumplan los estándares predefinidos (Torres Santomé 2007). Justamente esta concepción de calidad y excelencia es la que predomina en el modelo de evaluación del CEAACES.

## *4. ¿La excelencia viene del Norte?*

La única vez que se explica el término excelencia es en un glosario del Modelo General de 2011, donde se plantea: "El CEAACES considera

---

14. Pablo Latapí alude a esta misma disyuntiva cuando expresa: "Yo creo que la excelencia no es virtud; prefiero, con el poeta, pensar que 'no importa llegar primero, sino llegar todos, y a tiempo" (citado en Tünnermann 2009, 14-5).

el nivel de excelencia cuando una institución, una carrera o un programa ha alcanzado un nivel equivalente al prevaleciente en instituciones, carreras o programas, reconocidas y acreditadas por instituciones de acreditación del prestigio similares a: ABET para ingenierías, AAABS o EQUIS para programas de administración y similares para carreras de otra índole" (Morán y otros 2011, 83).[15] En otras palabras, excelencia es lo que instituciones prestigiosas de acreditación en los EUA o Europa consideran como tal.[16]

El término excelencia, tal como lo ha definido el CEAACES, funciona en un contexto de creciente competición internacional. Son instancias del Norte las que definen lo que es excelencia académica, cuáles son las mejores carreras, universidades, revistas y publicaciones. Mediante sus sistemas de rating y ranking, se dedican permanentemente a demostrar su supuesta superioridad, con miras a la ampliación de sus mercados académicos. El CEAACES, con su definición, no hace otra cosa que afirmar y reproducir este contexto de asimetría internacional.

## Calidad como pertinencia

La pertinencia de las carreras juega un papel crucial en la evaluación del CEAACES, sea como un principio básico que atraviesa todo el modelo (Morán y otros 2011) o como uno de los criterios para la evaluación (CEAACES 2013).

### *1. Responder a las necesidades de la sociedad*

En las palabras del CEAACES,[17] pertinencia "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" (Morán y otros 2011, 5).[18] Formulaciones como la citada demues-

---

15. Las instituciones mencionadas son agencias en EUA, Europa y Singapur para la acreditación de programas académicos, sobre todo en campos como la computación, ingeniería y estudios empresariales.
16. Una misma concepción de excelencia la encontramos cuando se trata de evaluar la producción académica de una carrera (CEAACES 2013). En este caso, el CEAACES construye una oposición entre producción científica e investigación regional, sugiriendo la superioridad de publicaciones en revistas del Norte frente a trabajos en revistas latinoamericanas, independientemente de los contenidos de los artículos. Véase también Villavicencio (2013) y Walsh (2007) sobre colonialismo académico.
17. Esta definición es tomada del art. 107 de la LOES.
18. Curiosamente, los temas del desarrollo humanístico y la diversidad cultural ya no aparecen más en los documentos.

tran la supremacía del desarrollo nacional. Una carrera, antes de tener pertinencia local o regional, debe realizarse en el marco de las políticas de planificación nacional.

La pertinencia de carreras significaría articular la oferta de docencia, investigación y actividades de vinculación social a la demanda académica. Eso implica, entre otros, ofrecer carreras de acuerdo con los planes de desarrollo, la situación en el mercado ocupacional, la producción actual y potencial en diferentes niveles y las políticas nacionales de ciencia y tecnología (CEAACES 2013).

*2. Adecuarse a una realidad dinámica y competitiva*

Para el CEAACES, una educación superior pertinente se ajusta a los cambios rápidos en la sociedad. Varias veces se advierte sobre "las nuevas realidades tecnológicas y comunicacionales" y el gran dinamismo en el desarrollo del país (Morán y otros 2011, 8). Las universidades deben actualizar continuamente su oferta, adecuar las carreras, la enseñanza y los resultados proyectados a las condiciones cambiantes, para que los estudiantes desarrollen las capacidades necesarias que les permitan actuar "en un entorno cada vez más competitivo" (24).

Con mucha frecuencia se habla de adecuar, responder, sàtisfacer, etcétera, términos que expresan una universidad preocupada por seguir e incorporar los cambios que se van dando en el país y en el mundo. La universidad que propone el CEAACES es una instancia encargada de producir profesionales y conocimientos funcionales a las necesidades del mercado nacional e internacional. [19]

La educación aparece como el motor para alcanzar la productividad y competitividad que llevarían al bienestar general (Gentili 2007). En esta dinámica, el currículo de cada carrera va modificándose según las exigencias del entorno; el currículo es algo efímero, sin su propia sustancialidad, su estructura y su posicionamiento.

En el discurso del CEAACES, se presenta la sociedad como una realidad objetiva e indiscutible que se mueve por sí misma, una realidad donde no hay sujetos históricos ni contradicciones ni conflictos. No se hace referencia a los grandes problemas del país ni del mundo actual: la desigualdad social, la inseguridad alimentaria, la crisis energética, la depredación ambiental, la violencia... Dentro de esta sociedad abstracta, las universidades y las carreras desempeñan su papel como una suerte de servicio neutro, adaptando su quehacer a las exigencias de la sociedad.

---

19. Desde esta posición del CEAACES, "una persona profesionalmente educada" es alguien capaz de adaptarse a los cambios que se presenten, con el fin de tener éxito en su profesión (Morán y otros 2011, 93-4).

### *3. ¿Y la pertinencia social?*

Frente a la idea de la universidad como un servicio neutro, algunos autores proponen una universidad con responsabilidad social. En la visión de Tünnermann (2009, 5), esta propuesta implica asumir un concepto de pertinencia social, es decir, estar consciente de que la relevancia de su trabajo será evaluada en función de su auténtico compromiso social [...] y priorizar, por razones éticas, el empoderamiento de los sectores más desfavorecidos. Desde esta perspectiva, se ha reclamado que el papel de la universidad trascienda las consideraciones meramente económicas (UNESCO 1998).

En la misma línea, Sánchez Rubio (2004) plantea que la universidad es un lugar clave para promocionar una cultura de responsabilidad en relación con los grandes problemas de la sociedad y de la humanidad. Aparentemente este argumento no tiene relevancia para el CEAACES a la hora de conceptualizar la pertinencia de carreras universitarias y su evaluación.

## Una educación centrada en resultados de aprendizaje

### *1. Competencias y resultados de aprendizaje*

El fin último de la educación superior –según el CEAACES– es que los estudiantes, al salir de la carrera, tengan determinadas competencias profesionales, es decir, un "conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas tanto específicas como transversales, que debe reunir un titulado para satisfacer plenamente las exigencias sociales" (Morán y otros 2011, 79). Sin embargo, se reconoce que este concepto permite muy diversas interpretaciones, lo que reduce su utilidad para la evaluación de carreras (Morán y otros 2011).

Por eso, el CEAACES propone utilizar el concepto de resultados o logros del aprendizaje,[20] que tiene una descripción más concreta y precisa (Morán y otros 2011). Los resultados de aprendizaje constituyen la columna vertebral en el modelo de evaluación. De acuerdo con su definición, describen el aprendizaje en términos de comportamientos, conocimientos y actitudes en niveles de cumplimiento específicos, es decir, lo que el alumno será capaz de conocer, comprender y hacer al término de un proceso de aprendizaje y/o de sus estudios de la carrera (28).

Siguiendo la taxonomía de Bloom,[21] el CEAACES distingue tres tipos de resultados de aprendizaje, relacionados con el dominio cognitivo, el do-

---

20. La mayoría de las veces en los documentos del CEAACES se utiliza la formulación resultados o logros de aprendizaje. Nosotros utilizaremos el término resultados de aprendizaje.
21. El norteamericano Benjamín Bloom publicó en 1956 una taxonomía de objetivos educativos, la que consiste en un sistema de clasificación de tipos de aprendizaje. Esta taxonomía ha funcionado como una herramienta para formular resultados de aprendizaje y evaluarlos.

minio de las habilidades y el de las actitudes.[22] Estos tipos de resultados se formulan para un curso, para un conjunto de cursos y para la finalización de una carrera, de tal forma que los resultados inferiores conduzcan al logro de los resultados a un nivel superior (Morán y otros 2011). El CEAACES insiste en que los resultados de aprendizaje sean descritos en términos observables y cuantificables. Con el fin de que describan comportamientos observables, se exige redactar los resultados usando verbos que denotan acción (31).

### *2. Pedagogía por objetivos*

La exigencia de formular resultados de aprendizaje observables se inscribe en la tradición de la psicología conductista y la pedagogía de la enseñanza por objetivos,[23] corrientes dominantes en los años sesenta del siglo XX y cuya reaparición se presencia actualmente (Díaz Barriga 2006). La pedagogía por objetivos, que surgió como aplicación del conductismo en la educación, reduce el currículo a una programación en torno a objetivos; el conocimiento es una lista de conductas, enseñar es provocar resultados y aprender es lograr conductas observables. Este enfoque se caracteriza también por el énfasis en la eficiencia y el desarrollo de procedimientos precisos para evaluar el logro de objetivos conductuales (Gimeno Sacristán 2002).

En definitiva, se trata de un enfoque cuya misión básica es tecnificar el proceso educativo, sin pretensiones de entender qué es y cómo cambiar la educación (Gimeno Sacristán 2002). Saber es igual a saber hacer algo útil, con miras a la producción y el crecimiento económico. Basándose en estos propósitos, la educación debe garantizar resultados,[24] mediante la aplicación de métodos y de tecnología (Mendoza 2009). Para ello, siguiendo los principios conductistas, el profesor necesita dosificar estímulos positivos que promuevan las conductas deseables (Kaplún 2006).

### *3. ¿Desarrollo integral?*

Según el CEAACES, el uso de resultados de aprendizaje en la evaluación concuerda con la idea del desarrollo integral. El modelo de evaluación

---

22. Para cada uno de estos dominios, Bloom desarrolló una jerarquía de resultados de aprendizaje. La taxonomía de Bloom fue modificada posteriormente, entre otros, por Anderson y Krathwohl (2001). Una de las críticas principales es que la jerarquización de niveles de aprendizaje no encuentra apoyo en resultados de investigaciones. Según Marzano (2000), la jerarquización del proceso cognitivo es una falacia en la taxonomía de Bloom.
23. En lo que sigue hablaremos simplemente de pedagogía por objetivos.
24. El CEAACES insiste en la necesidad de garantizar resultados de aprendizaje. Por ejemplo, con relación al Plan Curricular, la malla es un indicador que "debe garantizar que al término de sus estudios, el estudiante posea los resultados del aprendizaje estipulados en el perfil de egreso" (CEAACES 2013, 5). Se refleja aquí una concepción mecanicista de educación como un proceso cerrado de entrenamiento. Ejecutar es simplemente realizar lo planificado, igual que en la producción industrial (Gimeno Sacristán 2002).

permitiría evaluar el desarrollo integral del estudiante, sus conocimientos, habilidades y actitudes profesionales, incluyendo "su actuación como ciudadano responsable ante la sociedad, con capacidad de pensamiento crítico y conciencia social" (Morán y otros 2011, 25).

Sin embargo, el desarrollo integral al que se refiere dista mucho del enfoque centrado en resultados, adoptado por el CEAACES. El desarrollo integral se centra en el potencial intelectual, emocional, social, creativo y estético del estudiante; promueve una relación abierta entre educadores y estudiantes; prioriza las experiencias de vida, el aprendizaje no formal, y fomenta el pensamiento divergente de los estudiantes hacia sus contextos culturales y políticos (Hare 2010; Espino de Lara 2005).

Además, surge la interrogante cómo se puede evaluar el desarrollo integral de estudiantes, si los resultados de aprendizaje deben ser observables y cuantificables. ¿Cómo observar, por ejemplo, el pensamiento crítico? ¿Cómo cuantificar la conciencia social? Justamente la exigencia de que los resultados sean observables y cuantificables pone un fuerte límite a la evaluación del desarrollo integral de los estudiantes.[25]

### *4. Exámenes con reactivos*

En el modelo de evaluación del CEAACES, se aplica un examen nacional para medir los resultados de aprendizaje de los estudiantes al final de la carrera. Este examen estandarizado tendría un carácter objetivo, con "criterios de calificación unívocos y precisos, lo cual permite su automatización" (CEAACES 2012a, 3).

Los exámenes se realizan mediante los llamados reactivos, que consisten en diferentes tipos de preguntas o problemas, combinados con cuatro opciones de respuesta, de las cuales una es la "correcta" (CEAACES 2012a). Los estudiantes disponen de un máximo de dos horas para responder aproximadamente sesenta reactivos.

Según el CEAACES, los exámenes miden competencias profesionales.[26] Pero no es muy realista esperar que un estudiante resuelva en papel y

---

25. Con esta exigencia corremos el riesgo de dejar fuera de la evaluación lo que no se observa tan fácilmente, pero que es considerada como lo fundamental en la formación de las personas. Y como han argumentado varios autores (Pérez y González 2011; Aboites 2012; Segers, Dochy y De Corte 1999), en última instancia lo que no se evalúa tampoco se suele enseñar. Constatamos que el CEAACES se preocupa mucho por evaluar capacidades de resolución de problemas técnicos, pero muy poco acerca de facultades humanas que son más difíciles de observar: capacidades y valores como la creatividad, la sensibilidad social o la apertura hacia otras culturas.

26. De acuerdo con la Guía para el estudiante, en el Examen de Competencias Generales se evalúa comprensión de lectura y expresión escrita (CEAACES 2012a). Con el fin de evaluar la comprensión lectora, los estudiantes deben responder reactivos en subáreas como las siguientes: "identificar la intención de comunicación del autor en un texto científico"; "elaborar inferencias a partir de la información explícita e implícita en un texto científico". Por

lápiz cada dos minutos un problema profesional. Las condiciones son artificiales y no permiten al estudiante reflexionar sistemáticamente. También es cuestionable que solo una respuesta pueda ser la correcta. Normalmente en el trabajo profesional hay varias explicaciones y soluciones a un problema, ya que este puede interpretarse desde diferentes perspectivas (Segers, Dochy y De Corte 1999). La exigencia de elegir "la opción correcta" supone una realidad indiscutible, y se basa en una epistemología del pensamiento único.

La evaluación mediante reactivos es parte de una cultura de tests y exámenes que ha sido criticada con varios argumentos. Por un lado, los exámenes evalúan solo el producto, sin considerar el proceso de estudio o reflexión (Birenbaum, citado por Segers, Dochy y De Corte 2002). Por otro, no reflejan adecuadamente las tareas reales de la profesión. Los exámenes miden conocimientos fáciles de cuantificarse, pero no conocimientos y capacidades más complejas (Segers, Dochy y De Corte 1999). Por eso, es imposible concluir que el estudiante que responda bien a las preguntas del examen será un buen profesional (Aboites 2012).

### *5. Una obsesión por los resultados*

El enfoque de una educación centrada en resultados de aprendizaje predomina en el modelo del CEAACES. Al especificar cada criterio de evaluación, una y otra vez los autores insisten en su relación con los resultados. El modelo evidencia una obsesión por los resultados de aprendizaje de las carreras. Toda la formación profesional está pensada en función de los outcomes; los procesos educativos solo tienen relevancia en la medida que permitan obtener los resultados.

¿Por qué esa obsesión por los resultados de aprendizaje? El CEAACES argumenta que las universidades necesitan rendir cuentas a la sociedad y demostrar que, al final de sus carreras, los estudiantes tienen las competencias profesionales necesarias para funcionar en el mundo laboral. Desde su visión, son los resultados de aprendizaje los que mejor demuestran que los egresados han alcanzado dichas competencias (Morán y otros 2011).

## Enseñanza, aprendizaje y relación pedagógica

### *1. El discurso sobre el estudiante protagonista*

El CEAACES plantea que el principio guía de su modelo de evaluación es colocar al estudiante como protagonista y su aprendizaje como

---

su parte, para medir la expresión escrita de los estudiantes, hay reactivos en subáreas como estas: "analizar el plan del discurso conforme a la intención de comunicación" y "valorar la coherencia global" (CEAACES 2012a, 3-4).

objetivo principal. Esto significa "que se trata de valorar lo que el estudiante aprende efectivamente y no [...] lo que el profesor enseña o lo que el estudiante debería conocer" (Morán y otros 2011, 5-6).

Según el organismo, el protagonismo estudiantil forma la base para poner énfasis en el desarrollo de resultados de aprendizaje. En otras palabras, si la educación se centra en el estudiante, consecuentemente se da un gran peso a los resultados de aprendizaje. Nuestro análisis, sin embargo, no ha dado indicios de esta relación.

El protagonismo de los estudiantes supone que la educación se realice a partir de sus procesos de aprendizaje, considerando sus conocimientos, experiencias, necesidades y problemas. Estas consideraciones al parecer no se tienen en cuenta en el modelo del CEAACES. Tampoco encontramos referencias a un papel de estudiantes como participantes activos en el desarrollo de sus aprendizajes.

### *2. Una educación centrada en el profesor y la enseñanza*

En el discurso del CEAACES, encontramos varias expresiones que contradicen el principio del protagonismo estudiantil. Esto se evidencia, por ejemplo, cuando se describe la enseñanza-aprendizaje como un "proceso conducido por los docentes para producir cambios cualitativos y cuantitativos en los niveles de conocimientos, actitudes y destrezas a través de métodos de estimulación y orientación de los alumnos" (Morán y otros 2011, 82).[27] Expresiones como esta revelan más bien una concepción de educación centrada en el profesor como protagonista.

### *3. Transmisionismo y tecnocracia*

Según las pedagogías tradicionales, la enseñanza gira en torno a la transmisión de contenidos. El docente es el actor central y su papel consiste en transmitir lo que él conoce y sus alumnos ignoran.[28] Complementariamente, el aprendizaje es la recepción y asimilación de contenidos por el alumno, de modo que sea capaz de reproducir las informaciones recibidas y realizar las habilidades enseñadas (Kaplún 2006).

Enseñanza y aprendizaje se relacionan en una lógica lineal de proceso-producto. Santos Guerra (2007) afirma que, de acuerdo con esta lógica, solo puede aprender el alumno de la enseñanza del profesor. La enseñanza

---

27. De la misma forma se plantea, por ejemplo, que "el cuerpo docente [es] la base sobre la que se asienta y desarrolla el proceso de aprendizaje" (Morán y otros 2011, 6).
28. Para el CEAACES, la "transmisión del conocimiento" es un componente de calidad educativa (Morán y otros 2011). Desde la misma concepción, se utilizan términos como dictar clases y dictar cátedra, sobre todo en el modelo 2013.

aparece como un proceso orientado al logro de los objetivos operacionalizados por el docente, para luego comprobar con evidencias si el aprendizaje se ha producido. El aprendizaje es controlado desde la docencia, como un resultado explícito y medible de la intervención (Pérez 2006).

Esta concepción, predominante en el modelo del CEAACES, refleja una visión tecnocrática de la educación. El problema fundamental de la educación es de orden técnico, por lo que se podría prescindir de las teorías, así como de los contextos históricos, socioculturales y políticos que rodean al hecho educativo. Al dejar de lado estos aspectos, la innovación metodológica se vuelve prioritaria y se resuelve con el uso de técnicas neutras, aplicables en cualquier lugar y momento (Vázquez 2006).

### *4. Constructivismo y mediación pedagógica*

Los nuevos enfoques de la educación efectivamente conciben al estudiante como sujeto protagonista de su aprendizaje. Desde una visión constructivista, anclado ya en la universidad pública, se entiende el aprendizaje como un proceso activo de construcción o reconstrucción, que se desarrolla dentro de un determinado contexto sociocultural e histórico. La enseñanza es un proceso de "mediación pedagógica" (Gutiérrez y Prieto 1992), en que el profesor parte del estudiante y sus condiciones y lo acompaña en su formación (Garzón y Vivas 2004).

Esta concepción implica un cambio sustancial en la relación pedagógica: el rol del profesor ya no es tanto transmitir contenidos, sino ayudar a los estudiantes a crear estructuras cognitivas que les permitan manejar informaciones, pensar, investigar y enfrentar situaciones nuevas (Rodríguez Izquierdo 2008). Una importante función del profesor en el mundo actual es promover que los estudiantes tomen la educación en sus propias manos y desarrollen un aprendizaje productivo.

De este nuevo enfoque pedagógico no se reconoce mucho en el modelo de evaluación del CEAACES, aparte de algunos enunciados generales. Al contrario, el énfasis en el papel central del docente, el aprendizaje como efecto de la enseñanza y los resultados medibles revelan más bien una concepción transmisionista y tecnocrática de la educación.

## Participación, autonomía y contexto local

### *1. ¿Una evaluación participativa?*

El CEAACES distingue una evaluación externa de carreras y una autoevaluación por la propia institución. En cuanto a la evaluación externa, se trataría de "un proceso participativo de construcción en el que intervienen pares académicos" (Morán y otros 2011, 5). Por otra parte,

los actores de las carreras tendrían el derecho a la autoevaluación, derecho que supuestamente refleja el respeto a la autonomía del sistema universitario (Morán y otros 2011).

Aunque se anuncia que los responsables puedan autoevaluar sus carreras, a la vez se indica que el proceso debe realizarse "en función de los criterios, subcriterios e indicadores, presentados en el modelo de evaluación de carreras" (Morán y otros 2011, 63). Estas formulaciones hacen dudar sobre el nivel de participación de los actores locales. ¿Qué participación tienen ellos en una evaluación con pares académicos designados por el CEAACES como verificadores? ¿Qué se entiende por autoevaluación, si al personal de las carreras solo le queda ejecutar un proceso definido en detalles desde el nivel central?

El modelo del CEAACES, con sus principios orientadores, criterios, indicadores y formas de medición, determina para todas las carreras qué y cómo se debe evaluar. Con ello implícitamente se define qué es importante en las carreras. Difícilmente se puede hablar de un derecho a la autoevaluación cuando los responsables están obligados a seguir exactamente las directrices del CEAACES. Es solo el derecho a obedecer...

## *2. ¿Un contexto específico?*

Respetar la participación de los actores locales en la evaluación de carreras implica tomar en cuenta la especificidad de sus contextos. Según el CEAACES, el modelo se adapta a los contextos específicos de las carreras (Morán y otros 2011). Basándose en el principio de flexibilidad, se argumenta que las ponderaciones relacionadas con los criterios e indicadores se ajustan según el tipo de universidad: de docencia con investigación, de docencia o de educación superior continua. También se hace una diferenciación de evaluaciones para sedes, extensiones, centros de apoyo, etcétera (Morán y otros 2011).

Por más que se pretenda respetar la especificidad de las carreras, el marco de referencia del CEAACES limita seriamente ese principio. Pues uno de los propósitos fundamentales de la evaluación es justamente comparar la calidad de carreras, para así llegar a una clasificación de carreras semejantes. Este propósito lleva al desarrollo de evaluaciones estandarizadas, que, en lugar de tomar en cuenta las condiciones de cada carrera, terminan siendo un instrumento de homogeneización.

## *3. ¿Evaluar para mejorar o para controlar?*

Las limitadas condiciones para la participación local en la evaluación y la estandarización de esta reflejan una tendencia hacia la centralización de las decisiones sobre educación superior y su evaluación. Lo anterior refuerza la idea que la evaluación es ante todo un instrumento

del CEAACES para controlar a las universidades y las carreras desde el poder central (Villavicencio 2013). El discurso del CEAACES sobre participación, autonomía, contextualización, etc. se queda en un lenguaje eufemístico que, en lugar de promover el involucramiento de los actores locales, probablemente conduzca a su desmotivación y desmovilización.

La evaluación de las carreras universitarias tiene como finalidad mejorar su calidad educativa. Es importante preguntarse si la evaluación está jugando ese papel. También vale la pena considerar las experiencias de evaluación educativa en otros países. Según Aboites (2012), en México, después de más de veinte años de acumular enormes cantidades de información sobre la educación a todos los niveles, las evaluaciones no han llevado a ningún mejoramiento estructural. Al contrario, dice el autor, la educación actual de México está en una situación desastrosa.

¿Por qué con tantas evaluaciones no se ha podido llegar a cambios significativos en la educación mexicana? En el criterio de Aboites (2012, 7), gran parte de las evaluaciones han sido externas y estandarizadas, y este tipo de evaluaciones sirven "para clasificar a las instituciones y las personas como deficientes, regulares, buenas o muy buenas", pero no explican ni resuelven los problemas. Para comprender la realidad educativa, es necesario involucrar directamente a los actores locales en la evaluación. Ellos, los estudiantes, profesores y otros integrantes de la comunidad académica, conocen la realidad de sus carreras, de la universidad y su contexto y, por lo tanto, pueden desarrollar iniciativas de transformación más acertadas y profundas que los evaluadores externos (Aboites 2012).

## Discusión

El estudio ha arrojado una serie de resultados que nos permiten cuestionar el modelo del CEAACES para la evaluación de carreras universitarias. Demostramos que ese modelo, con todos sus criterios e indicadores, no llega a evaluar lo que pretende evaluar: la calidad educativa en las carreras. Analizamos algunos de los términos principales en el modelo, como excelencia, pertinencia y resultados de aprendizaje, que nos ayudaron a precisar la concepción de educación que subyace en el modelo de evaluación del CEAACES.

A nuestro entender, esa concepción puede caracterizarse de la siguiente manera:

1. Educación (superior) es la formación de personas competitivas y adaptables a las demandas del sistema productivo.
2. Enseñar es conducir a los estudiantes a los objetivos y los resultados estipulados; aprender es desarrollar las conductas programadas en la enseñanza.

3. Una obsesión por lograr y *garantizar* resultados observables, basándose especialmente en criterios de eficiencia y eficacia.
4. Una lógica lineal entre enseñanza y aprendizaje, proceso y producto, problema y solución, conocimientos y su aplicación.
5. Un afán de controlar la educación, mediante un arsenal de mecanismos e instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación permanente.
6. La noción de que la educación se desarrolla y mejora con técnicas y tecnologías neutras aplicables en cualquier espacio y momento.

Predomina en la concepción de educación del CEAACES una racionalidad técnico-instrumental que ignora el contexto social, histórico y político de los fenómenos y que da énfasis, en el conocimiento empírico y neutral, a la separación sujeto-objeto, a la cuantificación y tecnificación de la realidad y a la orientación utilitarista a los resultados y el control (Sánchez Rubio 2004; Estrada 2012).

La concepción de educación del CEAACES supone una universidad que reduce la formación de profesionales a la preparación para un empleo, la obtención de títulos y el ascenso social de individuos. La universidad es un lugar de inversión y creación de capital humano, en función de su rentabilidad. Este tipo de universidad se ha extendido en muchos países de Europa, especialmente en los últimos quinca años, en el marco del Plan Bolonia y el proceso Tuning, proceso que pretende implementarse en las universidades de América Latina bajo el nombre Alfa Tuning.[29]

Nuestra crítica al modelo de evaluación del CEAACES no niega la necesidad de evaluar carreras, ni el papel del Estado al respecto. Sin embargo, es poco probable que una evaluación estandarizada, que trata a los actores locales como simples ejecutores, aporte algo sustancial al mejoramiento de la educación superior en el país.

Si aspiramos que la evaluación contribuya al cambio cualitativo de las carreras, no es suficiente medir los resultados de aprendizaje de los estudiantes, ni el cumplimiento de ciertas condiciones (físicas, organizativas, procedimentales, personales...). Precisa tomar en cuenta el carácter procesual de las carreras y los contextos en que se desempeñan y acercarse a las prácticas, las estrategias de enseñanza y aprendizaje, los avances y dificultades en investigación, su articulación con el entorno local y nacional, la cooperación interdisciplinaria...

Lo anterior requiere involucrar el conocimiento de los actores locales de las carreras (docentes, estudiantes, autoridades, administradores) y hacer evaluaciones democráticas que estén en sus manos, eventualmente en colaboración con organismos gubernamentales, evaluaciones que respeten la diversidad de condiciones en universidades y carreras y que permitan obtener las informaciones necesarias para construir propuestas a su medida.

---

29. Sobre el proyecto *Alfa Tuning-América Latina*, véase Beneitone y otros (2007). Para una crítica sobre la implementación de *Tuning* en América Latina, véase Aboites (2010).

Una evaluación democrática supone márgenes suficientes de autonomía universitaria y espacios para el debate amplio, crítico y autocrítico en las universidades. Ese debate ha estado ausente en los últimos años o, por lo menos, ha quedado muy limitado.

Un tema fundamental para la discusión es sin duda el rol de la universidad en el mundo y en el Ecuador de hoy. ¿Cuál es la educación superior que queremos? ¿La que funciona como cantera para las empresas nacionales y transnacionales al servicio del crecimiento económico o la que es instancia de cuestionamiento, resistencia y proposición, en busca de posibilidades de cambio hacia una mayor humanización? (Sánchez Rubio 2004). La discusión sobre el rol de la universidad y la educación que queremos, sin lugar a dudas, incidirá en nuestro posicionamiento en torno a modelos de evaluación en educación superior.

Considerando los resultados del estudio presentado, nos parece urgente que se creen alternativas al modelo del CEAACES para la evaluación de carreras. A modo de conclusión, resumimos a continuación algunos desafíos para las políticas públicas al respecto.

1. Promover evaluaciones democráticas de las carreras, con participación de todos los actores involucrados, analizando tanto los procesos de trabajo como las condiciones y los resultados de aprendizaje de los estudiantes.
2. Fomentar el debate amplio en (y entre) las universidades sobre el rol de la universidad en el mundo actual y sus implicaciones para el quehacer académico en cada carrera con respecto a la docencia, la investigación y la vinculación con la colectividad.
3. Priorizar el papel de la evaluación como instrumento de aprendizaje y reflexión compartida sobre el trabajo realizado en las carreras, con miras al desarrollo de propuestas de mejoramiento.
4. Promover evaluaciones que permitan analizar:
   a. El desarrollo integral de los estudiantes como ciudadanos y futuros profesionales, incluyendo, entre otros, sus capacidades de cooperación, diálogo y pensamiento crítico.
   b. El avance en las carreras hacia una educación centrada en los estudiantes y sus procesos de aprendizaje.
   c. Las necesidades y condiciones específicas en que se encuentran las diferentes universidades y carreras en el país.
   d. La pertinencia de carreras en relación con el desarrollo del contexto local de cada universidad, tomando en cuenta especialmente las condiciones de vida de los sectores no privilegiados.
5. Promover la construcción de exámenes con tareas y condiciones realistas, que reflejen situaciones representativas de la ciudadanía y de la práctica profesional para la que se preparan los estudiantes.

## Lista de referencias


Aboites, Hugo. 2010. "Latin American Universities and the Bologna Process: From Commercialization to the Tuning Competencies Project". *Globalization, Societies and Education* 8, No. 3 (septiembre): 443-55.

---. 2012. "La disputa por la evaluación en México: Historia y futuro". *El Cotidiano*, No. 176 (noviembre-diciembre): 5-17.

Anderson, Lorin, y David Krathwohl, edit. 2001. *A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing: A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives*. Nueva York: Longman.

Beneitone, Pablo, César Esquetini, Julia González, Maida Marty Maletá, Gabriela Siufi, y Robert Wagenaar, edit. 2007. *Reflexiones y perspectivas de la educación superior en América Latina*. Bilbao: Universidad de Deusto / Universidad de Groningen.

CEAACES (Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior). 2012a. *Guía para el estudiante: Examen de Competencias Generales*. Quito.

---. 2012b. *Guía para el estudiante: Examen de Competencias de Especialización en Pedagogía*. Quito: CEAACES.

---. 2013. *Modelo para la evaluación de las carreras presenciales y semi-presenciales de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador*. Quito: CEAACES.

Díaz Barriga, Ángel. 2006. "El enfoque de competencias en la educación. ¿Una alternativa o un disfraz de cambio?" *Perfiles Educativos* 28 (111): 7-36.

Dochy, Filip, Mien Segers y Sabine Dierick. 2002. "Nuevas vías de aprendizaje y enseñanza y sus consecuencias: una nueva era de evaluación". *Revista de Docencia Universitaria* 2 (2), Universidad de Murcia. ‹http://revistas.um.es/redu/article/view/20051/19411›.

Domínguez, Mario, e Isis Sánchez. 2013. "Reestructuración de la enseñanza superior: Postmodernidad ideológica, profesionalización liberal y mercado desregulado de la educación". *Athenea Digital* 13, No. 1 (marzo): 197-215. ‹http://psicologia-social.uab.s/athenea/ index.php/atheneaDigital/article/view/ 1032-Dominguez›.

Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Superior* (LOES). 2010. *Registro Oficial*, No. 298, 12 de octubre.

Espino de Lara, Ramiro. 2005. "Educación holista". *Revista Iberoamericana de Educación*. ‹http://rieoei.org/fil_edu3.htm›.

Estrada, John. 2012. "La formación por competencias y el mundo del trabajo: de la calificación a la empleabilidad". *Revista de Salud Pública* 14 (1), 98-111.

Garzón, Carlos, y Mireya Vivas. 1999. "Una didáctica constructivista en el aula universitaria". *Revista Educere* 3 (5). ‹http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/19454/1/articulo3-5-5.pdf›.

Gentili, Pablo. 2007. *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos*. Rosario: Homo Sapiens.

Gutiérrez, Francisco, y Daniel Prieto Castillo. 1992. *La mediación pedagógica. Apuntes para una educación a distancia alternativa*. San José: RNTC/Universidades Rafael Landívar y San Carlos de Guatemala.

Gimeno Sacristán, José. 2002. *La pedagogía por objetivos: Obsesión por la eficiencia*. Madrid: Morata.

Hare, John. 2010. *La educación holística: una interpretación para los profesores de los programas del IB*. ‹http://blogs.ibo.org/position/paper/files/ 2010/10/La_educaci% C3%B3n-ho% C3% ADstica_John-Hare.pdf›.

Kaplún, Gabriel. 2006. "¿Democratización electrónica o neoautoritarismo pedagógico?" *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* 8, No. 3 (septiembre-diciembre): 49-63.

Marzano, Robert. 2000. *Designing a New Taxonomy of Educational Objectives*. Thousand Oaks: Corwin Press.

Mendoza, Enrique. 2009. *Temas básicos de pedagogía*. Cuenca: Universidad de Cuenca.

Morán, Eduardo, Arturo Villavicencio, Nelson Subía, Francisco Salgado, Sergio Flores y María Zambrano. 2011. *Modelo general para la evaluación de carreras con fines de acreditación*. Quito: CEAACES.

Pérez, Leonel, y Daniel Alejandro González. 2011. "Dime cómo evalúas y te diré qué enseñas: Un análisis teórico sobre las relaciones entre la evaluación del aprendizaje y la enseñanza-aprendizaje de la justicia social". *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 4, No. 1: 136-48. ‹http://www.rinace.net/riee/numeros/vol4-num1/art7.pdf›.

Perrenoud, Philippe. 2008. *La evaluación de los alumnos. De la producción de la excelencia a la regulación de los aprendizajes: Entre dos lógicas*. Buenos Aires: Colihue.

Rodríguez Izquierdo, Rosa María. 2008. "Un modelo de formación basado en las competencias: Hacia un nuevo paradigma en la enseñanza universitaria". *Contextos Educativos*, No. 11: 131-47.

Sánchez Rubio, David. 2004. "Crisis paradigmática, responsabilidad universitaria y amenazas globales". En José María Martínez Seco y David Sánchez Rubio, coord., *Esferas de democracia* 11-36. Sevilla: Ed. Aconcagua Libros.

Santos Guerra, Miguel Ángel. 2007. *La evaluación como aprendizaje: Una flecha en la diana*. Buenos Aires: Bonum.

Segers, Mien, Filip Dochy y Erik de Corte. 1999. "Assessment Practices and Students Knowledge Profiles in a Problem-Based Curriculum". *Learning Environments Research* 2, No. 2 (mayo): 191-213.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). 2013. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017: Todo el mundo mejor. Quito: SENPLADES.

Torres Santomé, Jurjo. 2007. *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Madrid: Morata.

Trowler, Paul. 2003. *Education Policy*. Londres: Routledge.

Tünnermann, Carlos. 2009. "Pertinencia y calidad de la educación superior". En Seminario tendencias y desafíos de la educación superior en el marco de la Conferencia Mundial de Educación Superior, París.

UNESCO. 1998. "Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción". En *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*. París: UNESCO. ‹http://www. unesco.org/education/educprog/wche/ declaration_ spa.htm›.

Van der Bijl, Bart.2015. "La evaluación de carreras universitarias en el Ecuador: ¿Desde qué concepción de educación?". Anales, No. 57 (julio): 9-22.

Vázquez, Piedad. 2006. *Teoría crítica de la educación y derechos humanos: Lineamientos para una propuesta educativa*. León: Universidad de León.

Villavicencio, Arturo. 2012. *Evaluación y acreditación en tiempos de cambio: la política pública universitaria en cuestionamiento*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

---. 2013. "¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana?". En Alberto Acosta y otros. *El correísmo al desnudo*, 216-31. Quito: Montecristi Vive.

Walsh, Catherine. 2007. "Interculturalidad, colonialidad y educación". *Revista Educación y Pedagogía* 19, No. 48 (mayo-agosto), (Medellín: Universidad de Antioquia): 25-35.

# ¿QUÉ VÍNCULOS, CON CUÁLES COLECTIVIDADES? LA VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD EN LAS INSTITUCIONES Y REFORMAS UNIVERSITARIAS

Cristina Cielo y Lucía Pérez Martínez[1]

Existe un amplio reconocimiento –tanto entre sus gestores como entre sus críticos– de que las políticas públicas para mejorar y regular la educación superior en Ecuador han llevado a una renovada y necesaria atención al sistema universitario. Sin embargo, los mecanismos y los instrumentos para esta renovación se siguen disputando. La diversidad de posiciones en estos debates responde a distintas interpretaciones sobre el pasado universitario, sus transformaciones presentes y el rol que puede y debe tener la educación superior en la política, la economía y la sociedad. Cambios trascendentales en las políticas universitarias se han dirigido principal y públicamente a evaluar a las universidades, invertir en la investigación y titulación docente y regular el ingreso a las universidades públicas. La atención mediática e investigativa también se ha centrado en estos temas. Menos importancia explícita se le ha dado a la tercera función universitaria, la extensión o la vinculación de la universidad con su entorno. Pero las transformaciones en este ámbito son significativas, ya que la vinculación revela la relación universidad-Estado-sociedad que las políticas implican y el horizonte hacia el que apuntan.

En este artículo, exploramos la articulación entre las formas de vinculación con la sociedad y el rol asumido por las universidades como productoras de conocimiento. Identificamos tres tendencias en las formas de la vinculación universitaria con la sociedad: 1. la vinculación *mediante la extensión* desde una *universidad humanística* que contribuye al bien social con actividades de servicio y de divulgación, 2. la vinculación *para colaborar en la transformación* realizada por la *universidad partícipe* en procesos dialógicos y epistemológico-políticos para la constitución de la sociedad, y 3. la vinculación *en procura del desarrollo* en que la *universidad experta* responde a necesidades sociales fomentando la productividad.

La primera sección revisa estudios sobre las concepciones de la vinculación y examina algunas universidades ecuatorianas cuyo modelo

---

1. FLACSO-E.

de vinculación tiende hacia la *vinculación a través de la extensión*. En la segunda sección, analizamos la primera década del establecimiento del sistema universitario, en la que se propone una forma de *vinculación universitaria para colaborar en la transformación*, e identificamos universidades particulares que apuntan a esta segunda forma de vinculación. Finalmente, examinamos la *vinculación en procura del desarrollo*, enfocándonos en universidades y políticas nacionales que tienden hacia esta forma de vinculación, así como sus impactos y debates. Evidenciamos, a lo largo del artículo, la diversidad de formas de concebir y realizar la vinculación con la sociedad desde distintas universidades en el país. Argumentamos que las políticas educativas a partir de 2010 buscaron regular las formas de vinculación universitaria con importantes consecuencias para su institucionalización, pero dicho proceso estuvo acompañado por un problemático impulso homogeneizador.

## Teorizando y examinando su modelo tradicional a través de la extensión

Las tres formas nombradas de concebir y realizar la vinculación –la *vinculación a través de la extensión*, la *vinculación para colaborar en la transformación* y la *vinculación en procura del desarrollo*– se deben entender como tendencias generales en vez de modelos. Pueden existir actividades de cada forma de vinculación en una universidad, pero predominará cierta tendencia o lógica que emerge de su historia y contexto particular. En esta sección, partimos de la literatura relevante para reconstruir las tres tendencias de vinculación en Ecuador y después identificamos universidades en las que la lógica de la *vinculación a través de la extensión* prevalece.

### *1. Diversas concepciones de la vinculación universitaria*

No hay una forma superior de vinculación, sino que la articulación de una universidad con diversos sectores de la sociedad se constituye como respuesta –siempre polémica– a las necesidades identificadas. Es así que, son particularmente útiles los estudios que ubican las diversas maneras de concebir e institucionalizar la vinculación universitaria en su contexto histórico y geográfico. Las tres categorías de vinculación que empleamos en este estudio modifican categorías propuestas por otros autores, con el fin de precisar esos aportes y comprender mejor la diversidad y las políticas de vinculación en el contexto ecuatoriano.

González y González (2013) reconocen tres concepciones en las discusiones sobre las prácticas de vinculación universitaria: el modelo tradicional de extensión, el modelo economicista y el modelo de desarrollo integral. De manera relacionada, Campos y Sánchez (2006, 21) hablan

de las distintas visiones de la vinculación: la visión fisicalista, que busca acortar distancias físicas entre la universidad y la sociedad, la visión economicista, que depende de la relación de la universidad con el mercado, y la "vinculación como nueva función de las universidades". El modelo tradicional y fisicalista es una forma de vinculación asistencialista y unidireccional, mientras que el modelo economicista es mercantil y funcional. El modelo de desarrollo integral, por su parte, hace de la vinculación "un eje estructurador de la planeación académica" (Campos y Sánchez 2006, 23) y "parte de la democratización del saber [...] desde un diálogo interactivo y multidireccional" (González y González 2013, 8).

Tanto para González y González como para Campos y Sánchez, la tercera forma de vinculación que describen es evidentemente más deseable. Naidorf, Giordana y Horn (2007, 28) también exponen una diferenciación normativa y prefieren lo que han definido como la "perspectiva social" de la pertinencia. Esta se caracteriza por considerar la universidad "como un actor protagónico, con capacidad de crítica y de cuestionamiento". Se diferencia del enfoque economicista de la pertinencia, caracterizada por la tendencia de establecer vínculos con empresas, y la perspectiva política, con ideas "ambiguas o contradictorias en cuanto a la articulación o relación entre Universidad y Sociedad" (28). Vale la pena señalar que cada forma de manejar la vinculación universitaria se acompaña por una distinta comprensión de la constitución de la *comunidad*, el *colectivo* o la *sociedad* con la cual se relaciona dicha institución (Paredes 2012).

Serna (2007) contextualiza tales formas de vinculación en los períodos históricos en los que fueron predominantes. El modelo altruista y asistencialista, que apareció desde principios del siglo XX en América Latina, busca llevar los servicios universitarios a los sectores más pobres y necesitados de la sociedad. El modelo divulgativo, que llegó con fuerza a América Latina en la década de los 50 desde los EUA, difunde los conocimientos universitarios a una sociedad liberal para su elevación cultural. El tercer modelo concientizador de la vinculación emana de las izquierdas latinoamericanas en los 60 y 70. Finalmente, el modelo vinculatorio-empresarial, implementado desde mediados de los 80, valora sobre todo la respuesta de las universidades a las necesidades económicas de la sociedad (Serna 2007). En la misma línea de analizar la vinculación universitaria en términos contextuales, Tunnerman (2000) considera los parámetros de la situación de la sociedad y la actitud de la universidad respecto de la sociedad para distinguir distintas respuestas universitarias frente a ella.

Asimismo, debemos comprender que las formas de vinculación universitaria emergen de comprensiones situadas de la producción del conocimiento universitario y de la constitución de la sociedad. A base de estos aportes, fundamentamos nuestro análisis con las siguientes caracterizaciones de la vinculación (tabla 1).

**Tabla 1**
**Tendencias en la vinculación universitaria con la sociedad**

| | **Vinculación a través de la exensión** | **Vinculación para la colaborar en la transformación** | **Vinculación en procura del desarrollo** |
|---|---|---|---|
| **Concepción de universidad** | Universidad humanística | Universidad partícipe | Universidad experta |
| **Propósito de la vinculación** | Contribuir al bien social | Colaborar en la construcción de la sociedad | Responder a las necesidades sociales |
| **Énfasis de sociedad con el que se articula** | Comunidades y sectores marginales | Procesos epistemológicos y políticos | Dinámicas productivas |
| **Forma del vínculo** | Unidireccional | Dialógico | Funcional |
| **Tipo de vinculación** | Servicio comunitario y divulgación | Intercambios y reflexiones sociales | Colaboración o proyectos dirigidos al desarrollo |
| **Ejemplos de actividades** | Consultorios y servicios<br>Pasantías y prácticas preprofesionales<br>Publicaciones y exposiciones | Cursos de formación continua<br>Proyectos de investigación participativa<br>Gestión de redes | Asesorías técnicas<br>Convenios de colaboración<br>Transferencia de tecnología<br>Incubadoras de empresas |

Elaboración propia.

Pensar la diversidad de las formas de vinculación nos ayuda a comprender el rol y las implicaciones sociales de distintas institucionalizaciones de la vinculación. No se trata de determinar cuál modelo de vinculación es el que las universidades ecuatorianas deberían seguir, sino comprender cómo estas responden a sus contextos desde sus diversos propósitos e historias. Empezamos con una exploración de universidades cuya forma de vincularse con su entorno tiende hacia la *vinculación a través de la extensión*.

## *2. Universidades humanistas contribuyendo al bien común*

Por la tradición latinoamericana de la extensión universitaria, la forma de *vinculación universitaria a través de la extensión* es la más arraigada en el país. Las actividades de extensión existen en todos los programas universitarios, pero observamos que es la lógica predominante y fundamental de la vinculación en ciertas universidades católicas y

provinciales. Para estas universidades, tanto humanistas como comunitarias, la vinculación con la sociedad está destinada a contribuir al bien social mediante actividades y proyectos de servicio.

Aunque no se limitan sus visiones de la vinculación a las actividades y proyectos de extensión, las universidades católicas claramente tienen una "vocación de servicio" (PUCE 2010). Esta vocación, para la Universidad Politécnica Salesiana (UPS), se traduce en una atención a "los requerimientos de diversos sectores e instituciones de la sociedad, con especial énfasis en los sectores sociales menos favorecidos" (UPS 2009, 7). La PUCE, por su parte, tiene entre sus principios formativos el "humanismo cristiano" y "la pedagogía Ignaciana" (PUCE 2016, 37); central a los valores ignacianos es el principio de *ser más para servir mejor*. La universidad presenta su *Catálogo de servicios* (2010, 6), en el que se lee: "la Universidad exhibe todo aquello que puede brindar a la comunidad [y], por otra parte, la comunidad nos presenta sus demandas, sus necesidades más urgentes en el ámbito de la consultoría, los servicios técnicos, la formación continua, el servicio social [...]. La demanda social necesitamos conocerla, sentirla" (6). La *vocación de servicio* de estas dos universidades se reconoció con premios institucionales nacionales en 2016 por ser "pioneras en el trabajo con las comunidades (*El Telégrafo* 2016); la UPS recibió el Premio Matilde Hidalgo de Diálogo de Saberes y la Católica el Premio para la Vinculación con la Comunidad.

Otras universidades católicas reflejan esta misma tendencia de concebir la *vinculación con la colectividad a través de la extensión*. Los datos que publicó el CONEA en 2009 demuestran la importancia de la vinculación en las universidades católicas antes que se requiera de los estudiantes de pregrado 160 horas de servicio comunitario (Reglamento de Régimen Académico 2013). La siguiente tabla muestra el promedio de programas de vinculación por carrera en universidades cofinanciadas, públicas y autofinanciadas, además del porcentaje de docentes y estudiantes que participan en actividades de vinculación.

**Tabla 2**

**Programas y participación en la vinculación con la colectividad por tipo de institución**

| | Promedio de programas (por carrera) | Docentes involucrados en actividades de vinculación | Estudiantes involucrados en actividades de vinculación |
|---|---|---|---|
| Cofinanciadas | 1,3 | 28,5% | 16,2% |
| Públicas | 0,51 | 16,1% | 10,5% |
| Autofinanciadas | 0,5 | 12,8% | 7,2% |

Fuente: CONEA (2009, 71).

En las universidades ecuatorianas cofinanciadas, mayormente vinculadas a la Iglesia católica, "puede ser que el desarrollo de la extensión universitaria se realice bajo la lógica del trabajo social y la labor pastoral, por lo que puede verse como prioritario para su función social" (CONEA 2009, 71).

No solo el número de programas y participantes en la vinculación dan cuenta del compromiso de las universidades cofinanciadas para contribuir al bien común. También es importante el tipo de actividades de vinculación que realizan estas universidades humanistas. La Universidad Católica de Cuenca, por ejemplo, establece entre las obligaciones de su Comisión de Vinculación: "proponer mecanismos y actividades orientados a proyectar la Universidad y su trabajo académico a la sociedad ecuatoriana, y de preferencia a los sectores populares y marginales" y "coordinar con las Unidades Académicas proyectos de consultoría, capacitación, producción, difusión cultural y prestación de servicios a la comunidad" (UCACUE 2008, art. 49).

Esto se traduce en programas tales como los de atención integral a la salud de la familia y estrategias biopsicosociales de la inclusión para la población y de difusión del conocimiento, el arte y la cultura (UCACUE 2014). De manera similar, entre las competencias de la Comisión de Vinculación de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, está "Organizar con las Facultades los programas, seminarios, conferencias y cursos extracurriculares para la colectividad en general" (UCSG 2008, cap. IIb). La Universidad del Azuay también tiene un claro enfoque de la vinculación, como el acercamiento a la comunidad para contribuir a su bien común, con líneas de acción en la vinculación de asistencia comunitaria, educación continua, servicios de apoyo de las estructuras académicas, difusión y promoción cultural y servicios y asesoramiento (UDA 2014).

Esta forma de vincularse con la colectividad, mediante el prestar servicios a la comunidad también es fundamental en las universidades provinciales con compromiso fuerte con la mejora de las condiciones rurales. La Universidad Agraria del Ecuador, por ejemplo, fue creada para "la dotación de asistencia técnica, la extensión agropecuaria, el entrenamiento permanente en el campo práctico de la mano de la investigación" (UAE 2014, 6). Esto ha significado una atención en la UAE al trabajo comunitario y a la difusión de información. Vemos este enfoque también en la Universidad Nacional de Chimborazo. Sus actividades de vinculación incluyen "actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables" y la promoción y difusión de "manifestaciones culturales y recreativas" (UNACH 2013, 775).

Recalcamos que todas las universidades en las que se observa la importante tendencia de manejar sus programas de *vinculación a través de la extensión* también implementan componentes de *vinculación para colaborar en la transformación* y de *vinculación en procura del desarrollo*.

Además, las universidades públicas centrales, politécnicas y privadas realizan muchas actividades y proyectos de extensión. Sin embargo, como hemos visto en este acápite, los objetivos y programas de vinculación de las universidades católicas y de provincia a menudo se enmarcan en una lógica que concibe su relación con la sociedad en términos de servicio para el bien social.

## Hacia la vinculación para colaborar en la transformación de la sociedad

El reto de ordenar y regular el sistema universitario ha sido enorme frente a la heterogeneidad de universidades que se establecieron en el período neoliberal, en el que se triplicó de 24 universidades y escuelas politécnicas al principio en 1989 a 72 universidades y escuelas politécnicas en 2010. El diagnóstico realizado por el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP 1994), con el proyecto Misión de la Universidad Ecuatoriana para el siglo XXI, identifica cinco "nudos críticos" que el sistema universitario ecuatoriano debía resolver. El primer nudo mencionado es la "insuficiente vinculación de las Universidades y Escuelas Politécnicas con el medio externo".

Esta sección mira las respuestas del sistema universitario a este diagnóstico. Primero, identificamos cambios en el modelo y las políticas nacionales de vinculación en la primera década del presente siglo XXI. Presenciamos un cambio en la labor social que se espera de las universidades: al inicio de la década, las políticas promueven la *vinculación a través de la extensión*; hacia el final de la década, se expresa la necesidad que las universidades participen de manera más activa en la transformación de la sociedad. En la segunda subsección, ejemplificamos el modelo de *vinculación para colaborar en la transformación* con datos y reflexiones de algunas universidades públicas.

### *1. Políticas para reformar la universidad y su vinculación con la sociedad*

Para velar por la calidad de las instituciones de educación superior, se estableció el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA). En su informe *Los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y la acreditación de la Educación Superior en el Ecuador* (2003a, 4), el CONEA sintetiza que "la problemática fundamental de la Universidad se refiere a una obsolescencia de los mecanismos de relación entre la Universidad y la Sociedad ecuatoriana en la parte externa y a un estancamiento en el desarrollo de las funciones cardinales de la Universidad en lo interno" (4). Con base en este análisis,

el CONEA (2003b) define la *Guía de autoevaluación con fines de acreditación para las universidades y escuelas politécnicas*, con las siguientes ponderaciones para cada una de las cuatro funciones universitarias:

| | | |
|---|---|---|
| a) | Gestión administrativa | 32%. |
| b) | Docencia | 32%. |
| c) | Investigación | 19%. |
| d) | Vinculación con la colectividad | 17%. |

La vinculación, por lo tanto, se concibe y se valora como una función central a la misión de la universidad. Pero, ¿qué forma de vinculación se promueve con este primer modelo de evaluación? Un enfoque en los indicadores concretos del modelo nos demuestra que hay una importante tendencia a comprender la *vinculación a través de la extensión*. El criterio de *Vinculación con la Colectividad* se compone con dos ámbitos en el modelo de 2003: la "interacción social", con un peso global de 9%, y el "impacto institucional", con un peso global de 8% en la evaluación total. El ámbito de la "interacción social" se refiere a la gestión institucional y a la participación de actores universitarios en actividades y programas de extensión. Subyace la concepción de la universidad humanista, que contribuye al bien social con actividades de servicio y de divulgación.

Si bien el modelo se enfoca en la *vinculación a través de la extensión*, también introduce el reconocimiento de una relación dialógica entre la universidad y la sociedad. El segundo ámbito de *impacto institucional* se refiere a la apreciación de la colectividad sobre el trabajo de la universidad; sugiere un interés en una relación bidireccional y de mutua transformación entre la universidad y la sociedad. La tendencia hacia una universidad partícipe en la sociedad –en que la *vinculación organiza su trabajo para colaborar en la transformación*– se perfila y estimula en el siguiente modelo de evaluación universitaria de 2009.

En 2009, el CONEA apunta hacia una labor universitaria de vinculación transformativa y dialógica, de acuerdo con la definición de *vinculación* que se da en la II Conferencia Latinoamericana de Difusión Cultural y Extensión Universitaria en México en 1971:

> la interacción entre la universidad y los demás componentes del cuerpo social, a través de la cual esta sume y cumple su compromiso de participación en el proceso social de creación de la cultura, liberación y transformación radical de la comunidad nacional. (CONEA 2009, 69)

Se promueve así una mutua participación de la universidad y la sociedad para la transformación de ambas: "Se trata de la exigencia de una sociedad que participe más activamente en las tareas de la universidad y, a su vez, de una universidad con mayores responsabilidades para con esta" (CONEA 2009, 70).

Si bien con este modelo de evaluación pasó la evaluación de la *vinculación con la colectividad* al criterio de *academia*, esto se acompaña por un claro esfuerzo de integrar la pertinencia y la vinculación a la evaluación de todas las funciones de las universidades. En el criterio *academia*, el modelo de evaluación de 2009 considera que el trabajo docente de calidad se define en gran parte por su pertinencia. Cuantitativamente, la *vinculación con la colectividad* pesa 9,39% del criterio de *academia*, que toma como principio la interacción de las instituciones de educación superior con otros sectores de la sociedad. Se señala que es de calidad la "docencia que logre efectivizar el necesario nexo que debe existir entre las IES [instituciones de educación superior] y su entorno y que pueda, a su vez, integrar en estas acciones a los estudiantes" (CONEA 2009, 39). Bajo el subcriterio de *vinculación con la colectividad*, se evalúan los programas de extensión y la participación de docentes y estudiantes en estos programas. La activa participación de los actores universitarios, como partícipes en la construcción de dinámicas y procesos sociales, se alienta, incluyendo los indicadores de los *deberes y derechos* y del *cogobierno* de docentes y estudiantes.

Los criterios de investigación y de gestión del modelo de evaluación de 2009 también indican la importancia que se otorga a una relación universidad-sociedad de transformación colaborada y dialógica. Se evalúan no solo las políticas y productos de la investigación, sino también la *praxis investigativa* y la pertinencia del trabajo investigativo. En su análisis de las debilidades de la investigación en las instituciones de educación superior, se señala la "articulación sumamente débil de la investigación académica con el contexto económico y social" y "una ausencia preocupante de la comunidad académica en el debate y discusión en torno a la agenda de desarrollo nacional" (CONEA 2009, 135). Incluso en el criterio de la *gestión*, se evidencia en la perspectiva del CONEA que la universidad debe participar en la construcción de la sociedad. Los indicadores que emplea para la evaluación de la *gestión* "transcienden [...] los márgenes estrechos del enfoque tradicional de la gestión y administración y han sido seleccionados bajo la perspectiva de organizaciones socialmente pertinentes con un papel fundamental que desempeñar en la construcción social" (CONEA 2009, 2).

En la primera década del siglo XXI, los órganos rectores del sistema reaccionaron para contrarrestar lo que consideraban la mercantilización peligrosa del conocimiento en la educación superior. Así, ese período vio importantes primeros pasos en la consolidación de un sistema estatal para regular la educación superior en el país. Se buscó redireccionar el sistema universitario y la relación que este tenía con la sociedad en su conjunto. En 2003, el modelo de evaluación tendía hacia comprender y fomentar la *vinculación universitaria basada en la extensión*. En 2009, se plasmó una visión más clara de la universidad como partícipe activa

y la *vinculación como un trabajo dialógico con y para la transformación* de la sociedad.

## *2. Universidades partícipes en procesos epistemológico-políticos*

Ninguna institución de educación superior –o institución social, formal o informal, en realidad– está exenta de la participación en procesos epistemológico-políticos que transforman la sociedad. Algunas universidades, sin embargo, hacen explícito que su vinculación con la sociedad se trata de una colaboración en la que la universidad, en tanto parte de la sociedad, reflexiona y participa activamente en esta transformación. Hemos visto que esta concepción de la vinculación se modeló en la evaluación universitaria de 2009 del CONEA, pero esta visión de la universidad ha estado presente en América Latina desde principios de siglo y explícitamente en Ecuador desde la Segunda Reforma Universitaria en los 70.

El programa político de transformación universitaria de Manuel Agustín Aguirre buscaba integrar una *universidad militante* a las luchas sociales, basado en la "unidad indisoluble entre la Universidad y el pueblo" (Aguirre 1973). Agustín Aguirre fue rector de la Universidad Central del Ecuador (UCE) por apenas un año, pero la herencia de su visión de una universidad transformadora se evidencia hasta ahora. Los primeros tres fines que la universidad define en su Estatuto (2010) son:

a) Crear y recrear conocimiento, ciencia, tecnología, arte y cultura, como aportes a la construcción de la base científico-tecnológica nacional y de la sociedad del conocimiento.
b) Promover, fortalecer y difundir la investigación científica, tecnológica, artística y cultural.
c) Formar profesionales humanistas, con profundo sentido de solidaridad y de alta calidad científica, que les permita conocer la realidad para transformarla y comprometidos con el desarrollo soberano del país (UCE 2010, 14).

Así, la UCE busca darle más peso a la *vinculación para colaborar en la transformación*:

> Nosotros estamos tratando de superar el concepto de que la vinculación es una acción de intervención en la sociedad, muchas veces unidireccional [...]. Creemos que la vinculación debe estar [...] en el horizonte de la Universidad. Luego creemos que hay una dimensión pedagógica/cultural, es decir que la vinculación esté relacionada con las metodologías de aprendizaje como práctica, en ese sentido puede incluir proyectos articuladores; y una tercera dimensión es la social que se desarrolla en progra-

> mas y proyectos de investigación acción, algunos proyectos comunitarios. (Coordinador de vinculación, UCE, 5 de abril de 2017)

Igualmente, existen esfuerzos y proyectos de universidades católicas y provinciales que buscan combinar su tradición de extensión con prácticas transformadoras de los mismos actores universitarios, del conocimiento y de la colectividad. Sin embargo, como hemos venido argumentado, hay tendencias institucionalizadas que definen posicionamientos y prácticas diversas de vinculación.

Una de las instituciones de educación superior que explicita su forma de concebir la *vinculación como colaboración para la transformación* social es la Universidad Andina Simón Bolivar. La UASB-E busca articularse con organizaciones y sectores sociales y políticos "a fin de avanzar conjuntamente en el conocimiento de la realidad y de asumir conjuntamente, compromisos para modificar cualitativamente la realidad concreta" (Paredes 2012, 5). En este sentido, su especialización en programas de posgrado no implica un alejamiento de los diversos sectores sociales; más bien, desde esta especificidad, se reconoce la implicación de la universidad en los procesos sociales que son fundamentalmente políticos. En reflexiones internas en la universidad, se discutió la necesidad de superar la concepción de la *vinculación a través de la extensión*:

> Esta concepción habíamos visto que implica una subordinación de la universidad a los modelos de desarrollo. Implica fundamentalmente una perspectiva de transferencia de información de saberes de técnicas, en una forma asistencialista y clientelar, donde predomina una concepción del don. Y cuando se genera estos procesos se genera una lógica de dependencia. La otra posición es una dialógica crítica, ligada a la lógica de compartir y del interaprendizaje. (Coordinador de vinculación, UASB-E, 5 de abril de 2017)

Los tipos de proyectos que emergen de esta visión de vinculación suelen ser colaboraciones de mutuo aprendizaje y fortalecimiento de organizaciones sociales y políticas con largos períodos de duración. La UASB-E ha trabajado, por ejemplo, por más de veinte años con maestros y maestras en el Programa de Mejoramiento del Bachillerato para fomentar su participación en las reformas curriculares del Ministerio de Educación. En el Programa de Capacitación a Dirigentes Campesinos se desarrollan espacios de reflexión y formación en conjunto con la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador. También se realiza un trabajo de vinculación transformadora con la Internacional de Servicios Públicos, a la que se integran una docena de organizaciones sindicales nacionales. Los programas de formación con el ISP, a lo largo de más de una década, permiten "fortalecer a las organizaciones en su capacidad de pensamiento, su accionar

y su lucha autónoma y, al mismo tiempo, enriquecer el quehacer universitario, con la presencia de trabajadores/as, con sus saberes, sus conocimientos y sus historias de lucha" (UASB-E 2017).

Más que las actividades específicas que se realizan, la forma de vinculación de una universidad tiene que ver con el acercamiento epistemológico y político a los actores externos a la universidad. Los programas de vinculación de la UASB-E involucran actividades que socializan conocimiento especializado universitario en territorios locales, actividades de divulgación en eventos académicos y cursos de actualización desde la experticia académica. Pero estas actividades se enmarcan en una visión de vinculación en que la universidad participa en la constitución y transformación de la sociedad.

Como hemos mencionado, no hay una superioridad inherente de una forma de concebir la vinculación sobre las otras. Lo que es cierto, sin embargo, es que cada forma de institucionalizar la universidad y su vinculación con la sociedad constituye una respuesta a las problemáticas sociales desde proyectos educativos específicos. Si la forma de *vinculación a través de la extensión* aporta bienestar de manera más directa a poblaciones específicas, la forma de *vinculación para colaborar en la transformación* es más reflexiva y crítica en relación a su posición epistemológica y política en la sociedad. En la siguiente sección del artículo, nos detendremos en instituciones y políticas de educación superior que promueven la *vinculación en procura del desarrollo*.

## Pugnas acerca del rol de la vinculación en procura del desarrollo

Si en la década de los 70 se buscaba fortalecer las reivindicaciones clasistas de la universidad y sus colaboraciones con los trabajadores y los sectores populares, era solo una de las visiones de universidad que se definieron en ese período. Vásquez, Cielo y Bravo (2017) argumentan que esta década presenció una importante transformación del propósito de la universidad, pasando de políticas educativas que enfatizaban el progreso a políticas que promovían el rol universitario en el desarrollo. Es decir, hasta los años 60, la universidad debía extender el alcance de su conocimiento ilustrado en beneficio de las poblaciones marginadas. Con el *boom* petrolero de los 70 y la transformación de las estructuras tradicionales agrícolas, se modernizó relativamente la infraestructura productiva y social en el país. En ese contexto, la universidad fue objeto contencioso en la pugna política sobre el camino que tomaría la nación.

Actores universitarios politizados esperaban que la universidad participara en las transformaciones necesarias de las relaciones sociales

desiguales; otras visiones insistían que la universidad debía destinar su conocimiento experto en aras del proyecto modernizador nacional. Esta sección examina la vinculación que existe en instituciones que priorizan la experticia del conocimiento universitario para aportar al desarrollo y la productividad. La forma de concebir *vinculación en procura del desarrollo* se encuentra en algunas escuelas politécnicas y universidades particulares del país. También observaremos la valoración de esta forma de vinculación en las reformas de educación superior desde 2010, que precisamente van a apuntalar a este enfoque desarrollista de la vinculación.

## *1. Universidades expertas que responden a necesidades del desarrollo*

Como hemos visto, el manejo de la vinculación universitaria depende de cómo se comprende la relación del conocimiento con las dinámicas sociales, políticas y económicas. Este fundamento epistemológico explica que distintas áreas académicas o disciplinarias priorizan cierta forma de vinculación sobre otra. Un profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, por ejemplo, señaló:

> En Antropología, sin vinculación no hay trabajo. No es que lo hacemos después sino que está en el centro de lo que nosotros hacemos. El campo es el espacio donde se genera el conocimiento antropológico. (Entrevista, 12 de marzo de 2017)

Funciona de manera distinta la generación de conocimiento tecnológico o en las ciencias exactas, por lo que la forma de vinculación a la que tienden las universidades politécnicas es distinta que las descritas anteriormente.

Varias universidades politécnicas enfatizan la responsabilidad social que asumen en su trabajo académico y de vinculación. Se señala en la revista de la Escuela Superior Politécnica del Litoral que: "la Responsabilidad Social Universitaria implica una reorientación de la vinculación con la colectividad hacia el cumplimiento de los principios de la Responsabilidad Social" (Cervantes 2013, 35).

El concepto de responsabilidad social surgió desde las empresas que enfatizaron los deberes y compromisos que deben asumir frente a su entorno social. Trasladado al ámbito de la educación superior, la responsabilidad social universitaria postula que los conocimientos universitarios deben "satisfacer las necesidades de la sociedad", desde la cual la academia puede "aportar con sus saberes al desarrollo por medio de su vinculación con la comunidad" (34).

Esta idea de responsabilidad social como respuesta a las necesidades de la sociedad y su forma de vinculación contrasta con aquella en las que la universidad se considera partícipe en las construcciones epistemológicas y políticas de la transformación social. También contrasta con

la *vinculación a través de la extensión*, en la que la atención y el acercamiento son más tangibles y presenciales en comunidades y poblaciones locales. En la *vinculación en procura del desarrollo*, el ámbito de aporte es más amplio, considerado a nivel nacional. Una función de la Unidad de Vinculación con la Sociedad de la ESPOL es: "Recomendar al Consejo Académico el dictado de normas y políticas para la extensión y vinculación de la ESPOL con la colectividad nacional" (ESPOL 2012, art.2).

Tal concepto de responsabilidad social atraviesa la institucionalización de la vinculación en instituciones privadas de educación superior. En la Universidad de las Américas, por ejemplo, la vinculación a la colectividad se define como el compromiso con:

> Responsabilidad Social Universitaria con diferentes proyectos enfocados en el desarrollo sostenible [...], con el fin de formar líderes conscientes de los problemas y necesidades de la sociedad y del país capaces de incluir en su gestión principios de Responsabilidad Social. (UDLA 2017)

La Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL) también define que su vinculación con la colectividad está orientada a resolver problemas y ejecutar programas y proyectos que tengan impactos positivos en el país y el mundo. La vinculación de la universidad con la colectividad está fundada en la investigación, la transferencia de tecnología y la responsabilidad social universitaria (UTPL 2017). Desde estas concepciones, una universidad responsable genera conocimiento para responder a las necesidades de desarrollo de la sociedad.

Para cumplir con esta responsabilidad, varias instituciones de educación superior –particularmente escuelas politécnicas y universidades autofinanciadas– han establecido Centros de Transferencia Tecnológica (CTT). El capítulo del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (Código INGENIOS) define que los CTT son espacios estratégicos que mantienen "actividades de investigación, orientados a la recepción y aprovechamiento práctico del conocimiento científico; la desagregación y la transferencia tecnológica en cualquiera de sus formas, principalmente para la confección o desarrollo de un bien o servicio" (INGENIOS 2016, art. 23).

Los CTT, por lo tanto, existen para coordinar el conocimiento aplicado para resolver problemas específicos sociales y productivos, con un énfasis especial en servicios a empresas. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo proyecta un rol central para los CTT en universidades y escuelas politécnicas, proponiendo además que solo los que están regidos bajo una universidad o escuela politécnica categoría A o B "se encargarán de la transferencia de tecnología" (SENPLADES 2013, 44).

Otras universidades con Centros de Transferencia y Desarrollo Tecnológico incluyen la Universidad San Francisco de Quito, la UTPL y la

Universidad Politécnica de Chimborazo (UNACH). Estos centros son una pieza fundamental de las estrategias universitarias para la vinculación con la sociedad. El CTT de la ESPOL, por ejemplo, fue un eje central de los programas y proyectos de vinculación de la universidad, hasta convertirse en la empresa pública ESPOL-TECH E. P. en 2011.

La conversión de los CTT en empresas públicas les permite gestionar su investigación, desarrollo de tecnología y prestación de servicios especializados de manera eficiente y autosostenible. Desde la transformación del CTT de la Escuela Politécnica Nacional en empresa públicas en junio de 2014 hasta finales de 2016, EPN-TECH E. P. subscribió diecinueve convenios con instituciones y empresas y firmó cincuenta y seis con varios clientes (EPN 2016). El Centro de Transferencia y Desarrollo Tecnológico de la Escuela Superior Politécnica del Ejército también se convirtió en empresa pública en enero de 2015.

Mediante estas empresas públicas, las universidades politécnicas definen y gestionan su vinculación experta en procura del desarrollo. Nótese la cercanía de los fines que se definen para la EPN-TECH E. P. con las funciones que suelen tener Unidades de Vinculación:

> Su principal finalidad es convertirse en una entidad que promueva una relación permanente de la Escuela Politécnica Nacional con el entorno local, nacional e internacional, generando un vínculo con los procesos de docencia e investigación, a través de procedimientos regulados, en el marco de una oferta permanente de servicios que aporten a la investigación, al desarrollo y a la transferencia de tecnología. (EPN 2014, 5)

Si bien se ve en los CTT y las empresas públicas universitarias un énfasis en la investigación para resolver problemas, la *vinculación universitaria en procura del desarrollo* no solo se tiene que preocupar por el desarrollo económico. Malagón Plata (2003) enfatiza que la educación superior ha sido fundamental para todo tipo de avance en los países en desarrollo. Critica tanto la concepción limitada que restringe la importancia del trabajo universitario a la adecuación a un modelo de desarrollo tecnoeconómico como la idea ampliada que enfatiza el rol de la universidad en lo social y cultural además de lo económico. Argumenta que la vinculación para el desarrollo puede tratarse de una relación universidad-sociedad más integral, "en la cual se conjugan los aspectos anteriores, y además, la crítica permanente como discurso constructor de alternativas de pensamiento nuevas" (Malagón Plata 2003, 22). Por lo menos en sus declaraciones y resoluciones, las reformas estatales y universitarias de la Revolución ciudadana apuntaban a esta forma de progreso integral, universidad responsable y *vinculación en procura del desarrollo*.

## *2. Las políticas de vinculación universitaria de la Revolución ciudadana*

Aunque no lo han hecho explícitamente, las normativas de educación superior desde 2010 enfatizan la *vinculación en procura del desarrollo*. La ambiciosa propuesta estatal de transformación de la matriz productiva hacia una economía basada en los *recursos infinitos* del conocimiento exigía que el sistema de educación superior sea funcional al proyecto nacional. A la vez, la necesidad de consolidar e integrar al sistema de educación superior significó que las normativas apuntaron a que todas las universidades se rigieran bajo esta concepción.

La forma de vinculación promovida por las políticas nacionales se evidencia en la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010, en la que la educación superior pertinente responde:

> 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. Para ello, las instituciones de educación superior articularán su oferta docente, de investigación y actividades de vinculación con la sociedad, a la demanda académica, a las necesidades de desarrollo local, regional y nacional, a la innovación y diversificación de profesiones y grados académicos, a las tendencias del mercado ocupacional local, regional y nacional, a las tendencias demográficas locales, provinciales y regionales; a la vinculación con la estructura productiva actual y potencial de la provincia y la región, y a las políticas nacionales de ciencia y tecnología. (LOES 2010, art.107)

Esta visión de la universidad experta que responde al desarrollo social y económico se plasma en los reglamentos expedidos por el nuevo gobierno del sistema universitario. En 2013, el Consejo de Educación Superior (CES) expidió el Reglamento de Régimen Académico, cuyo Título VI se dedica a la *vinculación con la sociedad*. Allí se define la pertinencia de los programas académicos de las instituciones de educación superior. Se refuerza la visión de la pertinencia universitaria manifestada en la LOES, especificando además la necesidad que los programas académicos se articulen con "el régimen constitucional del Buen Vivir, el Plan Nacional del Desarrollo [y] los planes regionales y locales" (Ecuador. Codificación 2016, art. 78). Este énfasis en la importancia del trabajo universitario para los planes y requerimientos de desarrollo evidencia la tendencia del nuevo modelo hacia enfatizar la responsabilidad social de la universidad experta. Esta visión instrumental de la vinculación se incorpora al modelo de evaluación elaborada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) en 2013. Es por su intento de despolitizar el quehacer uni-

versitario que el nuevo modelo promueve las dimensiones y disciplinas universitarias más funcionales para el desarrollo nacional.

Si en el modelo anterior de evaluación (CONEA 2009), la *vinculación* era un subcriterio del criterio de *academia*, en el modelo del CEAACES pasa a ser parte del criterio de la *organización de la universidad*. Es decir, se considera la vinculación parte de la administración de la institución y no necesariamente parte de los contenidos que la academia produce y comunica. Se considera que la separación del trabajo universitario de las facciones diversas de la sociedad es condición para una universidad responsable. Esta tendencia se profundiza en la revisión que el CEAACES hace del modelo de evaluación en 2015. En 2015, la *vinculación con la sociedad* llega a tener su propio ámbito de evaluación, ya no es un subcriterio de *academia* (CONEA 2009) o de *organización* (CEAACES 2013). En este modelo de evaluación, la *vinculación* "demanda de una planificación que considere los objetivos institucionales y de políticas y procedimientos claros para la gestión de recursos, elementos indispensables a través de los cuales la institución puede obtener los resultados esperados" (CEAACES 2015, 31).

Este lenguaje, para definir los criterios de la vinculación, enfatiza la responsabilidad administrativa; la universidad debe rendir cuentas al Estado, custodio del bien social. Esta visión de la *vinculación en procura del desarrollo* se expresa claramente en la justificación de la necesidad de institucionalizar la *vinculación*, "para satisfacer las necesidades y solucionar problemas de su entorno con el fin de generar desarrollo" (31).

Tal tipo de modelo de universidad que enfatiza la utilidad del vínculo universidad-sociedad difícilmente considera a las instituciones educativas parte integral de dinámicas y procesos sociales. Esto explica la ausencia de consideraciones de participación política de los actores universitarios, que se habían integrado en los indicadores de *cogobierno* y de *derechos y deberes* de evaluaciones anteriores. Además, la importancia que ambos modelos de evaluación del CEAACES (2013, 2015) le otorgan a la producción científica mediante el criterio de *investigación* enfatiza este modelo de responsabilidad frente a la sociedad. El conocimiento universitario no se legitima por servir o involucrar directamente a sectores específicos de la sociedad, sino por la publicación de artículos ante criterios internacionales que puedan contribuir al conocimiento científico para el desarrollo.

La Revolución ciudadana ha manejado posiciones paradójicas, cuando menos, frente a la *vinculación con la sociedad*, lo que equivale a decir que ha tenido una serie de imprecisiones respecto de la comprensión de la función social de la universidad. Sus normativas e institucionalidad han transitado desde un reconocimiento explícito de la distancia poco deseable entre la universidad y la sociedad, hacia una reglamentación que apunta al desarrollo económico y a cierto extensionismo en la práctica de la vinculación por parte de las universidades. La lógica críti-

ca, dialógica y transformadora ha sido más bien marginada en la trayectoria normativa de la educación superior del país y se han enfatizado, por el contrario, criterios de eficiencia y excelencia académica.

### *3. Impactos y respuestas a las normativas homogeneizadoras de vinculación*

Las reformas universitarias han fortalecido la coherencia y las reflexiones sobre el sistema de educación superior, pero a costa del reconocimiento de las particularidades diversas de las universidades y el largo trabajo que han venido realizando desde estas particularidades. El énfasis en el mejoramiento de la investigación y las condiciones docentes, sin embargo, ha significado el menosprecio del trabajo de vinculación que ha sido parte fundamental del quehacer universitario en el país. Esta última subsección se basa en aportes de coordinadores de vinculación de diversas universidades en Quito en un encuentro realizado en abril de 2017.

Hay un acuerdo general en que el impacto positivo más importante de las normativas nacionales ha sido la institucionalización de la vinculación. Un coordinador de vinculación de la UCE señaló que la actual normativa "visibiliza la vinculación, cosa que antes no era evidente". La coordinadora de la Universidad Politécnica Salesiana considera que "el mérito al que nos ha llevado el CEACEES es que la universidad valore ese trabajo. Entonces, en el departamento de vinculación tenemos gente que está especializada en convenios, otros en proyectos, en educación continua o en la bolsa de trabajo, etc.". Si bien el trabajo de docentes en la vinculación se ha dificultado por los requisitos y el peso que se le da a la investigación, las unidades de vinculación y su gestión administrativa ha recibido un importante impulso internamente.

La institucionalización administrativa de la vinculación ha tenido una importancia particular en la Universidad de las Américas (UDLA), en la que se contrató a una nueva coordinadora de responsabilidad social y vinculación para la recategorización de la universidad. Se reestructuró por completo la gestión de la vinculación para asegurar que cumpliera con cabalidad los criterios de evaluación y de requerimientos estudiantiles. Universidades con historias más largas de vinculación con la sociedad, sin embargo, sintieron como camisa de fuerza los criterios de las nuevas normativas. La coordinadora de vinculación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) enfatizó que hay actividades de vinculación que no se promueven por el Estado pero que son importantes para universidades específicas: "Porque las universidades tenemos nuestra propia agenda y nuestros propios modelos, la evaluación debe basarse en ese modelo propio de la universidad y no desde un estándar general". También hay críticas más duras y específicas al modelo de vinculación:

> Desde el CEAACES, se entiende que la vinculación es la resolución de necesidades y de problemas de los sectores sociales. Lo que hace es subordinar la universidad al modelo de desarrollo, confunde la universidad con ministerios, con ONG o con agencia de desarrollo. (Coordinador de vinculación, UASB-E, 5 de abril de 2017)

A pesar de la institucionalización de la vinculación en el nuevo modelo de evaluación, sigue con una baja valorización en la evaluación institucional, 3,9% del puntaje global. La coordinadora de la PUCE menciona que, por este relativamente poco puntaje, "las autoridades prefieren dar prioridad a los otros aspectos y muchas veces resulta desgastante el trabajo de vinculación".

El Reglamento de Carrera Académica y Escalafón del Docente, expedido por el CES en 2013 y revisada en 2016, tampoco contempla el trabajo de vinculación para la progresión del docente en su carrera. En la UCE, la vinculación "tiene una connotación negativa", ya que son más reconocidas actividades investigativas y docentes. En la UPS, "nuestros docentes igual no querían saber nada de vinculación, porque tienes que llenar un montón de matrices y de papelería y no haces nada creativo ni desarrollas tus capacidades de docente". Así se explica el problema:

> Llega el momento del escalafón para los profesores y preguntas qué hizo de docencia y qué hizo de investigación, entonces se cae la vinculación… entonces los profesores dicen, para qué voy a hacer si no me sirve de nada la vinculación, porque cuando me evalúan me están preguntando cuánto he publicado y cuantas horas de clase he dado y cómo me han evaluado. (Coordinadora de vinculación, PUCE, 5 de abril de 2017)

Frente a estos impactos en sus actividades de vinculación, las universidades buscan maneras de cumplir con el compromiso inherente que tienen de definir y trabajar desde su relación con su entorno. Varias universidades reconocen el cumplimiento de horarios docentes en actividades de vinculación. Las áreas universitarias de vinculación también se coordinan mediante la Red Ecuatoriana Universitaria de Vinculación con la Sociedad, con el fin de articular sus actividades en territorios, con poblaciones y sobre temáticas particulares. Lo cierto es que las universidades siguen trabajando desde sus propias visiones en su vinculación con la sociedad, y la política de educación superior podría aprovechar mucho mejor estas diversidades en su conjunto.

## A manera de cierre: Pertinencia y producción de conocimiento crítico

Una de las tareas centrales en la producción de conocimiento de la universidad es la comprensión de los conflictos y las condiciones que po-

sibilitan la transformación de estructuras de desigualdad e injusticia. Tal análisis de desigualdades depende de la participación dialógica de la universidad en sus contextos cambiantes. Las universidades del sur global han sido principalmente valorizadas por su rol potencial en la movilidad social individual y en el desarrollo económico nacional. El conocimiento instrumental es un componente fundamental del progreso: sin lugar a dudas, ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de las sociedades en la modernidad. La vinculación puede y debe responder y asistir a la colectividad social, pero el horizonte del conocimiento va más allá de esa función.

La historia de la producción formal del conocimiento en universidades ha sido atravesada por la tensión entre sus tendencias críticas y liberadoras y su propensión a reproducir relaciones sociales desiguales. Si la universidad se limita a producir conocimientos externos, expertos y funcionales a la sociedad, sin duda tenderá hacia la reproducción de las desigualdades locales y globales. Como institución social, sin embargo, la universidad también tiene las posibilidades de participar de manera dialógica en la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

En este sentido, la vinculación con la sociedad, promovida por la normativa estatal ecuatoriana como el tercer elemento del trabajo universitario, abre una puerta –llena de complejidades por supuesto– por la cual la universidad puede posicionarse de manera crítica y emancipadora en la sociedad ecuatoriana de profundas desigualdades. Sin embargo, esta posibilidad debe negociar permanentemente con las comprensiones oficiales sobre el rol de la universidad y con la institucionalidad que permite –o no– el ejercicio de dicho rol y media su relación con el conjunto de la sociedad. Las transformaciones de la última década respecto de la educación superior, sin lugar a dudas, han puesto en escena el concepto, muchas veces solapado, de la vinculación y ha permitido una institucionalización de este en y entre las universidades; pero de otro lado, ha servido también como entrada de homogeneización, de control y de despolitización de las universidades. Habrá que ver de qué manera, desde su diversidad e historicidad, negocian las universidades con este aparataje hacia el futuro.

## Lista de referencias

Aguirre, Manuel Agustín. 1973. *La segunda reforma universitaria: Selección de documentos*. Quito: Universidad Central del Ecuador (UCE).

Campos, Guillermo, y Germán Sánchez. 2006. "La vinculación universitaria y sus interpretaciones". *Ingenierías* 9, No. 30 (enero-marzo): 18-25.

CEAACES. 2015. *Modelo de evaluación institucional de universidades y escuelas politécnicas*. Quito: CEAACES.

---. 2013. *Informe general sobre la evaluación, acreditación y categorización de las universidades y escuelas politécnicas*. Quito: CEAACES.

Cervantes, Eduardo. 2013. "La ESPOL y la responsabilidad social universitaria". *Focus* 8, No. 57 (marzo): 33-5.

CONEA. 2009. *Modelo de evaluación de desempeño institucional de las instituciones de educación superior*. Quito: CONEA.

---. 2003a. *Los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y la acreditación de la educación superior en el Ecuador*. Quito: CONEA.

---. 2003b. *Guía de autoevaluación con fines de acreditación para las universidades y escuelas politécnicas*. Quito: CONEA.

CONUEP (Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas). 1994. *Universidad Ecuatoriana: Misión para el siglo XXI: Conclusiones y propuestas*. Quito: CONUEP.

El Telégrafo. "La U. Salesiana y la PUCE, pioneras en el trabajo con las comunidades". 2016. *El Telégrafo* (Quito) Redacción Sociedad, 19 de enero.

EPN (Escuela Politécnica Nacional). 2016. *Memoria institucional 2014-2016 EPN-TECH E.P*. Quito: EPN.

---. 2014. *Constitución, organización y funcionamiento de la empresa pública de administración y gestión de servicios y productos de proyectos de investigación de la Escuela Politécnica Nacional EPN-TECH EP*. Quito: EPN.

ESPOL (Escuela Superior Politécnica del Litoral). 2012. *Reglamento de funcionamiento de la comisión de vinculación con la colectividad*. Guayaquil: ESPOL.

González, Mercedes, y Ramón González. 2013. "¿Extensión universitaria, proyección social o tercera misión?". *Revista Congreso Universidad* 2, No. 2: (1-13).

Malagón Plata, Luis Alberto. 2003. "La pertinencia en la educación superior: Elementos para su comprensión". En *Revista de la Educación Superior* 32 (3).

Naidorf, Judith, Patricia Giordana y Mauricio Horn. 2007. "La pertinencia social de la universidad como categoría equívoca". *Nómadas*, No. 27 (octubre), (Bogotá: Universidad Central de Colombia): 22-33.

Paredes, Edison. 2012. "La andina y la colectividad: Un camino de diálogos y encuentros". *Paper Universitario*. Quito: UASB-E.

Pontificia Universidad Católica del Ecuador. 2016. *Plan estratégico de desarrollo institucional 2016-2020*. Quito: PUCE.

---. 2010. *Catálogo de servicios 2010-2011*. Quito: PUCE.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2013. *Modelo macro de transferencia de tecnología para el Ecuador*. Quito: SENPLADES.

Serna, Gonzalo Aquiles. 2007. "Misión social y modelos de extensión universitaria: del entusiasmo al desdén". *Revista Iberoamericana de Educación* 43 (junio): 3-25.

Tünnermann, Carlos. 2000. El nuevo concepto de la extensión universitaria" Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, Michoacán, México, 19 al 23 de noviembre de 2000.

UAE (Universidad Agraria del Ecuador). 2014. *Reglamento de cumplimiento de las prácticas pre-profesionales y servicio de vinculación con la colectividad de la Universidad Agraria del Ecuador*. Milagro: UAE.

UCACUE (Universidad Católica de Cuenca). 2014. *Plan institucional de vinculación con la sociedad 2014-2015*. Cuenca: UCACUE.

---. 2008. *Manual de funciones y convivencia*. Cuenca: UCACUE.

UCE (Universidad Central del Ecuador). 2010. *Estatutos de la Universidad Central del Ecuador.* Quito: UCE.

UCSG (Universidad Católica de Santiago de Guayaquil). 2008. *Estatuto de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil.* Guayaquil: UCSG.

UDA (Universidad del Azuay). 2014. *Líneas de acción de la función vinculación con la colectividad*. Cuenca: UDA.

UDLA (Universidad de las Américas). 2017. Página de web institucional de vinculación con la sociedad de la UDLA. ‹http://www.udla.edu.ec/vida-universitaria/vinculacion_con-la-comunidad/›.

UNACH (Universidad Nacional de Chimborazo). 2013. "Manual orgánico funcional". En *Vademecum 2013 Normativo Institucional*. Riobamba: UNACH.

UPS (Universidad Politécnica Salesiana). 2009. *Políticas de desarrollo académico*. Cuenca: UPS.

UTPL (Universidad Técnica Particular de Loja). 2017. Página de web institucional de extensión y vinculación con la sociedad de la UTPL. ‹https://investigacion.utpl.edu.ec/es/extensionyvinculacion›.

Vásquez, Jorge, Cristina Cielo y Pedro Bravo. 2016. *Economía política del conocimiento en el sur global: El caso de la educación superior en Ecuador y Tanzania*. Informe de investigación. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

# IV
# INGRESO Y ESTUDIANTES

# POLÍTICAS DE EXCLUSIÓN DE LA REVOLUCIÓN CIUDADANA EN EL ACCESO A LA UNIVERSIDAD[1]

Milton Luna Tamayo[2]

## Introducción

Los logros más difundidos, a escala nacional e internacional, por la propaganda del Gobierno de Rafael Correa, fueron los educativos, particularmente en cuanto al acceso en todos los niveles, incluido el universitario. Tal aserto se convirtió en un mito de la denominada Revolución ciudadana, transformada, con los años, en un proceso de concentración de poder en el presidente, convertido en un vigoroso caudillo.

La Revolución ciudadana, con desbordante retórica alrededor de los derechos y de la justicia social, paulatinamente implementó políticas sociales y educativas con contenidos y modelos de gestión de corte neoliberal, en el afán de acelerar un proceso de modernización del capitalismo en Ecuador. Los estándares de calidad y los modelos de evaluación estandarizada fueron el signo más potente de la reforma desde 2011. De un caudaloso aumento de la matrícula universitaria desde 2007 hasta 2011, inspirada en la gratuidad, se pasó a la implementación de un sistema de selección y admisión que excluyó del acceso a la universidad a los sectores populares, a los cuales la Revolución decía defender. Había que *cernir* para formar a los más *talentosos*. Había que invertir en los más inteligentes. Ese fue el mensaje.

Entonces, los indicadores de matrícula retrocedieron niveles previos a 2006. El modelo excluyente repercutió no solo en la educación sino en la sociedad, cuyo tejido, por razones políticas, había sido debilitado por el poder. Los jóvenes, particularmente, los de 18 a los 24 años, de los sectores pobres y medios, fueron los más golpeados por las decisiones de

---

1. Este artículo es una adaptación de un capítulo, elaborado por el autor, para la investigación "Reforma del bachillerato y cambio de la matriz productiva: un análisis de las dinámicas de inclusión-exclusión desde la pedagogía crítica y los derechos humanos, Ecuador 2007-2014", impulsada por la UASB-E, con la colaboración del Contrato Social por la Educación, cuyo informe final inédito es del año 2016. El equipo de investigación fue coordinado por Rosemarie Terán Najas, con la participación de Gardenia Chávez, Gina Benavidez y Milton Luna Tamayo
2. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

un Estado cada vez más involucrado en implantar el neoextractivismo. Jóvenes que se quedaron sin estudiar, sin trabajar y con una enorme incertidumbre como proyecto de vida.

## Metodología

La investigación base de este artículo estudió fuentes cuantitativas y cualitativas. Para las primeras, se procesaron datos de varias encuestas nacionales oficiales: la Encuesta de Empleo y Desempleo (ENEMNU-INEC 2006 a 2014), la Encuesta de Condiciones de Vida y los indicadores educativos del Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) y del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIESE-SENESCYT), 2016. Asimismo, la investigación utilizó de manera discreta los datos del proyecto "Reforma del bachillerato y cambio de la matriz productiva: un análisis de las dinámicas inclusión-exclusión desde la pedagogía crítica y los derechos humanos, Ecuador 2007-2014". En cambio, se usaron de forma intensiva los resultados de una encuesta realizada en 2014, coordinada por el Contrato Social por la Educación (CSE), con el apoyo de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE) y de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), a 1.259 estudiantes de tercer año de bachillerato de colegios de varias ciudades del país, en particular de Quito, ciudad a la que pertenece más del 85% del número de entrevistados.[3] Los estudiantes consultados fueron hombres y mujeres de colegios fiscales, fiscomisionales (Fe y Alegría), municipales y particulares (laicos y católicos).

Las fuentes cualitativas se refieren a entrevistas a profundidad a bachilleres que realizaron un curso de nivelación en la UCE, organizado por la SENESCYT, y una entrevista a profundidad realizada a la Decana de la Facultad de Ciencias de la Educación de la UCE.

Como parte de la metodología cualitativa, la investigación también realizó dos talleres nacionales con la participación de estudiantes y docentes de varias provincias de la Sierra y de la Costa del Ecuador. Adicionalmente, se discute y utiliza información y conclusiones de varias investigaciones presentadas en 2015 (en *Power Point*), en eventos organizados por el Grupo Universidad y Sociedad y en el Congreso Nacional de Sociología, llevado a cabo en noviembre de 2015. Se usaron también tesis de maestría de la FLACSO-E y de la UASB-E. Para la sistematización de las entrevistas, se utilizó el instrumento de *Atlas Ti*.

---

3. El 15% restante de la encuesta se realizó a estudiantes de tercero de bachillerato de colegios públicos de varias ciudades de la Sierra: Latacunga (Cotopaxi), Ibarra y Otavalo (Imbabura).

## La exclusión en el ingreso a la universidad[4]

Uno de los viejos problemas del Ecuador es pasar de manera coherente de lo discursivo, de las normas y declaraciones, a la realidad. Generalmente lo normativo en su sección doctrinaria relata los grandes anhelos y aspiraciones de la sociedad, que por lo regular se quedan en letra muerta frente a la aplicación de esos sueños en políticas públicas.

Otro problema es la contradicción en las mismas normas. Por un lado, en lo doctrinal, se redactan disposiciones con un enfoque, pero, por otro, en el mismo cuerpo, en lo operativo, se desarrollan mandatos con otro enfoque.

La Constitución del Ecuador de 2008, en varios puntos, revela la contradicción mencionada. En lo educativo, recogió una de las más sentidas aspiraciones de amplios sectores de la sociedad civil en relación al derecho a la educación y al rol garante del Estado respecto a aquello. Una de las concreciones en este punto fue la mención a la gratuidad de la educación pública en todos los niveles, incluido el universitario. Sin embargo, en la misma Constitución, se establecen limitaciones a dicha gratuidad:

> Art. 356.- La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel. El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes. (Constitución de 2008)

Con esto, aparece la figura de una gratuidad condicionada y de un acceso a la universidad no libre, sino regulado. La *regulación*, que se refleja en normas menores a la Constitución, en leyes y reglamentos, en el caso que nos ocupa, ha sido inspirada en los particulares puntos de vista técnicos y políticos de los directivos de las altas instancias rectoras de la política educativa universitaria, quienes, en el período analizado, responden a los parámetros ideológicos y políticos del movimiento político en el Gobierno, Alianza PAIS (AP).

### *1. La "meritocracia" y la maquinaria para filtrar el ingreso a la universidad*

Si bien la Constitución de 2008 aprobó la gratuidad, con lo que se estimuló, en los primeros años del Gobierno de AP, la matrícula en las universidades públicas, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), dictada en 2010, siguiendo el mandato constitucional, configuró un complejo sistema de admisión que tornó muy difícil el acceso, lo que se comprueba al compararlo con la Ley de Educación Superior del año 2000,

---

4. En este artículo, la exclusión está concebida como lo contrapuesto al acceso a la educación.

que fijaba solo dos requisitos para el ingreso a la universidad: a) poseer título de bachiller y b) aprobar el preuniversitario o su equivalente.

Por disposición de la Constitución de 2008 y de la LOES de 2010 se estableció el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA)[5] para normar, "racionalizar"[6] y operar el acceso a las universidades. Tal sistema determinó pruebas estandarizadas (de aptitudes cognitivas y no de conocimientos específicos) que debían ser tomadas a los bachilleres postulantes; dispuso la asignación de puntajes mínimos para cupos en cada carrera; configuró el proceso informático de asignación de cupos (con cinco opciones) para elegir las Instituciones de Educación Superior (IES) de cualquier parte del país, y dictó el procedimiento de la aceptación de cupos de carrera por parte del aspirante y la aprobación del examen del exoneración o curso de nivelación de carrera.

Entonces, el Gobierno de la Revolución ciudadana montó un complicado "tamiz" de acceso a las universidades, el que a su vez se constituyó en una banda de transmisión e interconexión entre el sistema educativo general, particularmente el bachillerato y el sistema universitario. Esta banda tuvo como propósito, según la versión oficial, garantizar el alumnado adecuado para ejercer la gratuidad concebida en la Constitución de 2008 y para elevar la calidad de la educación universitaria. De esta manera, entrarían a la universidad solo los mejores, y los "mejores de los mejores" serían compensados con becas a las más "prestigiosas" universidades del mundo, además de propaganda y reconocimiento público.[7] A este se le denominó Grupo de Alto Rendimiento (GAR). Con la configuración pública del GAR, se constituyó simbólicamente la zanja entre estudiantes de primera y de segunda en Ecuador y, además, por intermediación del Estado,[8] se profundizaron las estructurales e históricas barreras de exclusión de los estudiantes "menos aventajados", que por lo general provienen de los sectores más pobres del país.

Esta banda de transmisión, discursivamente inspirada en la transparencia, la equidad, el fomento de la igualdad de oportunidades y la "meritocracia", construyó dos instrumentos claves para garantizar el ingreso de los "mejores" a la universidad: el Examen Nacional de Educación Superior (ENES) –que sirvió de colador– y los cursos de nivelación para los jóvenes que obtuvieron cupo. A su vez, el SNNA debía garantizar la

---

5. Ver Misión, Visión y Objetivos del SNNA: ‹http://www.snna.gob.ec/wp-content/themes/institucion/snna_menu.php›.
6. Uno de los argumentos para el establecimiento de este sistema fue superar la *caótica* asignación de cupos por palanqueos o largas filas de bachilleres o sus familias alrededor de los recintos universitarios en los tiempos de matrículas.
7. La imagen de los estudiantes del GAR se ha usado para beneficiar la imagen gubernamental. Algunos miembros del Grupo aparecieron en asambleas y conferencias, agradeciendo al Gobierno los beneficios obtenidos.
8. Del Estado garante del derecho a la educación, se pasa al Estado excluyente.

"pertinencia de la oferta académica" para beneficio de los estudiantes. En otras palabras, forzaba a las universidades a transformarse y mejorar para cumplir con dicho objetivo. Sin embargo, el SNNA no planteó ningún instrumento operativo para cumplir este cometido.

¿Cómo aplicar la "igualdad de oportunidades" del SNNA, en un país con una sociedad y un sistema educativo altamente desiguales e inequitativos, mediante una prueba estandarizada? Seguramente, los técnicos de la SENESCYT nunca se hicieron esta pregunta, pues los primeros resultados de la aplicación del ENES (2012) aparecieron como un escándalo:

> los resultados del ENES de mayo de 2012 presentados por la SENESCYT muestran que los bachilleres provenientes de colegios fiscales que postularon, obtuvieron notas entre 600 a 720 puntos; los bachilleres provenientes de colegios fisco-misionales y particulares entre 620 y 750; los de colegios municipales entre 680 y 850 puntos, siendo estos los que obtuvieron el mayor puntaje. (Guerrero 2013)

La realidad de la mala calidad educativa de la mayoría de los colegios fiscales y fiscomisionales, muy conocida en los medios educativos desde hace décadas, colocaba a los estudiantes de estos colegios en condiciones de desventaja y marginación frente a otros estudiantes que recibieron mejor formación. El hecho concreto fue que miles de bachilleres vieron frenado su intento de ingreso a la universidad.

## *2. Desplome de la matrícula en la universidad desde 2012*

El año 2012 es un punto de referencia importante, ya que marca un declive de la matrícula universitaria, luego de una larga etapa de sostenido crecimiento, particularmente desde 2008, cuando se anuncia en la nueva Constitución la gratuidad de la educación superior en establecimientos públicos. Este es un hecho que, de manera extensa, se expone líneas abajo. ¿Pero qué pasó desde 2102 en las políticas educativas? Desde ese año aparecen los resultados de la prueba ENES y sus consecuencias en la vida de los bachilleres, que empiezan a experimentar en sus vidas la complejidad del SNNA. De esta forma, se podría presumir la incidencia de este sistema en el desplome del acceso a la universidad de amplios sectores de jóvenes bachilleres.

Diversas fuentes de información oficial fueron estudiadas para observar el fenómeno de la caída de la matrícula universitaria. De acuerdo con el Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), desde 2003, hubo un sistemático aumento en la matrícula universitaria. En el año de referencia, hubo 30,6% de matriculados y el punto más alto se registró en 2011, con 43,7%. Luego se presentó una baja, desde 2012, con 40,9%, y se desplomó en 2014, al 30,5%, es decir, el mismo nivel de matrícula que en

2003. En la matrícula neta, la tendencia es similar. En 2003 fue del 20,8%, en 2011 llegó al punto más alto con 30,2% y en 2014 bajó al 24,5%.

**Cuadro 1**
**Tasa de asistencia a la universidad, 2003-2014**

| Año | Bruta | 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 |

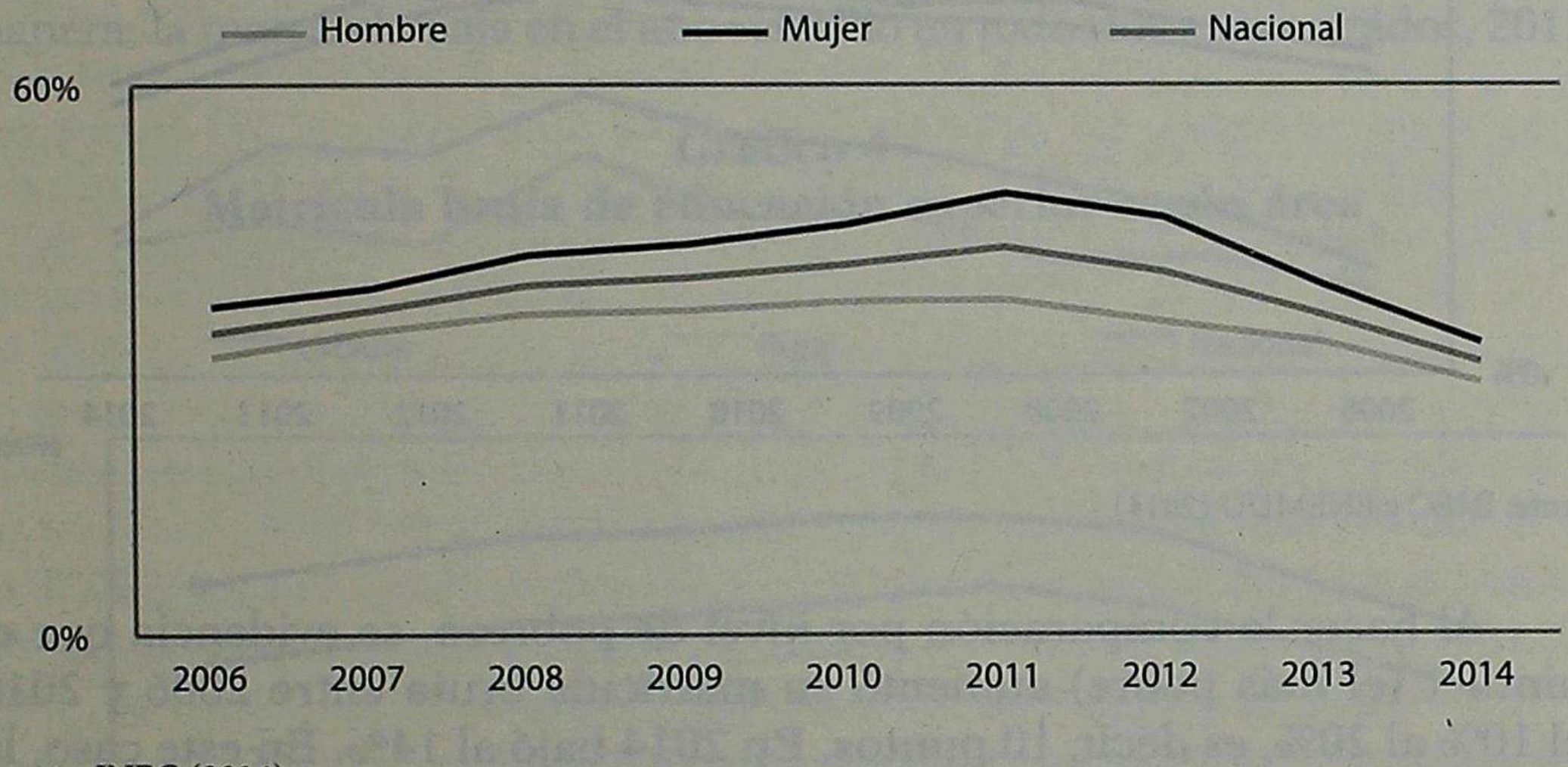
Fuente: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (2003-2014).

Las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) 2006-2014 coinciden en lo esencial con las del SIISE.[9] Para 2006, la matrícula nacional bruta fue del 33%. Hubo un progresivo aumento hasta 2011, cuando llegó al 42,2%, pero bajó desde 2102 para, en 2014, desplomarse en 12 puntos, llegando al 29,7%, indicador menor al de 2006. En otras palabras, en la década de la Revolución ciu-

9. Para esta parte del estudio, se utilizarán los conceptos técnicos de UNESCO de matrícula bruta y neta. Aquí sus definiciones. Matrícula bruta. número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresada en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza. Propósito: mostrar el nivel general de participación en un nivel educativo determinado. Indica la capacidad del sistema educativo para matricular alumnos en un nivel educativo específico de un grupo de edad específico. También puede ser un indicador complementario de la tasa neta de matrícula (NER) al indicar la proporción de matrícula tardía y prematura en el nivel. Matricula neta. número de alumnos del grupo de edad correspondiente teóricamente a un nivel de educación dado, expresado en porcentaje de la población total de ese grupo de edad. Propósito: mostrar el número de niños y adolescentes en edad escolar oficial matriculados en un nivel educativo determinado respecto del grupo de edad oficial correspondiente a dicho nivel. Cfr. UNESCO (2009).

dadana, la matrícula universitaria giró en círculo imperfecto. Arrancó en un punto y llegó casi al mismo. Retrocedió en 5,7 puntos. En términos de género, la matrícula que más bajó fue la masculina, llegó a 27%, mientras que la femenina alcanzó el 32%.

**Gráfico 1**
**Matrícula bruta de educación superior según género**




Fuente: INEC (2014).

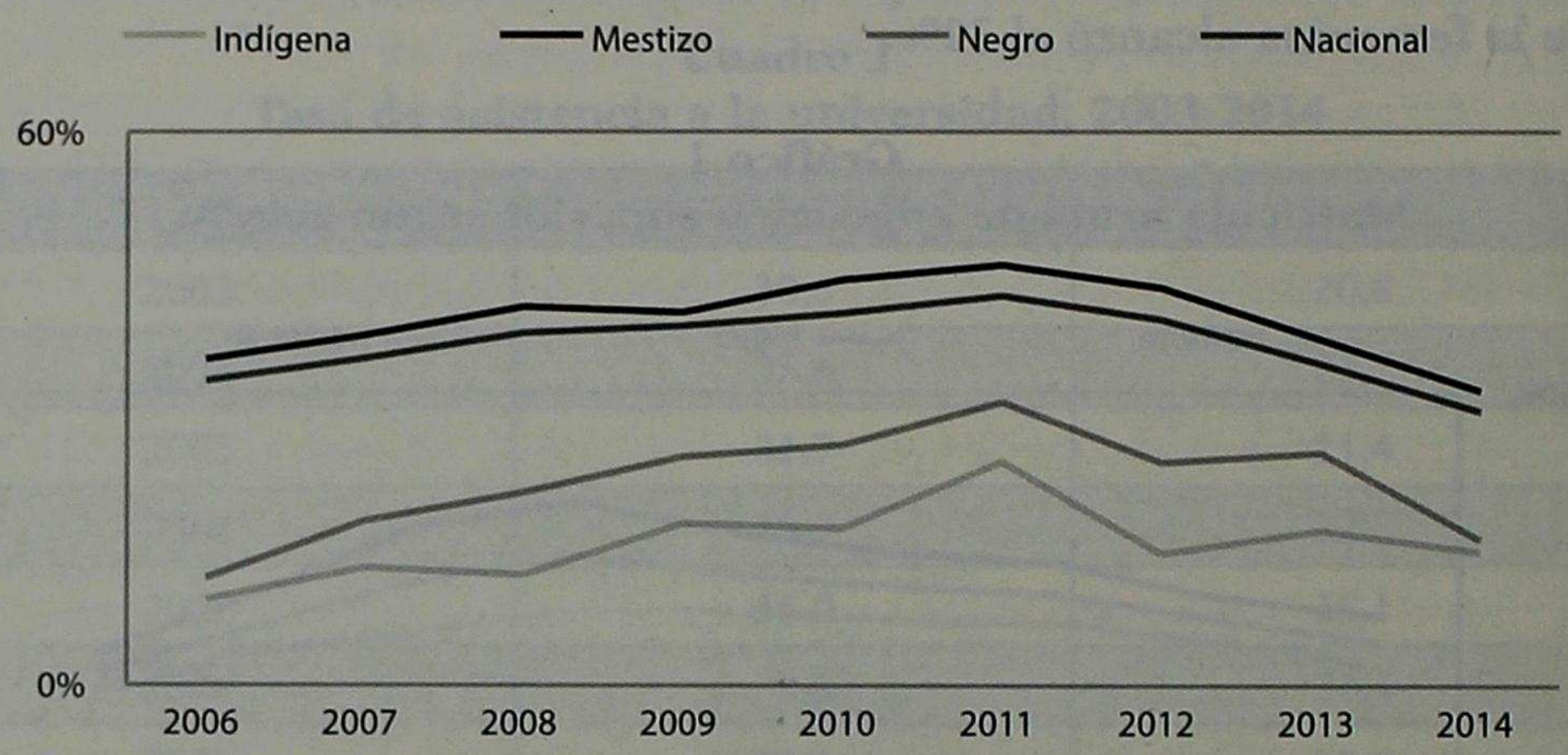
Al realizar el análisis bajo la variable de etnia, el sector indígena registró un aumento significativo en la matrícula universitaria, pues pasó del 9% en 2006 al 24% en 2011, es decir, 15 puntos de aumento, aunque, de acuerdo con la variación, la matrícula bajó al 11% en 2014. El punto de declive fue en 2012, cuando llegó al 14% la matrícula, 10 puntos menos que el año anterior.

Asimismo, la población mestiza aumentó la matrícula universitaria, del 35% al 46% entre 2006 y 2011, y para 2014 también cayó abruptamente 14 puntos, es decir, 32%. Una vez más, 2012 fue la fecha de inicio del declive. Del 46% en 2011, pasó al 43% en 2012.

La población afroecuatoriana tuvo un mayor incremento de 19 puntos entre 2006 y 2011. En porcentaje de matrícula bruta, pasó del 12 a 31% en esos años. Luego, como en los otros casos, bajó a 16% en 2014, esto es 15 puntos de caída. El punto de inflexión, como en los anteriores casos, es en 2012. Si en 2011 hubo un 31% de matrícula, en 2012 bajó al 24%.

En términos relativos, el sector más afectado fue el mestizo, ya que su matrícula de 2014 fue inferior a la de 2006, antes que iniciara su gestión la Revolución ciudadana, cuando llegó a 35%, para llegar luego en 2014 al 32%.

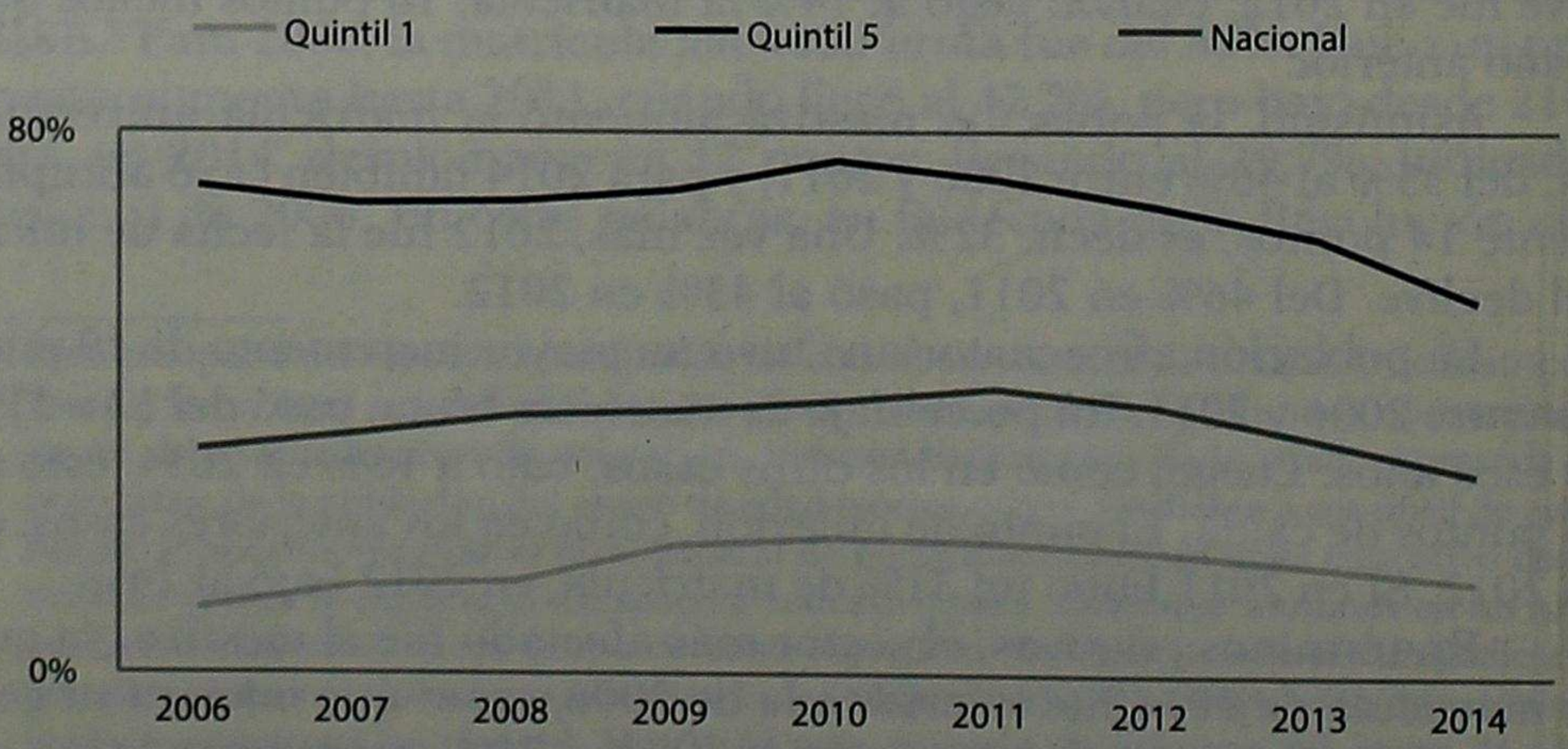
**Gráfico 2**
**Matrícula bruta de educación superior según etnia**




Fuente: INEC y ENEMDU (2014).

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.

**Gráfico 3**
**Matrícula bruta de educación superior según quintil de ingreso**

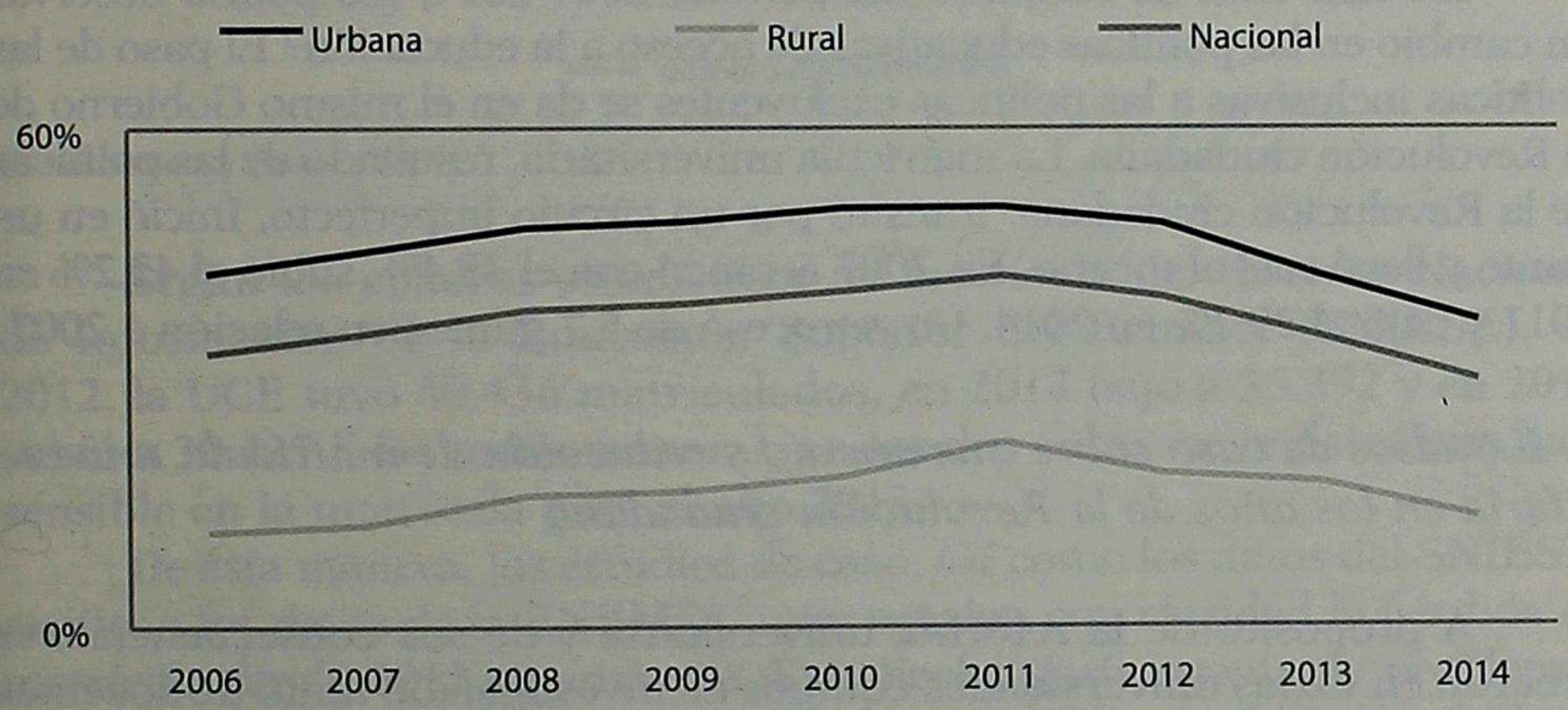



Nota: quintil 5, el de mayores ingresos; quintil 1, el de menores ingresos.
Fuente: INEC y ENEMDU (2014).

El estudio por áreas evidencia que, en zonas rurales, la matrícula bruta universitaria aumentó de 11% a 22% entre 2006 y 2011, con una baja al 13% en 2014. La baja empezó en 2012, se redujo en 4 puntos: del 22% en 2011, al 18% en 2012.

En la población urbana, también aumentó del 43% al 51%, en el mismo lapso de tiempo, para bajar al 37% en 2014. Como se puede notar, en este último caso, el retroceso es significativo porque la matrícula bajó a un porcentaje menor que en 2006, cuando la matrícula fue del 43%. De igual manera, la matrícula baja en el año referido en todos los casos citados, 2012.

**Gráfico 4**
**Matrícula bruta de educación superior según área**




Fuente: INEC y ENEMDU (2014).

En cuanto a la matrícula neta, el fenómeno observado en la matrícula bruta se repite. Aumento importante hasta 2011 y baja pronunciada desde 2012 hasta 2014, corte temporal de este estudio.

De una lectura de conjunto de los gráficos de la ENEMDU[10] sobre matrícula bruta en educación universitaria, se pueden sacar algunas con-

10. La Encuesta de Empleo ENEMDU, que tiene como objetivo principal el estudio de la dinámica laboral del país, es la única fuente oficial que permite realizar un análisis de la serie histórica de la tasa de educación superior del país. A partir de 2013, la ENEMDU 2013 tuvo un cambio en el marco de muestreo. Sin embargo, la metodología del cálculo del indicador de tasa de matrícula a educación superior es la misma entre 2006 y 2014, por esto es correcta la comparación de la serie histórica que se presenta. Los datos presentados en esta investigación coinciden con los presentados por la página web oficial del Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador (SiCES). ‹http://www.conocimientosocial.gob.ec/pages/EstadisticaSocial/herramientas.jsf›.

clusiones. En el lapso de siete años de Revolución ciudadana, entre 2007 y 2014, se distinguen dos períodos: 2007-2011 y 2012-2014.

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 en relación a 2007.

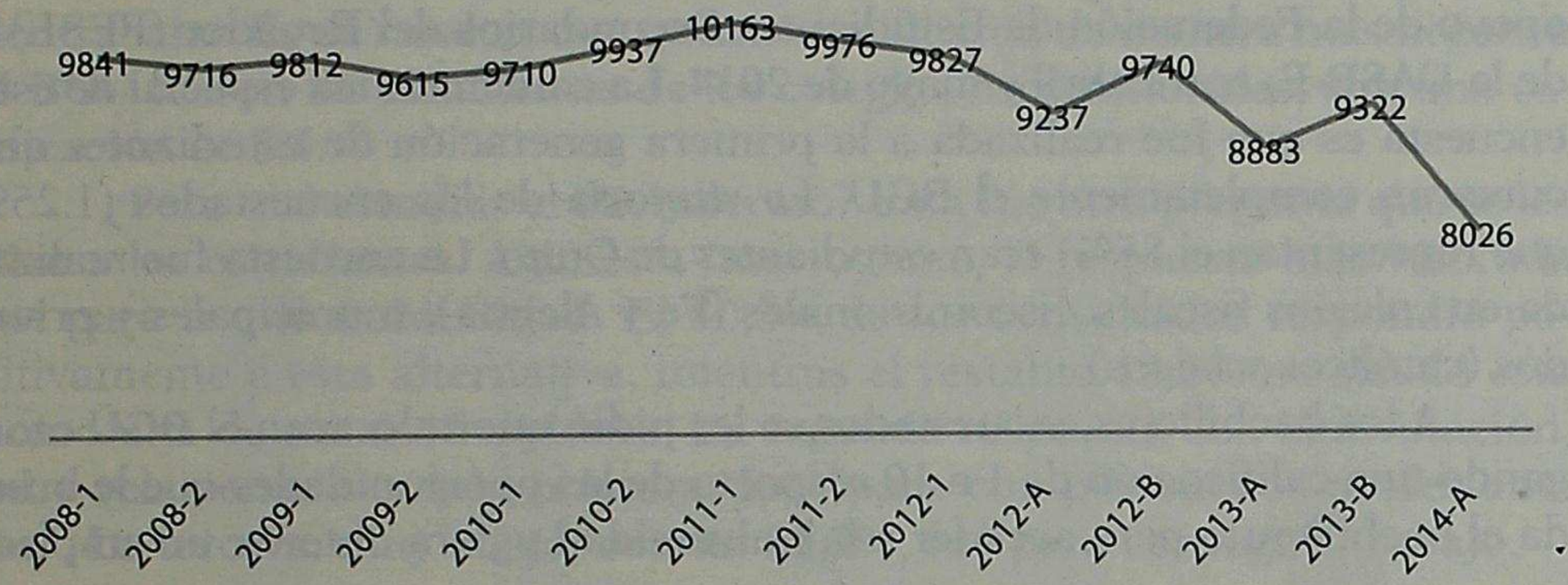
### *3. Estudios de caso sobre incremento y reducción de matrícula universitaria en los años de la Revolución ciudadana*

A propósito de la reforma universitaria y de sus consecuencias, se crearon en varias universidades equipos de investigación tanto de docentes cuanto de estudiantes que promovieron y ejecutaron proyectos de investigación. Los resultados de dos de estos esfuerzos, referidos al tema de la matrícula universitaria, se presentan a continuación, con el afán de visibilizar si el fenómeno registrado por las encuestas nacionales ENEMDU, de aumento de matrícula hasta 2011 y su reducción desde 2012, se confirman o niegan con estas investigaciones puntuales. La constatación es que estas investigaciones de caso reafirman los datos de las encuestas ENEMDU.

Los datos de la investigación del Grupo Universidad y Sociedad de la Escuela Politécnica Nacional (EPN) sobre la matrícula en esta institución coinciden de manera relativa con los indicadores proporcionados por la encuesta ENEMDU. Se observa un leve aumento de matriculados entre 2008 y 2011, así como una caída no drástica desde 2012 hasta 2014 (gráfico 5).

En la UCE, el Grupo Estudiantil La Revuelta realizó una investigación sobre el comportamiento de la matrícula y la incidencia del ENES, donde establece la siguiente conclusión sobre la matrícula: "La UCE ha reducido en 18,75% la cantidad de estudiantes en el lapso transcurrido desde 2008 al 2015. De contar con 48.000 estudiantes en 2008, en 2013 la cifra se redujo en 9.000" (Grupo Estudiantil La Revuelta 2015).

**Gráfico 5**
**Matrícula de la Escuela Politécnica Nacional (Quito)**




Fuente: Rosero y Castro (2015).

Según los cuadros estadísticos de matrícula del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador (SNIESE), en 2012, la UCE tuvo 40.436 matriculados, en 2013 bajó a 35.392 y en 2014 subió a 39.437.[11] De todas maneras, en los dos casos, se registra una baja sensible en la matrícula para el año 2013.

De esta manera, los estudios de caso, así como los datos del SNIESE, ratifican los datos de la ENEMDU, que señalan con claridad la pérdida de matrícula desde 2012 en adelante. Este hecho daría cuenta de problemas en el sistema de admisión y de los impactos en la vida de los bachilleres que no lograron acceder a la educación universitaria.

## El acceso a la universidad desde 2012, visto desde los estudiantes

### *1. Expectativas y percepciones. Datos de la encuesta de 2014*

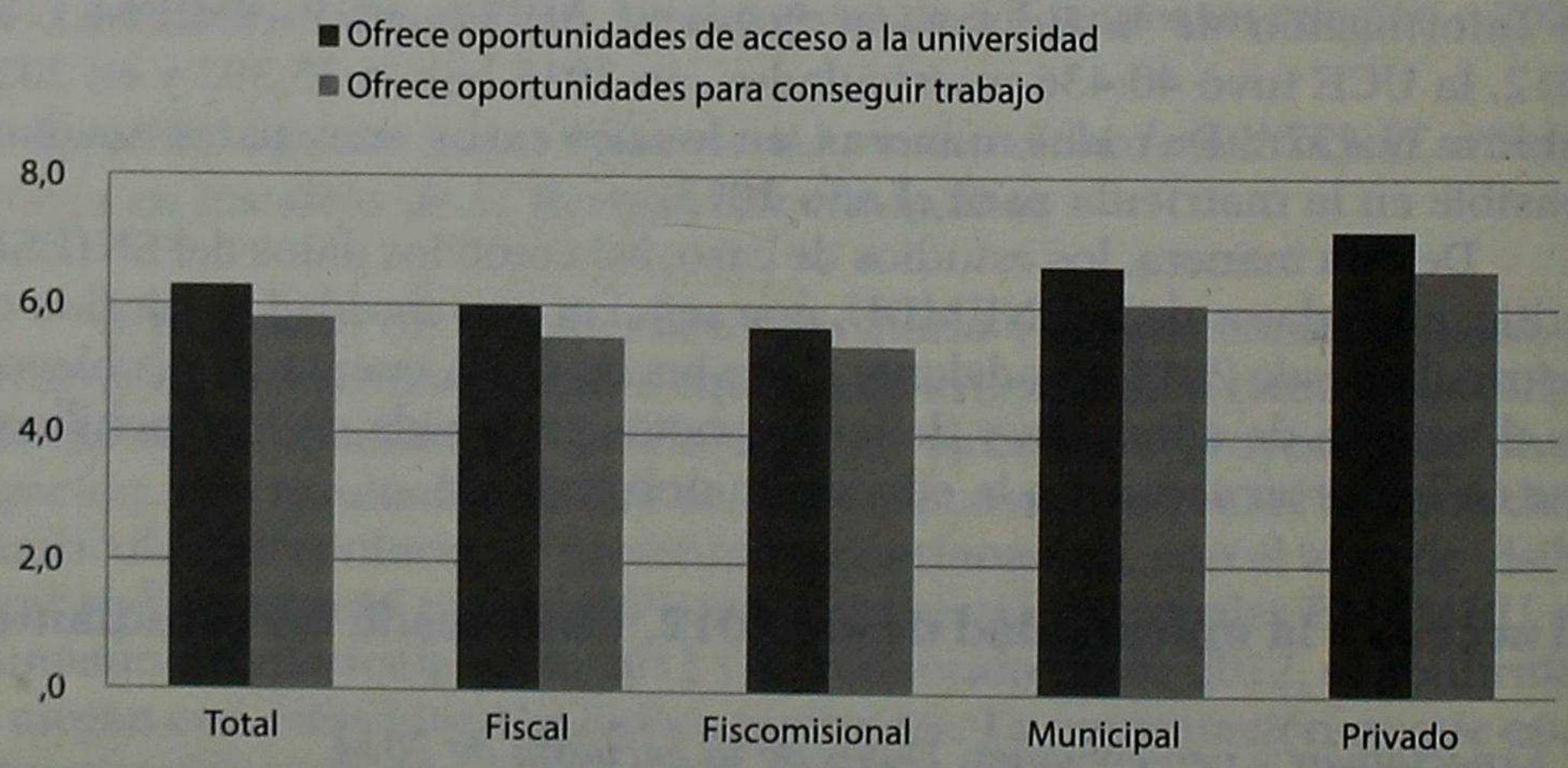
Las evidencias cuantitativas señalan que, a partir de 2012, hubo una fuerte baja en la matrícula universitaria. Tal fenómeno podría tener diversas explicaciones. Resaltan interrogantes sobre el concepto y operación del SNNA; la relación del Bachillerato General Unificado (BGU) con el SNNA, es decir, el grado de preparación que el bachillerato brinda a los estudiantes para que enfrenten con eficiencia el ENES; las diversas estrategias de preparación que los estudiantes asumen para rendir el examen, y la influencia del BGU sobre el tema de empleo.

11. El SNIESE carece de información de matrícula antes de 2012.

Para evacuar algunas de estas inquietudes, se analizan a continuación las respuestas de los estudiantes de tercero de bachillerato a una encuesta realizada por el Contrato Social por la Educación (CSE), con el apoyo de la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE) y de la UASB-E, entre abril y mayo de 2014. La característica especial de esta encuesta es que fue realizada a la primera generación de estudiantes que cursaron completamente el BGU. La mayoría de los encuestados (1.259, que representan el 85%) eran estudiantes de Quito. La encuesta fue realizada en colegios fiscales, fiscomisionales (Fe y Alegría), municipales y privados (católicos y laicos).

A los bachilleres encuestados se les pidió que valoraran el BGU otorgando una calificación de 1 a 10 respecto de las oportunidades que le brinda el bachillerato para acceder a la universidad y para obtener un empleo.

**Gráfico 6**
**Opinión sobre la oportunidad que brinda el BGU (según sostenimiento de los colegios de los que provienen los estudiantes encuestados)**



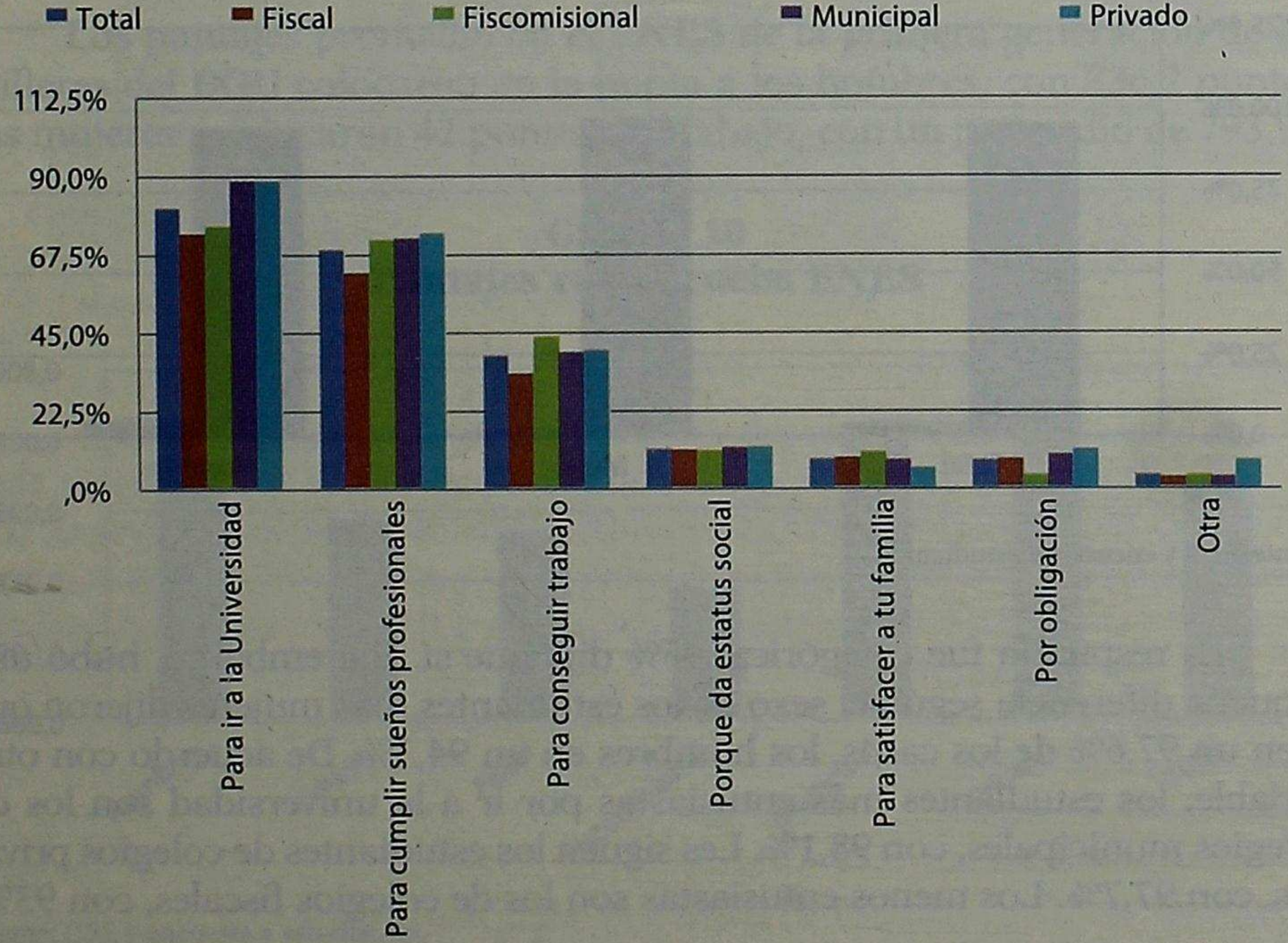

Nota: 10 es la nota más alta (más oportunidades); 1 es la más baja (menos oportunidades).
Fuente: CSE y encuesta a estudiantes de bachillerato en 2014.

En promedio, los estudiantes de tercero de bachillerato dieron un 6,3 al BGU como fuente de oportunidades para acceder a la universidad. Tal calificación revelaría una confianza regular, considerando que, en la cultura de evaluación académica en los colegios, menos de 7 significa no estar bien o tener problemas. Destaca la calificación relativamente positiva de los estudiantes de colegios privados, quienes dieron al BGU un puntaje de 7,2 en esta pregunta.

En relación al empleo, los futuros bachilleres dieron una calificación promedio de 5,8 sobre 10, con lo cual muestran señales claras de su mala valoración del BGU respecto de las oportunidades que les brinda para poder trabajar. Es de resaltar que quienes calificaron de manera más negativa el BGU fueron los estudiantes de los colegios fiscomisionales, con una calificación de 5,4.

¿Para qué estudias el bachillerato? Esta fue otra pregunta que se les hizo a los estudiantes. Ante esta interrogante, la respuesta más valorada fue para ir a la universidad. El 80,8% de los consultados respondió positivamente a esta alternativa, mientras el restante 19,2% no señaló esta como una de sus motivaciones. La segunda respuesta con alta votación, muy relacionada con la primera, fue "para cumplir sueños profesionales". La tercera, muy abajo, con un 38,2%, fue para conseguir trabajo.

**Gráfico 7**
**Razones para estudiar el bachillerato**
**(según sostenimiento del plantel del que provienen los estudiantes encuestados)**




Fuente: CSE y encuesta a estudiantes.

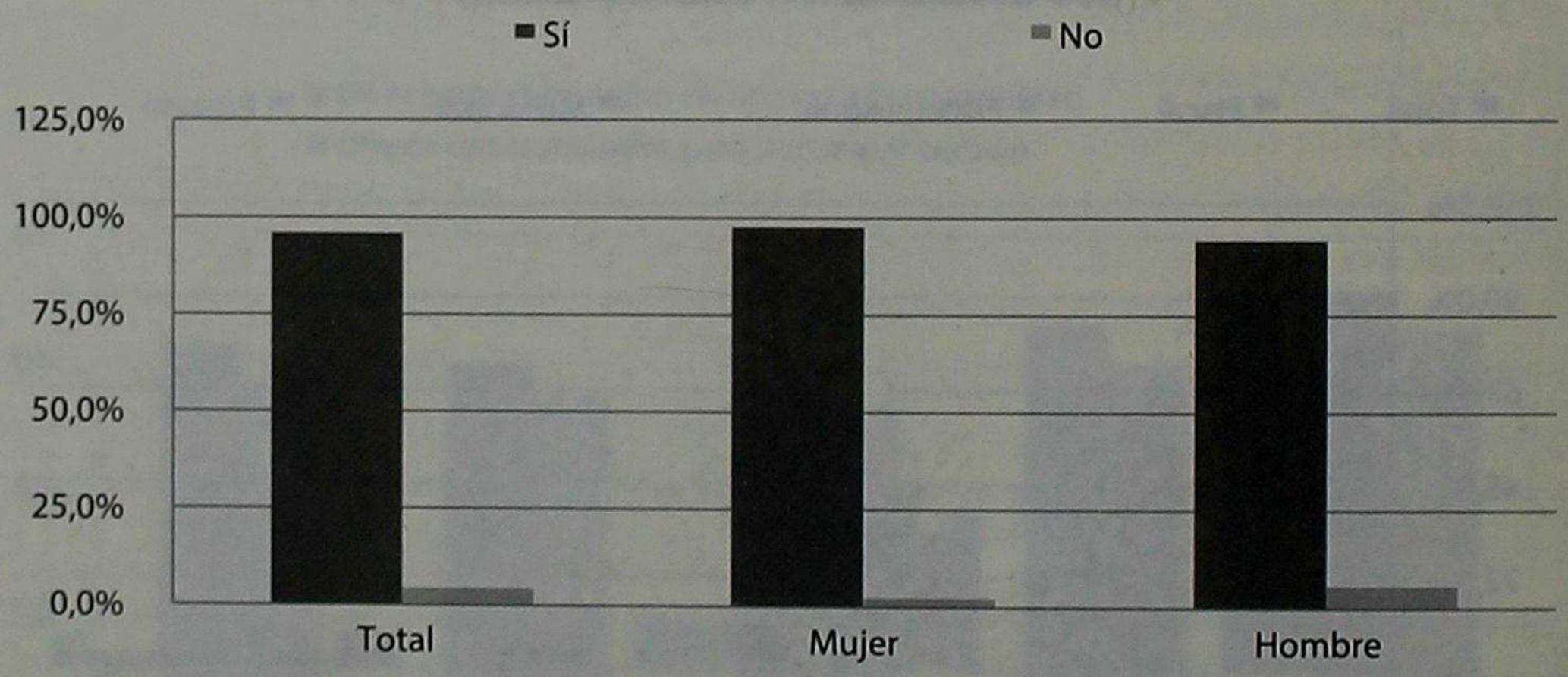
Estas respuestas confirman cuán hondo llegó el mensaje gubernamental respecto a que el objetivo más importante de los jóvenes, a partir

de los estudios, es obtener un título universitario.[12] Pero no de cualquier título: la propaganda gubernamental colocó al PhD como el mecanismo para obtener mejores reconocimientos económicos y sociales. Tal título solo se puede obtener en la universidad, sobre todo extranjera.

Entonces, el objetivo se convierte en ingresar a la universidad para lograr, algún día, un PhD, cerrando las puertas de realización personal a otras opciones, como el estudio técnico y el trabajo. Con esto, contrariamente a la teoría de desarrollar capital humano para alimentar el cambio de la matriz productiva, esta quedó debilitada. El acento puesto en ese título y el reiterado discurso a favor de la "mejores universidades del mundo" como destino de nuestros "mejores" becarios GAR degradó el respeto colectivo por la universidad ecuatoriana.

En ratificación a la pregunta anterior, se preguntó a los bachilleres si querían ingresar a la universidad.

**Gráfico 8**
**¿Quieres ingresar a la universidad? (según género)**

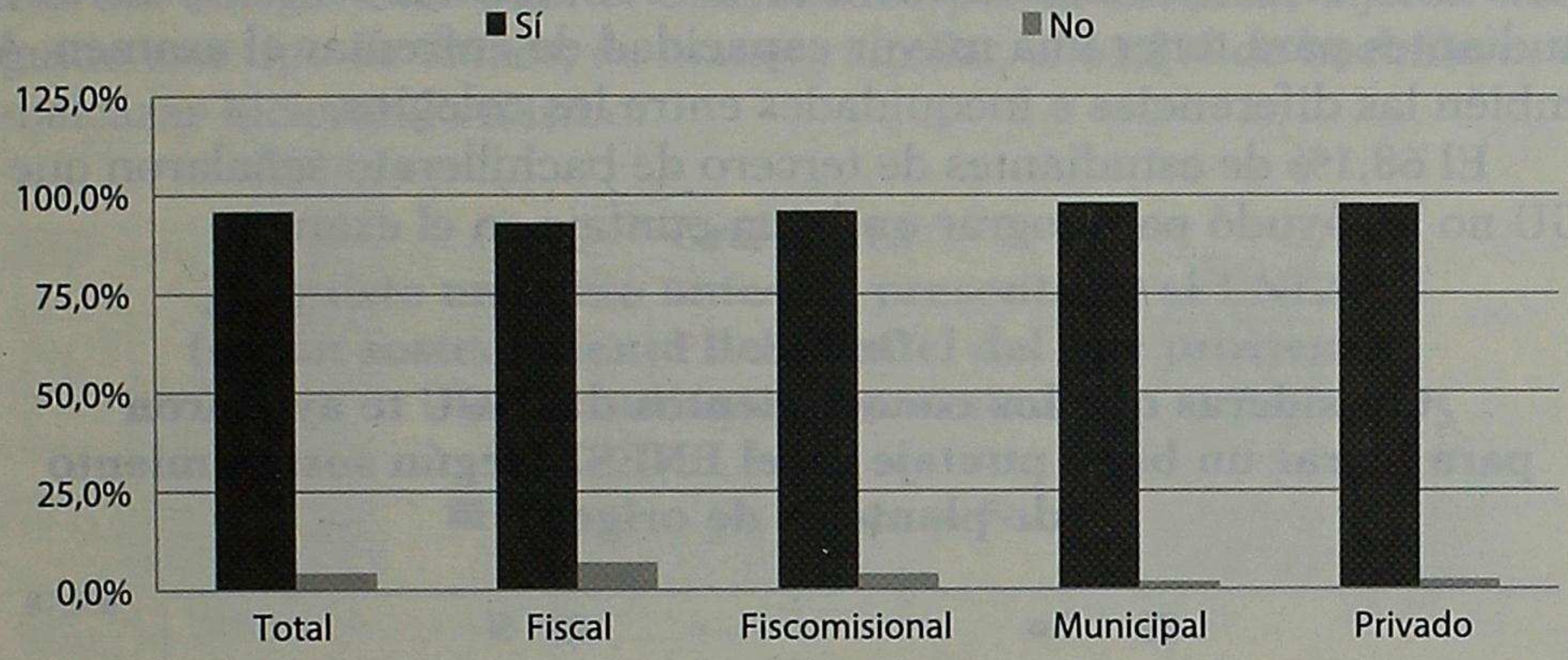



Fuente: CSE y encuesta a estudiantes.

La respuesta fue categórica: 95% dijo que sí. Sin embargo, hubo una pequeña diferencia según el sexo de los estudiantes. Las mujeres dijeron que sí en un 97,6% de los casos, los hombres en un 94,3%. De acuerdo con otra variable, los estudiantes más entusiastas por ir a la universidad son los de colegios municipales, con 98,1%. Les siguen los estudiantes de colegios privados, con 97,7%. Los menos entusiastas son los de colegios fiscales, con 93%.

12. El objetivo estudiantil de lograr estudios universitarios está instalado en la cultura ecuatoriana desde antes del Gobierno de la Revolución ciudadana. Sin embargo, este lo reforzó significativamente con la instalación del fetiche del título universitario como centro de la promoción y prestigio académico y social, así como con la desvalorización de otro tipo de opciones, como la de la educación técnica.

**Gráfico 9**
**¿Quieres ingresar a la universidad? (según sostenimiento del plantel del que provienen los estudiantes encuestados)**

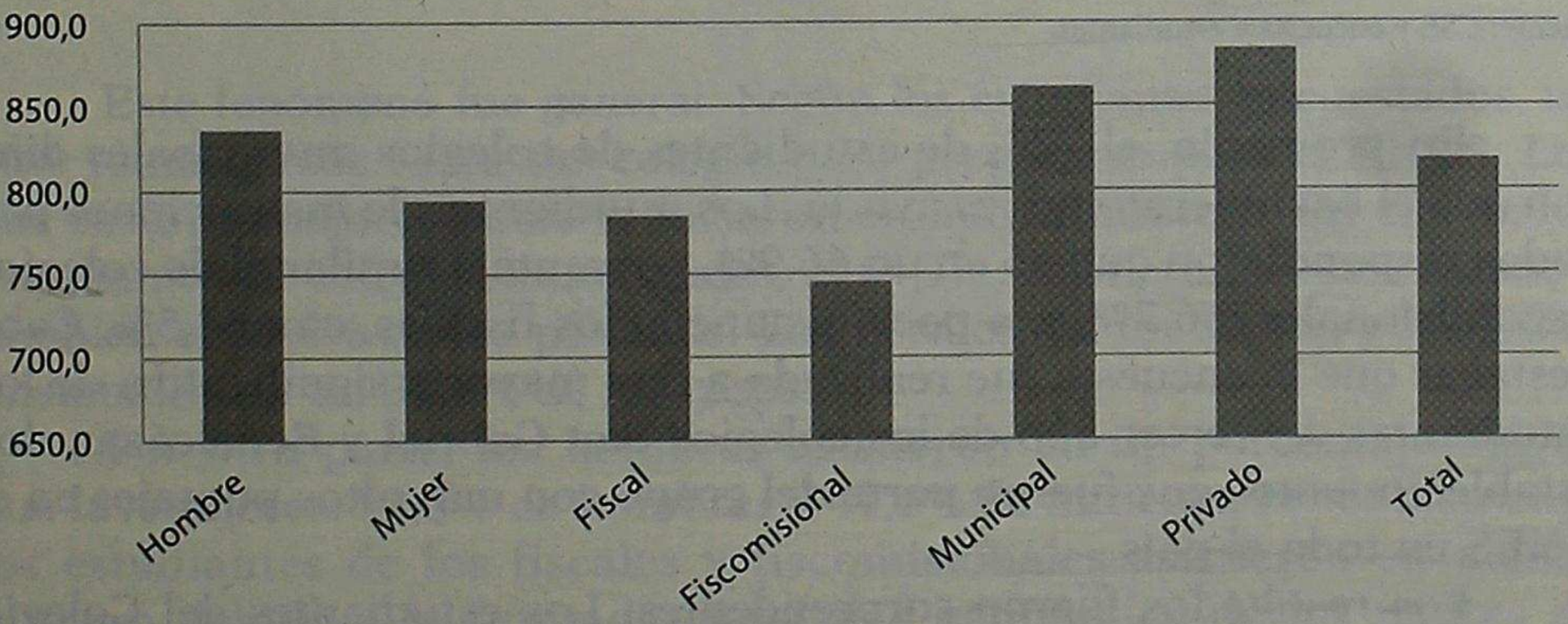



Fuente: CSE y encuesta a estudiantes.

## *2. Puntajes en la prueba ENES*

Los puntajes promedio en el ENES de la primera generación de bachilleres del BGU colocaron en la punta a los hombres, con 836,2 puntos. Las mujeres se ubicaron 42 puntos más abajo, con un promedio de 793,9.[13]

**Gráfico 10**
**Puntajes en la prueba ENES**



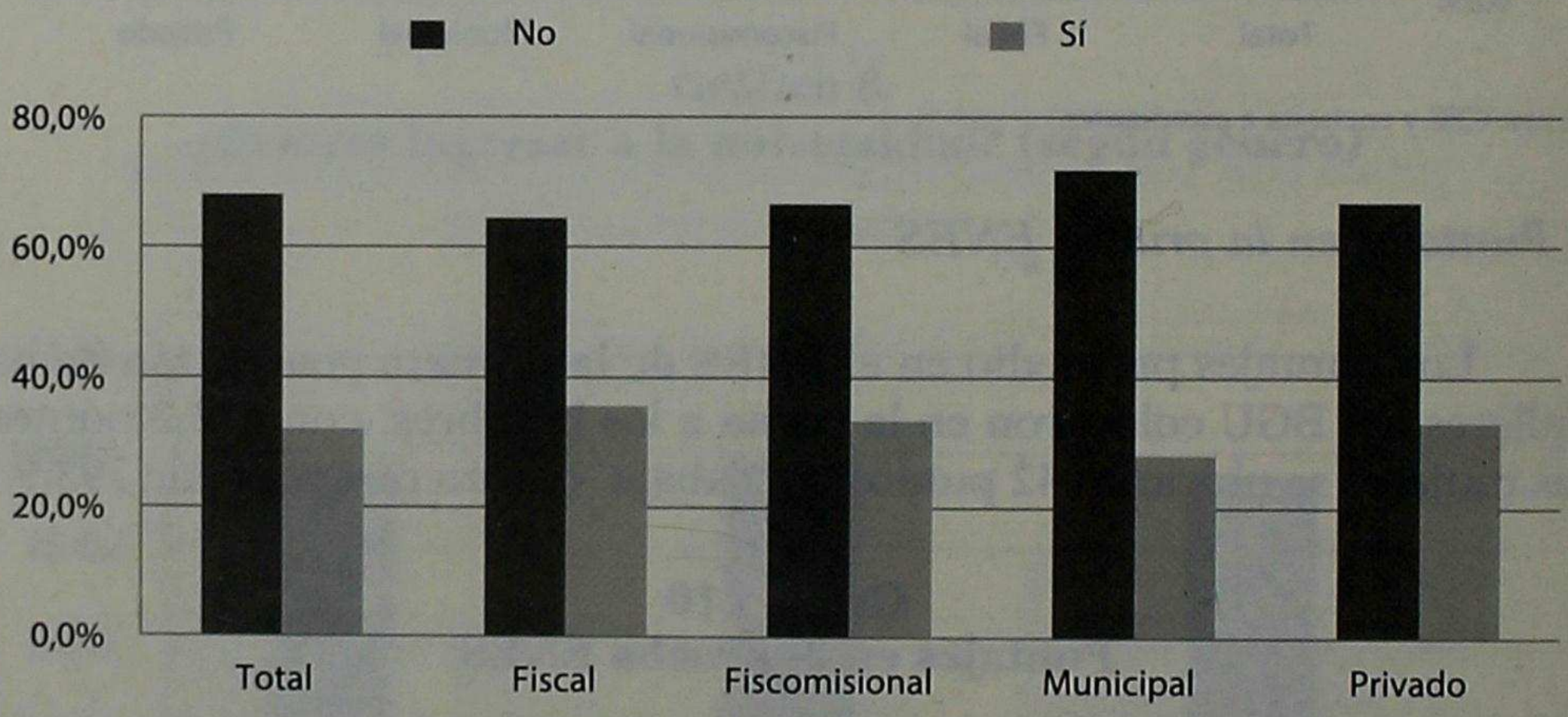

Fuente: CSE y encuesta a estudiantes.

13. La encuesta fue corrida luego de que rindieron la prueba ENES. Los estudiantes debían recordar su nota y vaciarla en la encuesta. Aunque se pidió la más alta veracidad en su respuesta, es probable que algunos entrevistados con notas bajas no la hayan colocado por una situación de vergüenza.

En cuanto al tipo de establecimiento, los colegios privados tuvieron el más alto promedio: 883,8 puntos. Les siguieron los municipales con 860,8, los fiscales con 784,7 y por último los fiscomisionales con 745,1. Esto evidenció la influencia de las condiciones económicas de los estudiantes para tener una mayor capacidad de enfrentar el examen. Así también las diferencias e inequidades entre los colegios.

El 68,1% de estudiantes de tercero de bachillerato señalaron que el BGU no les ayudó para lograr un buen puntaje en el examen.

**Gráfico 11**
**¿Consideras que los conocimientos del BGU te ayudaron para lograr un buen puntaje en el ENES? (según sostenimiento de planteles de origen)**



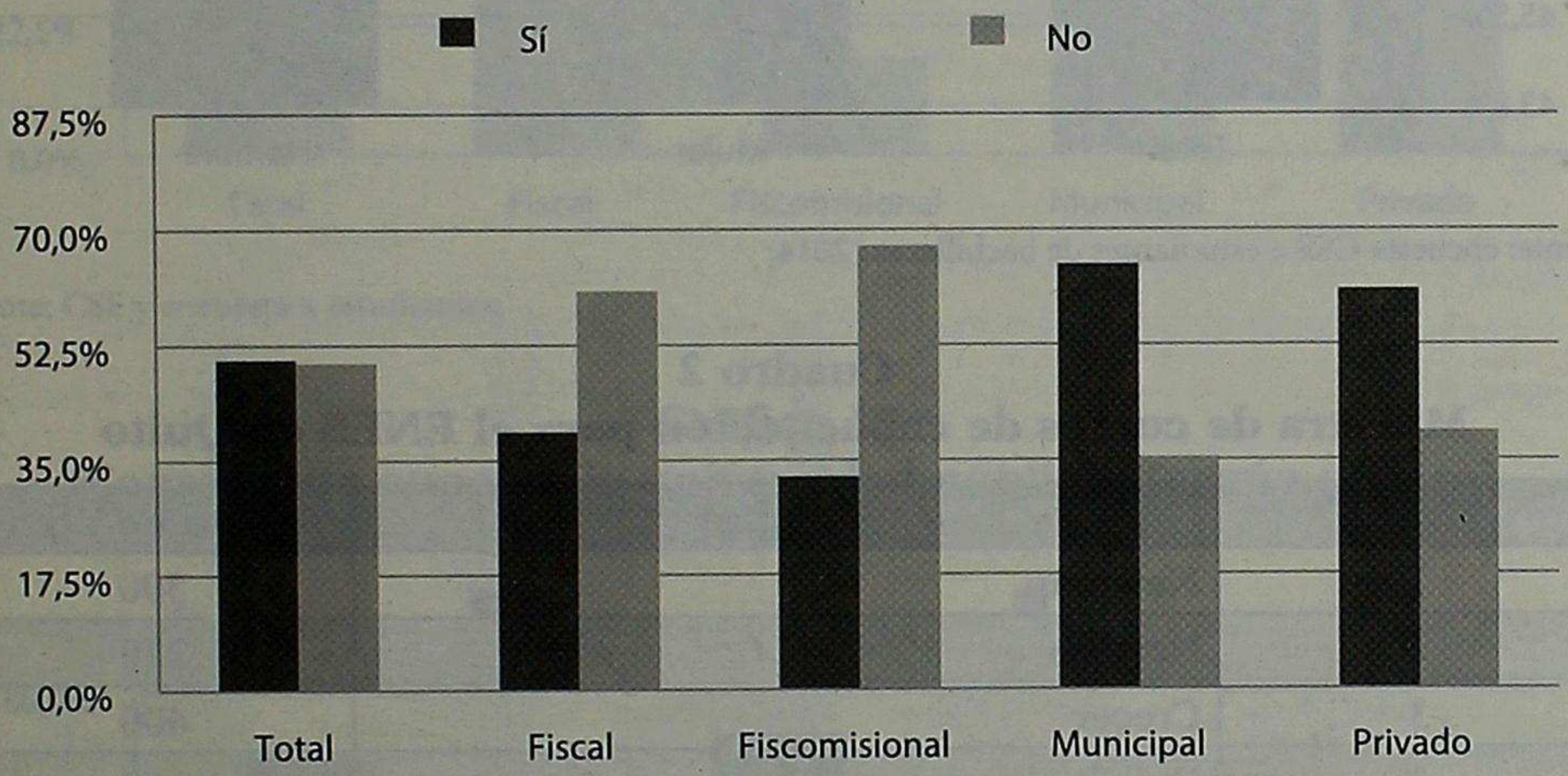

Fuente: CSE y encuesta a estudiantes.

En promedio, el 72% de estudiantes de colegios municipales dijeron que el bachillerato no les ayudó. Los estudiantes de instituciones privadas respondieron que no en un 66,9%, porcentaje similar al de colegios fiscomisionales, 66,7%, y, a poca distancia, los fiscales, con 64,5%. Cabe destacar que la encuesta fue realizada a una mayoría significativa de los estudiantes del tercer año de los colegios San Gabriel y Benalcázar, dos establecimientos que fueron parte del grupo con más altos puntajes en el ENES en todo el país.

Los resultados fueron sorprendentes. Los estudiantes del Colegio Benalcázar, en un 78%, opinaron que el BGU no les ayudó a tener buenas notas en el ENES. Los estudiantes del Colegio San Gabriel, en un 72%, señalaron lo mismo. Si los estudiantes con mejores puntajes en el ENES a escala nacional señalaron que el BGU impartido en su colegio no tuvo que ver con sus altas notas, ¿dónde se encuentra la explicación de su alto rendimiento en la prueba ENES?

Los estudiantes consultados de los colegios Benalcázar y San Gabriel señalaron que su preparación para el ENES se realizó fuera de sus colegios, en cursos privados pagados por su familia. Así 69,5% de los bachilleres del Colegio San Gabriel consultados por la encuesta dijeron haber seguido este tipo de cursos; de manera similar, el 61,3% de bachilleres del Benalcázar hicieron lo mismo.

**Gráfico 12**
**¿Seguiste un curso antes de presentarte al ENES? (según sostenimiento del plantel del que provienen los estudiantes encuestados)**

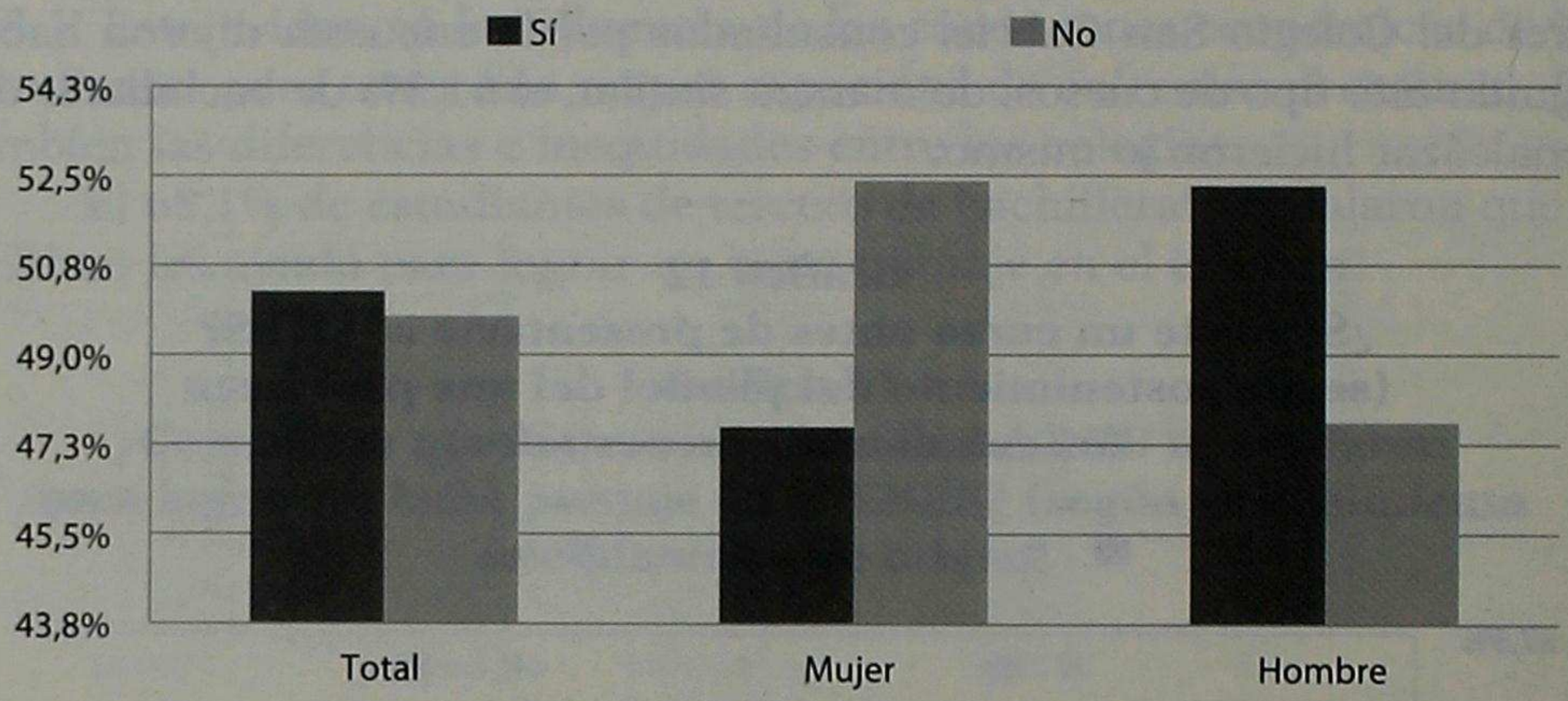



Fuente: CSE y encuesta a estudiantes.

Este fenómeno fue general. Según los estudiantes encuestados, un 50% tomó cursos fuera del colegio para prepararse para el ENES. Los que sacaron mejores notas lo hicieron en mayor número. En efecto, los estudiantes de colegios municipales, el 64,7%, asistieron a estos cursos y también el 60,8% de los privados. Los fiscales, en un 39,4%, y los fiscomisionales, en un 32,5% de los casos.

Por otra parte, los hombres asistieron en un porcentaje mayor que las mujeres: 52,3% de hombres y 47,6% de mujeres. Probablemente los estudiantes de los fiscales y fiscomisionales asistieron en menor número debido a la limitada capacidad económica de los padres de familia, que no pudieron financiarlo, debido al alto costo de estos cursos, que, por otra parte, proliferaron en las ciudades, constituyéndose en nuevos y rentables negocios. Una muestra de los cursos ofertados en Quito da cuenta de que los costos de la mayoría de ellos van entre US $ 200 y US $ 400.

## Gráfico 13
## ¿Seguiste un curso antes de presentarte al ENES? (según género)




Fuente: encuesta CSE a estudiantes de bachillerato 2014.

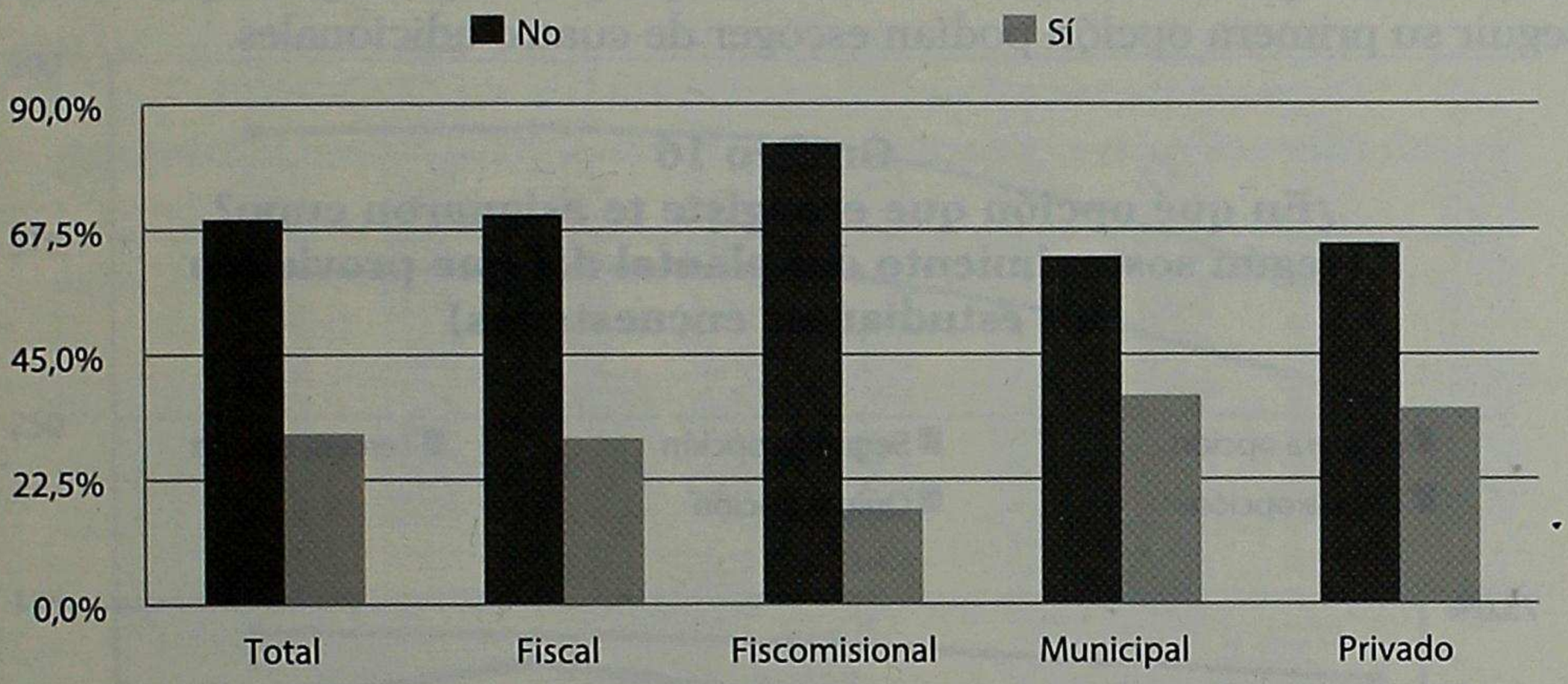
## Cuadro 2
## Muestra de cursos de capacitación para el ENES en Quito

| No. | Nombre | Costo en US $ |
|---|---|---|
| 1 | Newman | 300 |
| 2 | Newton | 270 |
| 3 | Crecer | 400 |
| 4 | Royalty Workers | 370 |
| 5 | Express | 80 |
| 6 | Neuroeduca | 240 |
| 7 | M2A Servicios educativos | 210 |
| 8 | Cotec | 224 |
| 9 | Thomas Edison | 300 |
| 10 | Salvador Paniker | 425 |
| 11 | Formarte | 280 |
| 12 | Cenec | 400 |
| 13 | El Triunfador | 310 |
| 14 | Centro de Capacitación Politécnica | 40 |

Fuente: CSE. Elaboración: Yazmín Echeverría, 2015.

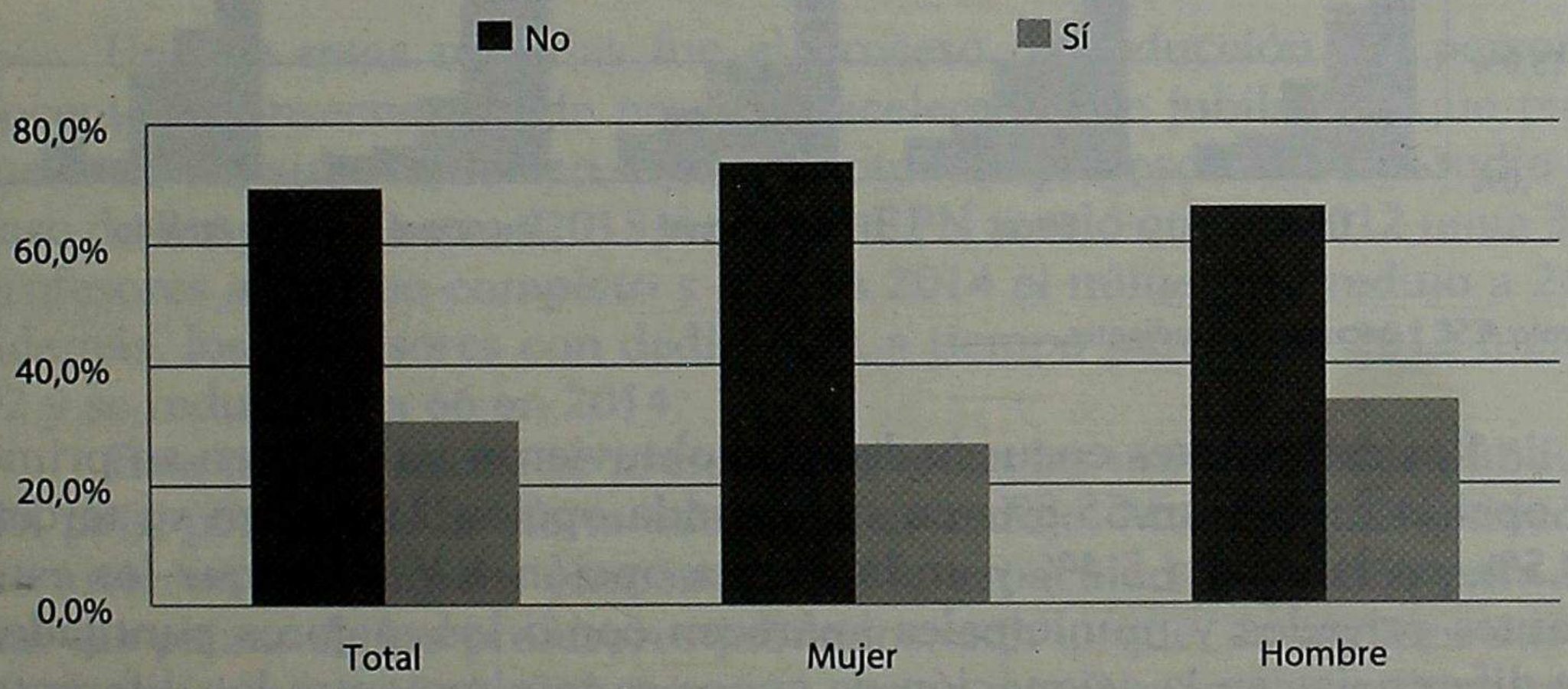
Los puntajes altos en el ENES no fueron requisito suficiente para conseguir un cupo en la universidad. De los bachilleres encuestados, 69,2% no lo consiguieron. La situación más complicada fue la de los fiscomisionales, donde 82,9% no obtuvo cupo, seguidos por fiscales, con 70,1%.

## Gráfico 14
## ¿Conseguiste cupo en la universidad pública? (según sostenimiento del plantel del que provienen los estudiantes encuestados)




Fuente: CSE y encuesta a estudiantes.

## Gráfico 15
## ¿Conseguiste cupo en la universidad pública? (según género)



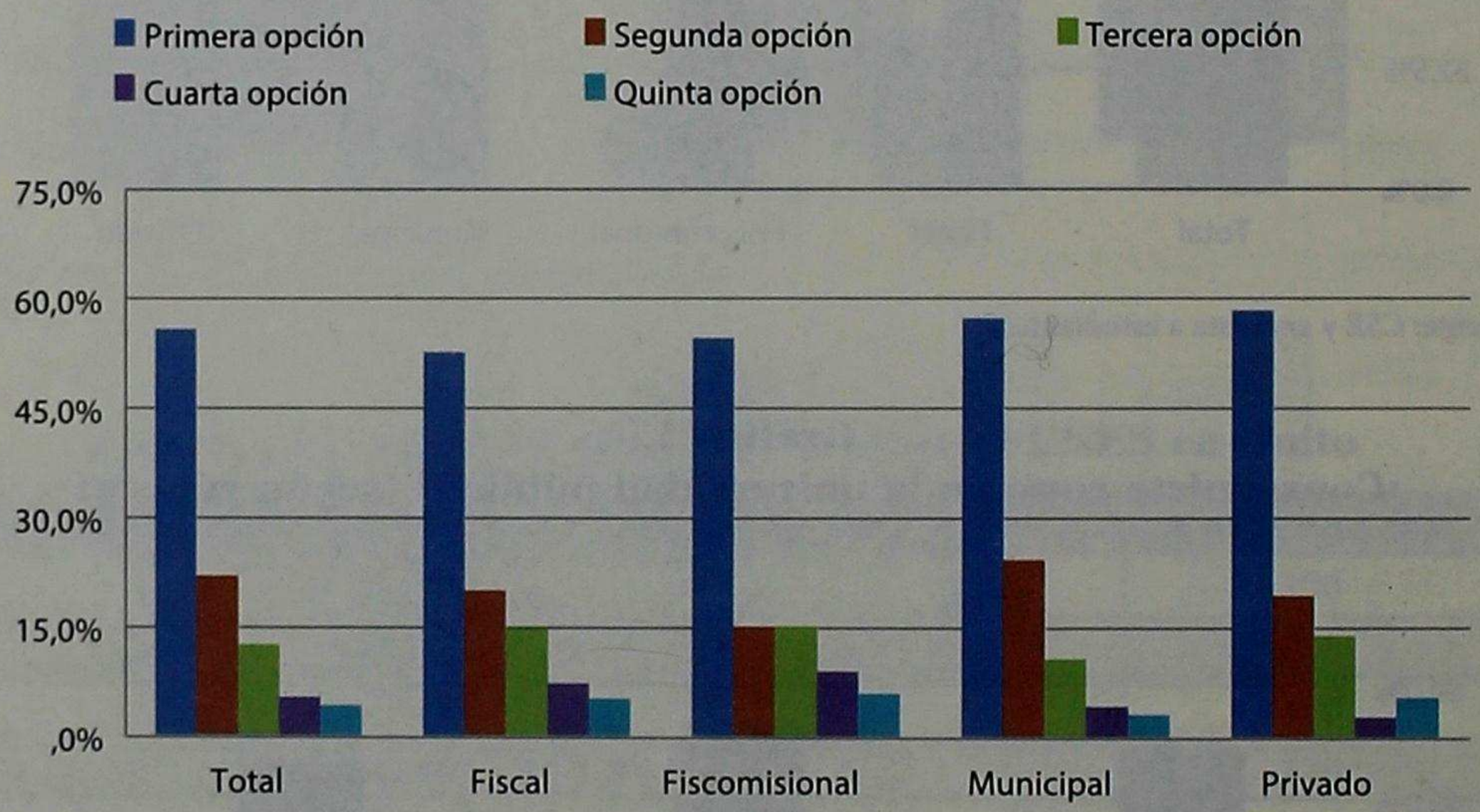

Fuente: CSE y encuesta a estudiantes.

También en este caso, se registran diferencias entre hombres y mujeres. Estas últimas no obtuvieron cupo en un 73,3%, frente al 66,1% de hombres que estuvo en la misma situación.

La asignación de cupos fue un proceso complejo que dependió, sobre todo, de los altos puntajes y de la existencia de cupos, siempre limitados, en las universidades de prestigio de las grandes ciudades. Podían ofertarse cupos en universidades de ciudades en las que no residía el postulante. De esta

manera, si se conseguía cupo para determinada carrera, podía ser asignado, dependiendo del número de plazas en esta institución. Si no había la plaza, el estudiante podía elegir la universidad de otra ciudad para que le hicieran efectivo su cupo. Además, los estudiantes que por su puntaje no podían conseguir su primera opción podían escoger de cuatro adicionales.

**Gráfico 16**
**¿En qué opción que escogiste te asignaron cupo?**
**(según sostenimiento del plantel del que provienen los estudiantes encuestados)**



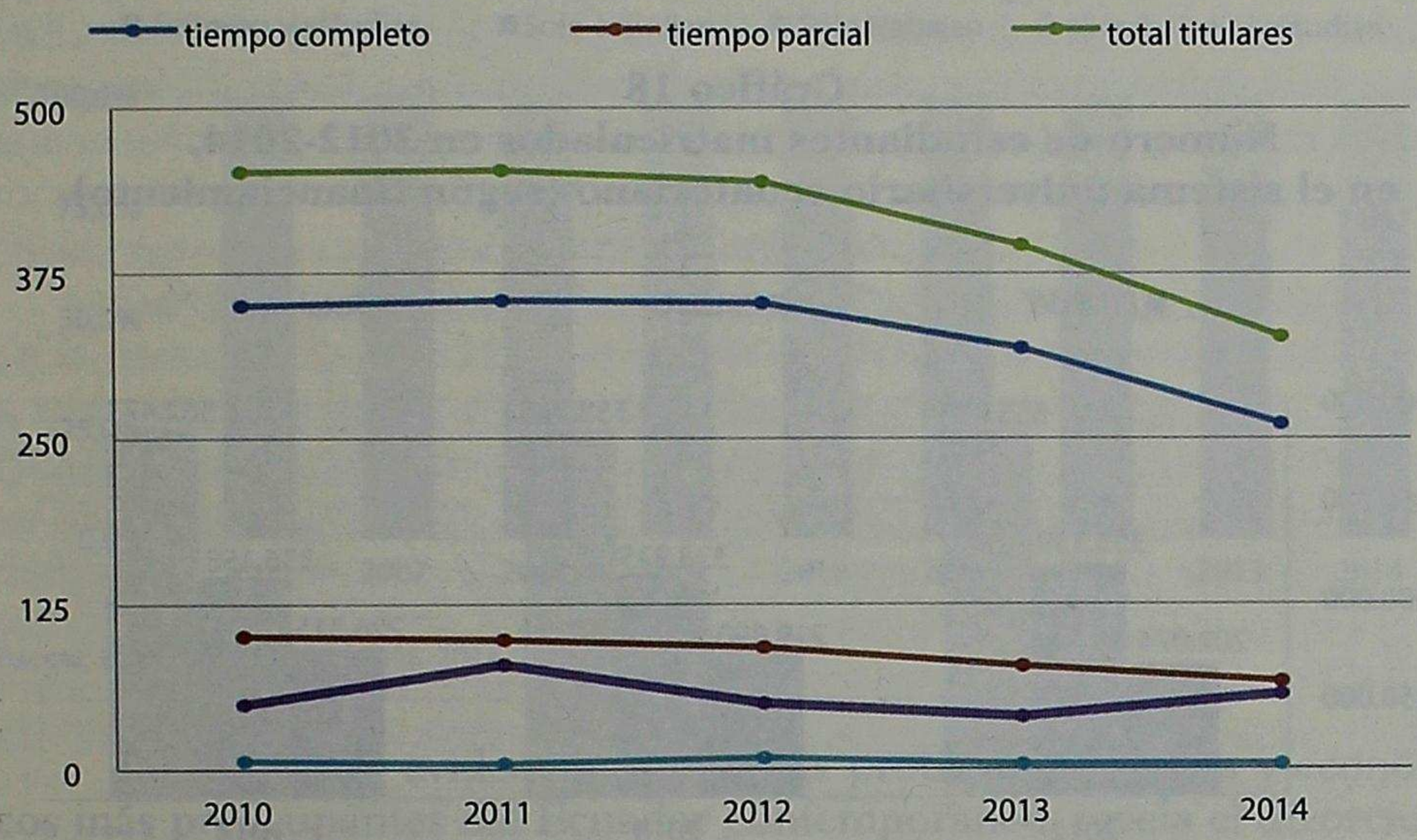

Fuente: CSE y encuesta a estudiantes.

Los estudiantes encuestados que obtuvieron su cupo en su primera opción fueron un 55,8%, en su segunda opción 21,9%, en su tercera 12,5%, en la cuarta 5,4% y en la quinta opción 4,3%. Aunque los estudiantes privados y municipales aparecen como los mejores puntuados, las diferencias en la asignación de cupos es mínima entre los diferentes tipos de colegios, según sostenimiento.

Lo destacable de estos datos es que de los chicos que obtuvieron cupo, el 45% no pudo seguir la carrera de su preferencia. Con esto, una gran masa de jóvenes comenzó a flotar en la incertidumbre y en el camino de prepararse para un nuevo examen que le posibilite obtener el ingreso a la carrera de sus sueños.

Otro factor que incidió en la baja de matrícula de los bachilleres en las universidades fue la simultánea reducción de cupos en diversas carreras universitarias como consecuencia de algunas medidas de la reforma universitaria.

**Gráfico 17**
**Profesores de la EPN 2010-2014 (según dedicación)**




Fuente: Rosero y Castro (2015).

Una de estas medidas fue el proceso de reducción del personal docente a consecuencia de procesos acelerados de jubilación que puso fuera de las aulas universitarias a cientos de profesores. Un estudio de caso de Rosero y Castro (2015) sobre la EPN reveló que en 2012 tenía 352 profesores a tiempo completo y que en 2014 el número se redujo a 261. Además, los profesores con dedicación a tiempo parcial en 2012 fueron 92 y se redujeron a 66 en 2014.

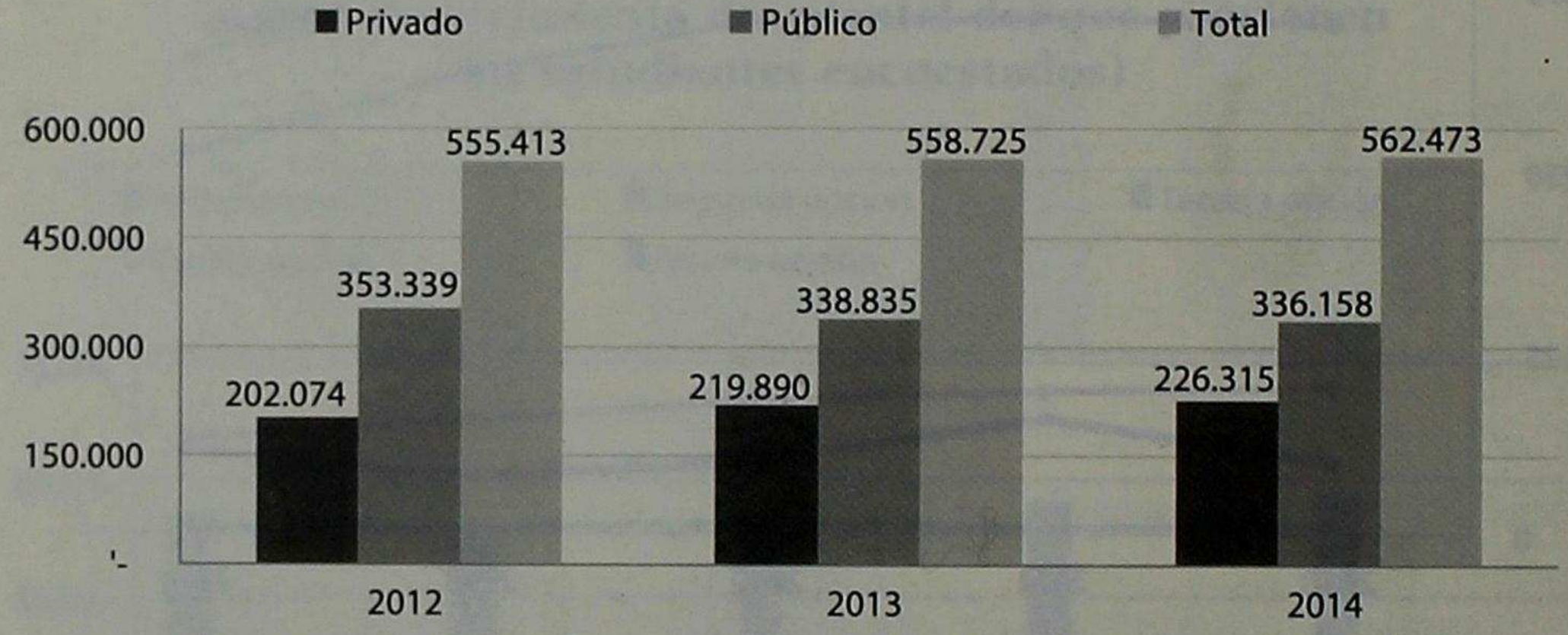
Este mismo hecho se presentó en todas las universidades públicas del país, por lo que la oferta educativa se redujo. Muchas universidades no tuvieron los recursos económicos ni la capacidad de gestión para llenar las plazas de los profesores jubilados, con lo que, en algunos casos, las carreras no pudieron abrirse por varios meses o se abrieron parcialmente. Debido a esto, los cupos para los bachilleres, en algunas carreras, se restringieron, y los problemas en el SNNA se agravaron.

### *3. El ENES y el impacto en la educación privada*

Gran parte de los bachilleres que no obtuvieron un cupo en la universidad repitieron por varias oportunidades el ENES hasta alcanzar el ingreso a una carrera que más o menos se ajuste a sus aspiraciones. En este esfuerzo invirtieron años. Otros estudiantes, cuyas familias contaron

con mayores recursos económicos mediante deuda u otros mecanismos (venta de propiedades, ahorros, etcétera), buscaron matrícula para sus hijos en universidades privadas.

**Gráfico 18**
**Número de estudiantes matriculados en 2012-2014, en el sistema universitario ecuatoriano (según financiamiento)**




Fuente: SNIESE y SENESCYT (2016).

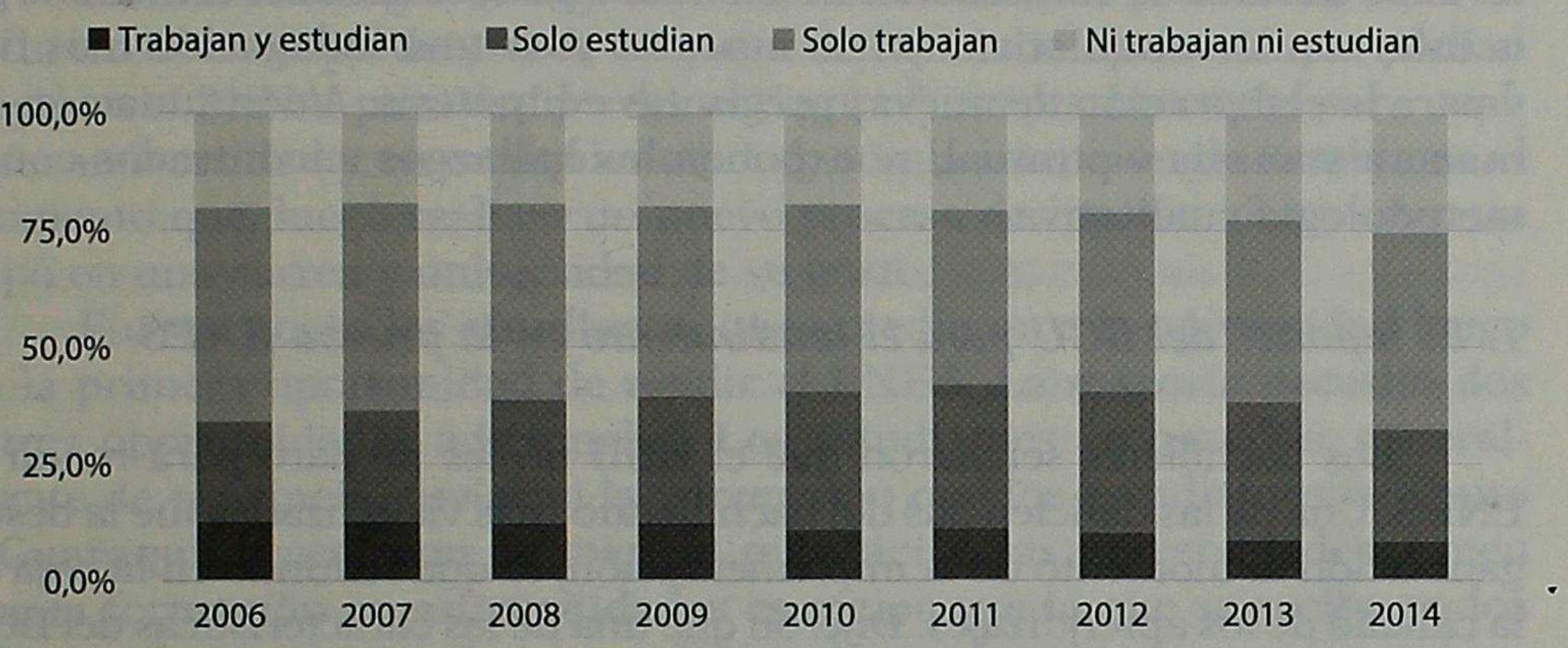
En efecto, según datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIESE), entre 2012 y 2014, hubo un aumento de la población en la gran mayoría de IES privadas. La matrícula pasó de 202.074 en 2012 a 226.315 en 2014. Este fenómeno no fue general, pero la tendencia de aumento fue visible y particularmente evidente en la universidad privada frente a la caída de matrícula en la IES pública. Como el cuadro lo muestra, en 2012 hubo 353.339 estudiantes en las universidades públicas. En 2014, la matrícula cayó a 336.473.

*4. Ni trabajan ni estudian*

Como se ha visto, el no acceder a un cupo en la universidad llevó a los bachilleres a trazar diversas estrategias de sobrevivencia. Unos optaron por cursar carreras de forma temporal, pese a que no les gustaba, con la esperanza de un posterior cambio de carrera, otros lograron que sus familias les apoyaran para matricularse en alguna universidad privada y otros buscaron trabajo, pero un cuarto grupo se quedó sin estudiar ni trabajar.

Según la ENEMDU 2006-2014, el grupo de jóvenes de entre 18 y 24 años que no trabajó ni estudió creció de manera vertiginosa, desde 2011 hasta 2014: inició en 20,6% y llegó hasta 25,4% en el período de referencia, es decir, aumentó 5 puntos. En números, fueron alrededor de 480.000 jóvenes.

**Gráfico 19**
**Condición de actividad de personas de 18 a 24 años**




Fuente: INEC y ENEMDU 2006-2014.

Tal indicador evidencia uno de los problemas sociales y económicos más preocupantes del Ecuador contemporáneo: revela el divorcio de la reforma educativa con las necesidades del denominado cambio de la matriz productiva.

En congruencia con los datos, dejaron de estudiar un grupo importante de jóvenes entre 18 y 24 años de edad. Si en 2012 estudiaba un 30,4%, en 2014 solo lo hacía el 24,2%. Con estos datos, se corrobora el impacto negativo del ENES y del SNNA implementado por la SENESCYT.

## Resultados del análisis cualitativo

Esta parte del artículo presenta los resultados del análisis de fuentes cualitativas, en el que se utilizó el programa Atlas Ti para procesar las fuentes consultadas, que fueron entrevistas a estudiantes, docentes y directivos de la UCE. De manera predominante se usó el método inductivo, aunque algunas categorías (códigos) se sustentaron en el método deductivo. Con esta base, se procedió a construir una unidad hermenéutica con ocho documentos primarios: seis entrevistas[14] y dos sistematizaciones de talleres realizados con docentes y estudiantes.[15]

---

14. Seis entrevistas: cinco efectuadas a jóvenes estudiantes de ambos sexos del curso de nivelación SNNA realizado en la UCE en 2015 y una realizada a la decana de la Facultad de Ciencias de la Educación de la UCE y a dos directivos de la misma Facultad.
15. Fueron dos talleres independientes: uno con estudiantes de segundo y tercero de bachillerato de colegios de varias provincias de Sierra y Costa y el otro fue con docentes de colegios de provincias de la Sierra. Se realizaron en el mes de mayo de 2015.

El análisis de las entrevistas y de los grupos focales sugiere señalamientos e ideas que, al confrontarlas con los datos cuantitativos antes referidos, llevan a la ratificación de los hallazgos realizados. Sin embargo, la información cualitativa aporta insumos para una indagación más fina y para la elaboración de nuevas preguntas e hipótesis. A continuación, de manera sumaria y puntual, se exponen los hallazgos encontrados con la metodología cualitativa.

### *1. El "aporte" del BGU para el rendimiento en la prueba ENES*

Los bachilleres señalaron que el BGU no les preparó para rendir el ENES. Una de las deficiencias del bachillerato más visibilizadas fue la desorganización al momento de la implementación, lo que redundó en la baja de la calidad de los aprendizajes. Dijeron que una de las características del BGU fue la improvisación, que se manifestó en currículos incompletos, profesores no capacitados y profesores improvisando materias: por ejemplo, profesores de Educación física asumiendo la asignatura de Emprendimiento o profesores de Química impartiendo Educación para la ciudadanía.

El BGU aumentó la cantidad de materias y redujo la calidad de los aprendizajes, reforzó los viejos métodos didácticos de la memorización, trabajó débilmente sobre los temas de democracia, redujo el aprendizaje de Inglés y Matemáticas y la materia sobre Emprendimiento se quedó en aspectos formales.

El ENES aceleró el proceso de estandarización de la reforma educativa. Develó la formación tradicional y memorista impartida en los colegios. Según los entrevistados, los bachilleres que obtuvieron las mejores notas en el ENES eran los alumnos malos de los colegios. Los abanderaros y buenos estudiantes fracasaron en el ENES: sabían la materia, pero no estaban acostumbrados a pruebas que median el desarrollo del pensamiento lógico. ¿Los "malos alumnos" tenían una mejor disposición para las destrezas del pensamiento? ¿Se podría hablar que el ENES develó el carácter tradicional y memorista que se aplica en el sistema educativo? Esas son hipótesis de trabajo para futuros trabajos de investigación educativa.

### *2. El problema de los cupos*

Para los estudiantes entrevistados, además del ENES, el mayor problema de acceso a la universidad fue la existencia de cupos limitados en las universidades públicas. Los bachilleres disputan los cupos de las universidades públicas, pero no de todas. Hubo preferencia por Quito y Guayaquil, ciudades que disponen de las universidades más prestigiosas, además de que estas ciudades son consideradas eventuales plazas de

fuentes de trabajo. Esto produjo congestión por los cupos de esas universidades, que se llenaron rápidamente.

En una estrategia de ingreso a la universidad, los postulantes que no obtuvieron un cupo dentro de la gama de las cinco opciones que podían elegir en el SNNA, para no "perder el tiempo", aceptaron cupos para cualquier universidad y en cualquier ciudad, con la intención de cambiarse el momento que, luego realizar un nuevo proceso de ingreso, obtuvieran un cupo en una carrea y universidad de su gusto.

Fueron pocos los estudiantes que accedieron a la universidad luego de la primera oportunidad de rendir el ENES. La mayoría necesitó dos o tres oportunidades adicionales. Los estudiantes rechazados, generalmente de provincia, tuvieron la percepción que los estudiantes de Quito y Guayaquil accedieron de manera más fácil a las universidades. Creen que la formación en estas ciudades es mejor que la que se recibe en los colegios de provincias. La carencia de cupos para el ingreso a las universidades públicas provocó inconformidad en los bachilleres. Señalaron que los cupos finalmente fueron impuestos.

### *3. Estrategias frente al no acceso a la universidad*

En la dinámica de no acceso a la universidad, los bachilleres que fracasaron en el ENES y que aspiraban a un cupo en la carrera preferida sintieron que perdían el tiempo mientras se preparaban para el nuevo proceso de ingreso. Ante esto construyeron varias estrategias: búsqueda de trabajo temporal, ingreso a una carrera que no les gustaba para "sentir que ya estaban dentro del sistema universitario", pasarse, de ser posible, luego de un semestre o dos, a la carrera de su preferencia e incluso integrase a la Policía o a las Fuerzas Armadas.

El ENES se convirtió en la única y principal puerta de entrada a la universidad, por lo que los esfuerzos de los estudiantes de los colegios, de las familias y de la propia universidad se concentraron en preparar a los bachilleres para esta prueba. Para esto se adoptaron múltiples modalidades de capacitación: se montaron negocios externos al sistema educativo para preparar a los estudiantes, algunas universidades montaron cursos de capacitación para el ENES, capacitación especial realizada en los colegios más allá del currículo del BGU y en tiempos adicionales y auto-capacitación.

Paulatinamente el ENES se convirtió en el principal hecho educativo del BGU, lo que lleva a reforzar la hipótesis de que la evaluación se transformó, paulatinamente, en la locomotora de la reforma educativa: ¿muerte de la pedagogía?, ¿olvido del currículo? El fracaso en el ENES y los obstáculos para la asignación de cupos para el acceso a la universidad pública llevó a los bachilleres y a sus familias a invertir tiempo y recursos

económicos en el proceso de rendir varias veces el examen. Esto generó sentimientos de frustración e inconformidad.

El proceso de acceso a la universidad fue visto como mecánico, sin contacto humano. La mediación de las computadoras y del sistema informático del SNNA se constituyó en un factor de inconformidad de parte de los postulantes a los cupos universitarios.

Las familias apoyaron a sus hijos. En algunos casos se endeudaron para matricularlos en universidades privadas. En otros, se dividieron para no dejar a sus hijos, y sobre todo hijas, solas en ciudades extrañas, cuando les tocó aceptar cupos en universidades ubicadas en provincias lejanas a su hogar. Hubo un esfuerzo económico y sentimental de las familias en este proceso de acceso a la universidad.

Las familias presionaron a sus hijos para que trabajaran mientras conseguían el cupo de acceso a la universidad. Además las familias presionaron para que sus hijos o hijas tomaran cualquier opción de carrera que le presentaba el SNNA.

Durante el complicado proceso de acceso a la universidad, los bachilleres y sus familias experimentaron situaciones y vivencias que les llevaron a construir un tejido de tensiones y de sentimientos: frustración, indignación, incertidumbre (no saber qué hacer con su vida), así como también respuestas de no dejarse vencer. Surgió en algunos de ellos una importante capacidad de lucha. Sin embargo, en el camino, muchos jóvenes abandonaron su interés por la universidad y se lanzaron a un mercado laboral cada vez más cerrado e incierto.

Los jóvenes fueron objeto de diversas presiones simultáneas: presión de parte del Estado mediante el SNNA y el sometimiento a constantes pruebas de evaluación, no solamente el ENES, sino la evaluación Ser Bachiller, que examinaba conocimiento; presión de parte de la familia y de la sociedad, que los consideraba "vagos" y responsables de la mala formación de un sistema educativo que no les preparó; presión por no conseguir trabajo en un mercado laboral deteriorado, cada vez más, por la crisis económica.

## Conclusiones

Hasta 2011, hubo un aumento importante en la matrícula universitaria. Sin embargo, desde 2012, en coincidencia con la implementación del SNNA y del ENES, hasta 2014, año de cierre de este estudio, hubo una baja fuerte, de 12 puntos, de la matrícula en las universidades públicas. Esto hace presumir la incidencia negativa del ENES en el acceso a la universidad.

Hasta 2011 hubo un aumento significativo de matrícula para indígenas, mujeres y personas ubicadas en el quintil 1. Sin embargo, desde 2012, se registró una drástica reducción. Tales datos hablarían de un juego contradictorio inclusión-exclusión en las políticas educativas en un

mismo Gobierno. De 2007 a 2011, políticas inclusivas, y de 2012 a 2014, políticas excluyentes basadas en el modelo "meritocrático" del SNNA y del ENES.

El Bachillerato General Unificado (BGU) no fue un soporte para el ingreso de los bachilleres a las universidades. Todo lo contrario, fue una causa para que muchos estudiantes, incluso los más "destacados", los abanderados o los de puntajes altos, tuvieran problemas, ya que la prueba, al ser de razonamiento lógico, descubrió las debilidades de un sistema educativo todavía sustentado en el memorismo.

Los estudiantes de los colegios que sacaron los más altos puntajes en el ENES señalaron que el BGU no les ayudó a obtener buenas calificaciones en la prueba. Así, de los estudiantes de tercero de bachillerato pertenecientes a los colegios Benalcázar y San Gabriel de la ciudad de Quito, opinaron en un 78% y 72%, respectivamente, que el BGU no les aportó para las buenas notas en el ENES.

Los estudiantes que obtuvieron los más altos puntajes en el ENES realizaron un curso pagado fuera de los colegios. Esa fue la versión de los estudiantes del colegio privado religioso San Gabriel y del Colegio Municipal Benalcázar, los dos de Quito, que fueron premiados públicamente por el Ministerio de Educación por obtener los más altos puntajes del ENES a nivel nacional.

La preparación para el ENES fuera de los colegios se generalizó. Esto, además de revelar la desconfianza de estudiantes y padres de familia en los colegios, señalaría la creación de espacios privados para dar cuenta de las políticas educativas. Los cursos privados de preparación para el ENES tuvieron un costo que no pudo ser pagado por los estudiantes de bajos recursos económicos. Este hecho evidenció la tendencia hacia la exclusión del acceso a la educación de los sectores más pobres de la sociedad.

El SNNA y el ENES dificultaron o impidieron el acceso a la universidad de los bachilleres de provincia, de zonas rurales y de sectores sociales pobres. El mayor impacto de la baja en las matrículas se experimentó en los sectores urbanos, mestizos y la población masculina. La matrícula neta de hombres y mujeres en 2014 bajó a niveles previos a 2006, año anterior al inicio de la Revolución ciudadana.

Simultáneamente al cierre de los estudios universitarios para los más pobres, se creó el GAR, conformado por los bachilleres que obtuvieron las más altas calificaciones en el ENES. Los estudiantes pertenecientes a este grupo obtuvieron reconocimiento social, político y económico. Fueron objeto de homenajes y de becas a las mejores universidades del mundo. Tal política "meritocrática" configuró simbólica y prácticamente un sistema educativo excluyente y elitista.

El objetivo central de los estudiantes de tercer año de bachillerato es llegar a la universidad. Esto da cuenta de cuán hondo llegó el men-

saje gubernamental respecto de que el objetivo más importante de los jóvenes, a partir de los estudios, es obtener un título universitario, pero no cualquiera, sino el de PhD, como el mecanismo que abriría mejores reconocimientos económicos y sociales. Esta visión cierra las puertas de la realización personal a otras opciones, como el estudio técnico y el trabajo. Con esto, contrariamente a la teoría de desarrollar capital humano para alimentar el cambio de la matriz productiva, esta quedó debilitada. El acento puesto en el PhD, sobre todo extranjero, así como el reiterado discurso a favor de la "mejores universidades del mundo" como destino de los "mejores" becarios GAR, degradó el respeto colectivo por la universidad ecuatoriana.

Los estudiantes más entusiastas por la universidad son los de colegios municipales. Les siguen los estudiantes de colegios privados. Esto hablaría de una cierta vocación de la clase media y alta por los estudios universitarios. Según la encuesta del CSE a los bachilleres, los estudiantes hombres obtuvieron puntajes más altos que las mujeres. Asimismo, los estudiantes de colegios privados y municipales tuvieron las más altas calificaciones, lo que nos lleva a concluir que pudieron acceder a la universidad con más facilidad. De esta manera, el ENES ratificaría y profundizaría la segmentación tradicional de la sociedad ecuatoriana, así como la exclusión de los sectores populares.

El acceso a los cupos en la universidad no solo dependió de la nota en el ENES, sino también de la oferta de cupos de las universidades. Un 45% de bachilleres no obtuvo su cupo la primera vez. Esto condujo a un camino de incertidumbre y preparación para la siguiente prueba. Algunos bachilleres obtuvieron altas notas luego de varios intentos, lo que les llevó varios años de preparación. La reducción de la oferta de cupos fue producto de la aplicación de políticas de reforma universitaria que aceleró procesos de renuncia y jubilación de los docentes.

Los cursos de nivelación organizados por la SENESCYT no lograron elevar el nivel académico de los bachilleres. El fracaso escolar de un porcentaje alto de los nuevos universitarios cuestionó la concepción y aplicación de otro de los componentes del SNNA. La restricción de cupos para la universidad pública canalizó a muchos estudiantes excluidos hacia la universidad privada. Se inició una suerte de reprivatización de los estudios universitarios, que se evidenció en un aumento de la matrícula de esas universidades durante los años de estudio.

La política de exclusión incrementó el porcentaje de jóvenes, de entre los 18 y 24 años, que no pudieron acceder a los estudios universitarios en instituciones públicas o privadas ni en institutos técnicos o tecnológicos. Pero, además, muchos de estos bachilleres tampoco lograron acceder a un empleo, por lo cual se incrementó el número de jóvenes que no estudiaron ni trabajaron, es decir, vivieron una doble exclusión: la del

estudio y la del empleo. El porcentaje llegó a 25,4% en 2014. Este hecho es un dato contundente del fracaso de la reforma del BGU y de la política meritocrática del SNNA, en relación con la creación de capital humano para el cambio de la matriz productiva, de una primario-exportadora a una basada en el conocimiento.

El complejo y excluyente proceso de acceso a la universidad generó tensiones al interior de la sociedad. Se generalizaron experiencias de sufrimiento y tensiones en las familias de los bachilleres, aunque estas apoyaron a sus hijos, también los presionaron para que trabajaran o ingresaran a cualquier carrera y universidad pública. Los sectores populares impulsaron a sus hijos a ingresar a la Policía o el Ejército. Los jóvenes fueron objeto de diversas presiones simultáneas: del Estado, con su sometimiento a constantes pruebas de evaluación; de la familia y la sociedad, que los consideraba "vagos" y responsables de la mala formación del sistema educativo. Un prolongado momento de incertidumbre y vacío vivencial.

## Lista de referencias


Acosta, Alberto, y otros. 2013. *Correísmo al desnudo*. Quito: Montecristi Vive. ‹http://montecristivive.com/wp-content/uploads/2015/01/el-correismo-al-desnudo-prensa.compressed.pdf›.

Cabrera N., Santiago. 2015. "El sistema meritocrático de ingreso a la universidad pública en el Ecuador" (presentación en Power Point). *Taller Universidad y Sociedad*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E) (junio).

Contrato Social por la Educación. 2014. *Encuesta a estudiantes de bachillerato*.

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. En *Registro Oficial* No. 449. Quito, 20 de octubre de 2008.

Grijalva, Iván. 2015. "Validez del examen ENES, como criterio de admisión a las universidades ecuatorianas: Caso de la carrera Tecnología en Informática, Escuela Politécnica Nacional" (ponencia, Congreso Nacional de Sociología, Universidad Central del Ecuador, noviembre).

Grupo Estudiantil La Revuelta. 2015. *La otra evaluación: La realidad universitaria desde sus actores* (presentación en Power Point).

Guerrero M., Alicia. 2013. *Sistema de Educación Superior: Regulación y su influencia sobre su estructura de mercado en la década de 2000 y actualidad-2012* (presentación en Power Point, Escuela Politécnica del Litoral, Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas, 23 de octubre).

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2014. *Encuesta de empleo, desempleo y subempleo-ENEMDU, 2006-2014*. Quito: INEC.

Luna, Milton. 2015a. "Cinco entrevistas a profundidad a estudiantes de los cursos de nivelación organizados por la SENESCYT en la Universidad Central" (julio-octubre). Quito.

---. 2015b. "Entrevista a la doctora Ruth Páez, decana de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Central" (octubre). Quito.

---. *Las políticas educativas en el Ecuador 1950-2012*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2014.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. 2003-2014. "Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador" (SIISE). ‹http://www.siise.gob.ec/siiseweb/›.

Moreno Yánez, Kintia. "Meritocracia en las políticas de acceso a educación superior desde el libre ingreso (1969) hasta el Sistema Nacional de Nivelación y Admisiones (2010)". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Pilca, Edwin, 2015. "La universidad, dispositivo de selección: Reforma a la educación superior ecuatoriana". Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito.

Rosero, Andrés, y Jorge Castro. 2015. "Análisis de la reforma universitaria implementada por el Gobierno de la Revolución Ciudadana en la Escuela Politécnica" (presentación en Power Point, Escuela Politécnica Nacional, Departamento de Ciencias Sociales).

SNIESE-SENESCYT. 2016. "Sistema Nacional de Información de Educación Superior del Ecuador (SNIESE)". ‹https://infoeducacionsuperior.gob.ec/#/›.

SNNA-SENESCYT. 2016. "Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA)". ‹http://www.snna.gob.ec/wp-content/themes/institucion/snna_menu.php›.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. "Sistema integrado de Conocimiento y Estadística Social del Ecuador (SiCES)". ‹http://www.conocimientosocial.gob.ec/pages/EstadisticaSocial/herramientas.jsf›.

UNESCO. 2009. "Indicadores de la educación: Especificaciones técnicas". ‹http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/eiguide09-es.pdf›.

Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y Contrato Social por la Educación. "Memoria taller nacional con docentes de bachillerato" (Quito, 30 de mayo de 2015).

---. "Memoria taller nacional con estudiantes de bachillerato" (Quito, 29 de mayo de 2015).

# ENES: LAS PROMESAS PENDIENTES DE LA MERITOCRACIA[1]

Kintia Moreno Yánez y Santiago Cabrera Narváez

## Introducción

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) aprobada en 2008 recoge en su art. 356 una conquista impulsada por los sectores populares y universitarios desde décadas anteriores, nos referimos a la gratuidad en la educación de tercer nivel. Pese a que la visión de gratuidad del Gobierno es limitada,[2] puesto que deposita el peso de la responsabilidad académica únicamente sobre los estudiantes, omitiendo la corresponsabilidad del Estado y de la propia universidad, creemos que este avance influyó en sostener el aumento de la matrícula universitaria que venía registrándose desde el año 2005.

A partir del año 2012, esta tendencia se revierte. Si consideramos los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU),[3] se puede observar que la tasa bruta de asistencia universitaria pasó de 31% en 2011 a 29,5% en 2012. En su momento, los funcionarios del INEC advirtieron que esta variación respondía a un cambio de metodología en la encuesta, lo que haría que los datos de 2012 no sean comparables con los de años anteriores. Si efectivamente esta fuera la explicación para la disminución de la tasa bruta de asistencia entre 2011 y 2012, tendríamos que en los años posteriores (en los que se usa la misma metodología) el dato se hubiese mantenido o incluso aumèntado –en consonancia con el discurso oficial en que se dice que en estos años ha habido un mayor acceso a educación superior–, algo que no sucedió. Al contrario, la tasa bruta continuó descendiendo hasta llegar al 21% en 2015.

Esta disminución podría responder a varios factores, sin embargo, nos concentraremos en dos de los principales. El primero, la evaluación y categorización de las universidades realizadas en 2009, cuyo ciclo concluye con la suspensión de catorce instituciones en 2012. En su momento,

---

1. En el presente artículo, se exponen algunos de los argumentos que sustentan las investigaciones de Kintia Moreno (2015) y Santiago Cabrera (2015).
2. Ver Placencia y Cabrera 2011.
3. Datos tomados de Carrasco y Ponce 2016.

las autoridades educativas sugirieron que este proceso había influido en la disminución de la matrícula. Sin embargo, no creemos que el cierre de las *universidades de garaje* en sí mismo lo justifique, puesto que buena parte de sus estudiantes fueron reabsorbidos por el sistema, y quienes efectivamente se quedaron fuera constituían un porcentaje pequeño en relación al universo del estudiantado universitario.[4] El cierre de estas instituciones, la evaluación y categorización son importantes en otro sentido, ya que, como efecto de estos procesos, las demás instituciones de educación superior se vieron en la imperiosa necesidad de *acelerar el paso* en la implementación de medidas que les permitieran enfrentar los estándares de la nueva evaluación planteada para el año 2013. Entre esas medidas, sin duda, se encuentran asegurar una adecuada correspondencia entre el número de estudiantes frente a la planta docente y la capacidad de la infraestructura (aulas). Esto conllevó a una inevitable reducción de cupos en las universidades.

El segundo factor, definitivamente, es la aplicación del Examen Nacional para la Educación Superior (ENES). La repercusión de este mecanismo de selección en la disminución de la matrícula podría deducirse a partir de la información presentada durante el Enlace Ciudadano 441, del 12 de septiembre de 2015, en la que se muestra que solo el 24% de los jóvenes provenientes del sector popular, el 24% del sector medio y el 29% del sector medio alto se presentaron a rendir el ENES y lo aprobaron. Mientras que el 73% en el sector popular, el 73% en el sector medio y el 67% en el sector medio alto rindieron el examen y no lo aprobaron, o no se presentaron siquiera, con lo que quedaron automáticamente fuera de la educación superior pública.[5]

De la mano de lo anterior, queremos aproximar un primer cuestionamiento acerca del carácter democratizador que se atribuía a este sistema de admisión. Si consideramos la cobertura en educación superior por segmentos de la población, vemos que las proporciones correspondientes al quintil más rico y el más pobre, en el período 2010-2011, son de 23,93% y 10,30%, respectivamente. Con la aplicación del examen, la supremacía del quintil más rico se mantiene; en el período 2012-2013, la proporción de matriculados provenientes del quintil más rico es del 24,38%, mientras que el quintil más pobre alcanza apenas el 7,57%, casi tres veces menos.[6]

A partir de esta breve revisión de información oficial, se podría pensar que el sistema de ingreso a la universidad pública basado en el ENES

---

4. De los 42.067 estudiantes pertenecientes a las universidades cerradas, 32.028 se matricularon en uno de los cuatro mecanismos del Plan de Contingencia; además 3.661 optaron por continuar sus estudios por medio del autofinanciamiento. Es decir, un total de 35.689 estudiantes fueron reintegrados al sistema de educación superior, y quedaron fuera únicamente 6.378 (Ballas y Martínez 2013).
5. El pequeño porcentaje restante en cada sector corresponde a los datos perdidos de la encuesta.
6. Datos tomados del estudio de Guerrero (2012).

influyó en la disminución de la matrícula universitaria, principalmente de los más pobres. Es decir, lejos de ser detonante de un proceso de democratización, legitimó y encubrió las desigualdades estructurales previas que diferenciaban a unos y otros postulantes, como lo mostraremos a lo largo de este artículo.

## El discurso del mérito y el encubrimiento de las desigualdades

René Ramírez, en su texto *Conocimiento y emancipación social*, declaró: "Del análisis riguroso y estadístico de los propios resultados del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) podemos afirmar que *existe igual probabilidad de que un pobre obtenga una calificación de excelencia que una persona que pertenece a los estratos más ricos*" (Ramírez 2012, 10). En esta misma línea, en el Enlace Ciudadano 411 del 14 de febrero de 2015, el funcionario señaló: "lo que hemos demostrado es que los pobres tienen exactamente igual capacidad que los ricos, pero no tenían oportunidades".

Con este tipo de premisas se pretendió convertir en sentido común la dicotomía meritocrática entre el éxito y el fracaso, basada en la medición del talento: "los aptos y no aptos". En esa perspectiva, se formularon aseveraciones como: "no importa que hayas tenido una mala formación académica porque el examen no es de conocimientos sino de aptitudes"; "pobres y ricos tienen las mismas probabilidades de obtener una calificación de excelencia en el ENES y, por tanto, no importa si tienes o no dinero para pagar un curso de preparación"; "antes de este examen los pobres no tenían oportunidades y ahora las tienen", entonces "ya no hay pretexto para la mediocridad". Desde la construcción de este sentido común, si un postulante no logra un cupo en el sistema de ingreso es porque no tiene las "aptitudes necesarias" y, por tanto, no merece acceder a la educación superior.[7]

La recompensa del vencedor solo encuentra su realización y reafirmación en la expulsión/exclusión del abyecto (el indigno, el vencido, el no apto). Tomando las palabras de Ángel Puyol (2007, 170), diríamos que "el mérito no es un valor comprometido con la igualdad sino con la diferenciación", de esta manera, el discurso meritocrático legítima la recompensa que recae sobre un sujeto con base en su talento.

Para que esta falsedad ideológica de justicia basada en el premio al mérito encuentre consenso entre vencedores y vencidos, se han construido dos artificios. El primero, un individuo escindido de la comunidad en tanto condición objetiva de existencia –como la denomina Marx–; es decir, pareciera que su logro, en este caso académico, fuera resultado exclusivo de su desempeño particular, como si la educación no fuera consecuencia

7. Estas son frases con las que René Ramírez suele reafirmar el carácter meritocrático del sistema de ingreso.

del proceso histórico-cultural del conjunto social. El segundo, una realidad ficticia que desconoce las desigualdades estructurales de las que provienen unas y otras clases sociales antes de la aplicación de este tipo de exámenes.

En países como México, Chile y Colombia, es abundante la literatura que muestra la relación directa que existe entre las condiciones materiales de los estudiantes y su desarrollo cognitivo y desempeño académico, pues, en estos países, las pruebas estandarizadas para ingresar a la universidad se han aplicado durante décadas. Uno de estos estudios es el desarrollado por David Bravo.[8] Dicha investigación intenta encontrar respuestas sobre el origen de las brechas que se presentan en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) en Chile. Entre sus primeros hallazgos, el equipo de investigadores ha observado que las desigualdades en el desarrollo cognitivo entre el 20% más pobre y el 20% más rico de la población chilena empiezan a marcarse desde los diez meses de edad. Se ha podido observar que la brecha entre estos quintiles ha aumentado significativamente a los tres años y, a los seis años, se presenta ya una diferencia muy marcada, casi equiparable con las brechas registradas en la prueba del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE),[9] aplicadas a los estudiantes de cuarto año de educación básica.

El estudio mencionado permite evidenciar que los exámenes estandarizados en realidad reproducen una fotografía de las diferencias materiales, es decir, diferencias de clase que se van marcando aun antes de los primeros años del proceso académico formal. Así, en el caso del ENES que se aplica en Ecuador, nos preguntamos algo que Armando Muyolema también cuestiona: "¿Acaso las aptitudes que se evalúan [en el examen] no suponen [más bien requieren] una buena escolarización?" (Muyolema 2015).

En los siguientes acápites se mostrará cómo el ENES reproduce en un doble sentido[10] las desigualdades estructurales que diferencian a

---

8. Economista. Miembro del comité técnico asesor que diseña la Prueba de Selección Universitaria (PSU) en Chile, que es la símil del ENES. Actualmente trabaja con connotados intelectuales como el profesor de la Universidad de Chicago James Heckman, premio nobel, Jere Behrman, de la Universidad de Pennsylvania, y Sergio Urzúa, profesor de la Universidad de Maryland. Con ellos ha emprendido una investigación denominada "El origen de la desigualdad: evidencia longitudinal", en la que, mediante el seguimiento a 15.000 niños nacidos entre 2006 y 2009, en un horizonte de quince años a partir del 2010, buscan aportar conclusiones contundentes respecto de la desigualdad en educación (López y De la Fuente 2014).
9. SIMCE es un conjunto de exámenes usados en Chile para medir el dominio de los estudiantes de temas del currículo escolar que se aplican a estudiantes de segundo, cuarto, sexto y octavo años de básica y a segundo y tercero de media. Primero fue un mecanismo de evaluación externo al sistema educativo chileno, que se propuso proveer de información relevante para su quehacer a los distintos actores del sistema. Luego, a partir del año 2012, pasó a ser el sistema de evaluación de la Agencia de Calidad de la Educación.
10. Retomamos este planteamiento de Arturo Villavicencio (2014, 52 y 138) cuando analiza otro hito emblemático de la "revolución científico tecnológica" Yachay.

los postulantes de distintas condiciones socioeconómicas. Por un lado, se reproduce la desigualdad horizontal, es decir, la diferenciación entre territorios que acumulan mayor o menor incidencia de pobreza material. Por otro lado, se provoca la profundización de la desigualdad vertical entre los hijos de hogares con mejor o peor ubicación en la estructura social de clases.

## El ENES y la reproducción de la desigualdad horizontal

Con el análisis de información cuantitativa proveniente tanto de estadísticas oficiales proporcionadas por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) en relación a los resultados obtenidos en los procesos del ENES de mayo y noviembre de 2012, así como del indicador de incidencia de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), construido a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, buscamos mostrar una correlación entre las condiciones socioeconómicas de los cantones del país y los resultados en el examen.

Para mostrar esta correlación, se determinaron los cantones de procedencia de los postulantes que rindieron el ENES, en función de la ubicación del colegio en el que obtuvieron su bachillerato.[11] Después de una depuración de la muestra, se seleccionaron 200 cantones para el análisis, estos fueron ordenados de mayor a menor, según el porcentaje de postulantes reprobados en el ENES, y luego fueron agrupados por deciles. Al primer decil lo hemos denominado *porcentaje muy alto* de reprobación, al segundo decil *porcentaje alto* y al tercer decil *porcentaje medianamente alto*. Los deciles cuatro, cinco, seis y siete fueron denominados *porcentaje promedio*, el decil ocho se denominó *porcentaje medianamente bajo*, el decil nueve *porcentaje bajo* y, finalmente, el decil diez *porcentaje muy bajo*. Se procedió de la misma forma en el ordenamiento de los cantones de acuerdo con el porcentaje de incidencia de pobreza por NBI.

---

11. En este punto, es importante hacer tres aclaraciones de índole metodológica. La primera es que no todos los postulantes que se registraron para rendir los ENES de 2012 especificaron el colegio en el que habían estudiado, pero el número de quienes sí lo hicieron es de 122.439 de un total de 195.001 postulantes (entre los dos períodos), lo que hace que estadísticamente el análisis sea altamente representativo. La segunda es que para este análisis fueron excluidos los tres territorios que hasta ese momento eran zonas no delimitadas, esto es: Las Golondrinas, El Piedrero y la Manga del Cura. La tercera consideración es que se excluyeron veintiún cantones, que registraron un número muy bajo de postulantes. Es decir, de quienes sí señalaron el colegio de procedencia, los registros en los cantones no considerados apenas alcanzaban una proporción del 0,1 por mil, o menor, lo que imposibilitó su inclusión en el análisis comparativo. En forma correspondiente, estos cantones también fueron excluidos del análisis de pobreza por NBI.

**Cuadro 1**
**Distribución de cantones según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y puntaje promedio en el ENES**

| Incidencia de pobreza por NBI | | Postulantes reprobados en los ENES de 2012 | |
|---|---|---|---|
| Tipología NBI | No. de cantones | No. de cantones | Tipología ENES |
| Incidencia de pobreza muy alta | 20 | 8 | Porcentaje muy alto de reprobados |
| | | 4 | Porcentaje alto de reprobados |
| | | 3 | Porcentaje medianamente alto de reprobados |
| | | 5 | Porcentaje promedio de reprobados |
| Incidencia de pobreza muy baja | 20 | 4 | Porcentaje promedio de reprobados |
| | | 5 | Porcentaje medianamente bajo de reprobados |
| | | 1 | Porcentaje bajo de reprobados |
| | | 10 | Porcentaje muy bajo de reprobados |

Fuentes: para el ENES, SNNA y ENES 2012; para las NBI: INEC y CPV 2010.

El resultado de este análisis arroja que, de los veinte cantones ubicados en la tipología de *incidencia muy alta de pobreza* por NBI, ocho se ubicaron en la tipología de *porcentaje muy alto de reprobación* en el ENES: Colta, en Chimborazo; Eloy Alfaro, Muisne y Río Verde, en Esmeraldas; Isidro Ayora y Colimes, en Guayas, y Olmedo y Paján, en Manabí. Cuatro se ubicaron en *porcentaje alto* de reprobación: Guamote en Chimborazo, Salitre en Guayas, Baba en Los Ríos y Pichincha en Manabí. Tres se ubicaron en *porcentaje medianamente alto* de reprobación: Sigchos en Cotopaxi y Pedernales y 24 de Mayo en Manabí. Y cinco se ubicaron en *porcentaje promedio*: Pedro Carbo, en Guayas; Puerto López y Flavio Alfaro, en Manabí; Puerto Quito, en Pichincha, y Loreto en Orellana. Ninguno se ubicó en las tipologías de *porcentaje medianamente bajo, bajo o muy bajo*, de reprobación.

De forma exactamente inversa, de los veinte cantones ubicados en la tipología de *incidencia muy baja* de pobreza por NBI, diez se ubicaron en la tipología de *porcentaje muy bajo* de reprobación en el ENES: Tulcán, en el Carchi; Ibarra, en Imbabura; Quito y Rumiñahui, en Pichincha; Ambato, Baños y Cevallos, en Tungurahua; Riobamba, en Chimborazo; Piñas, en El Oro, y San Cristóbal, en Galápagos. Uno se ubicó en *porcentaje bajo*: Antonio Ante en Imbabura. Cinco se ubicaron en *medianamente bajo*: Cuenca en Azuay, Azogues en Cañar, Loja en Loja, Guayaquil en Guayas y Manta en Manabí. Y, finalmente, cuatro se ubicaron en *porcentaje promedio*: San Fernando en Azuay, Samborondón en Guayas y Santa Rosa y Marcabelí en El Oro. Ninguno se ubicó en las tipologías de *porcentaje medianamente alto, alto o muy alto*, de reprobación.

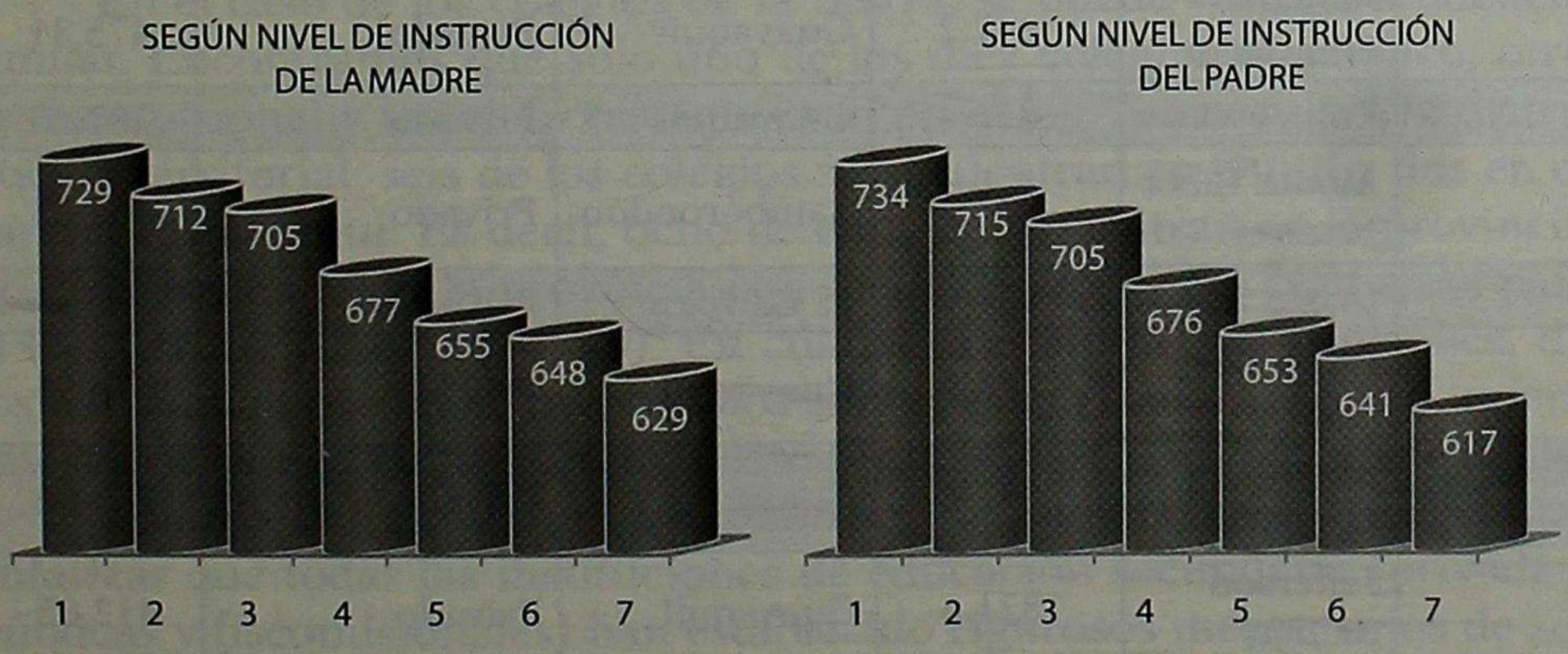
Estos datos revelan una correlación entre los cantones con mayor incidencia de pobreza por NBI y mayor porcentaje de postulantes que reprueban el ENES. Esto evidencia cómo las oportunidades de acceso a la universidad están mediadas por las condiciones estructurales de los y las aspirantes. Sin embargo, esta relación se invisibiliza al considerar a este sistema de admisión como "neutral y objetivo".

En palabras de Bourdieu y Passeron, la selección para designar quiénes son los "más aptos" pasa por sistemas de medición como calificaciones y exámenes, que, aunque se plantean como neutrales, "están siempre cargados de implicaciones económicas y simbólicas" (Bourdieu y Pasaron 1996, 68-9).

## El ENES y la reproducción de la desigualdad vertical

El ENES no solo reprodujo las diferencias entre los cantones más pobres con los que gozan de mejores condiciones materiales, sino también las desigualdades entre los jóvenes provenientes de hogares que ocupan lugares diferenciados en la estructura social de clases. Para mostrar esto tomamos los promedios de los puntajes obtenidos por los postulantes en el ENES de mayo y noviembre de 2012, según el nivel de instrucción del padre y la madre, y obtuvimos los siguientes resultados (ver gráfico 1).

**Gráfico 1**
**Promedios de los puntajes obtenidos en los dos ENES de 2012**




Categorías: 1. Posgrado: doctorado y maestría. 2. Educación superior universitaria. 3. Educación superior no universitaria. 4. Secundaria-bachillerato.
5. Primaria-educación básica. 6. Jardín de infantes. 7. Centro de alfabetización.
Fuente: SNNA y ENES 2012.

Con estos datos se muestra que el grupo que obtuvo, en promedio, los mejores puntajes es de estudiantes cuyos padres tienen estudios de cuarto nivel, estudios universitarios y educación superior no universitaria; así se ubican por encima de los postulantes cuyos padres tienen educación secundaria, educación primaria o no tienen educación. Más allá de posibles interpretaciones –como la de capital cultural de Bourdieu–, tomamos el nivel de instrucción de los padres de los postulantes, porque en nuestra realidad concreta las diferencias en este aspecto se han traducido también en distintos posicionamientos en la estructura económica y social.

Una segunda evidencia de la reproducción de la desigualdad vertical es el desempeño diferenciado de la educación secundaria. La información del *ranking* de los diez colegios con mejor puntuación en la Costa y en la Sierra del ENES 2014, difundida por las propias autoridades gubernamentales, permite corroborar la tendencia a favorecer con este sistema de admisión a sectores privilegiados (ver cuadro 2).

**Cuadro 2**
***Ranking* de colegios mejor puntuados de la Costa (ENES 2014)**

| *Ranking* | Institución | Puntaje promedio | Cantón | Financiamiento | Pensión (US $) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Unidad Educativa Bilingüe Torremar | 850,8 | Daule | Privado | 459,9 |
| 2 | Javier | 848.3 | Guayaquil | Privado | 325 |
| 3 | Alemán Humboldt | 847,2 | Guayaquil | Privado | 475,31 |
| 4 | Politécnico | 836,4 | Guayaquil | Privado | 387,20 |
| 5 | Monte Tabor Nazaret | 833,8 | Samborondón | Privado | 484,38 |
| 6 | Cristo Rey | 832,7 | El Carmen | Privado | 57 |
| 7 | Liceo Los Andes | 826,9 | Guayaquil | Privado | 476,94 |
| 8 | Abdón Calderón | 821,6 | Guayaquil | Privado | 453,60 |
| 9 | Jefferson Salinas | 821,6 | Guayaquil | Privado | 412,05 |
| 10 | Colegio Americano de Guayaquil | 820,5 | Guayaquil | Privado | 449,92 |

Fuente: SENESCYT y Ministerio de Educación, tomado de *El Ciudadano* (2014).

Estos datos muestran que de los diez colégios mejor puntuados en la Costa, todos son privados, ocho de ellos cobran una pensión mensual superior al salario básico unificado de 2014 (US $ 340), pues las pensiones mensuales se ubican entre US $ 387 y US $ 484. En cuanto a la distribución territorial, nueve de ellos se encuentran en la provincia de Guayas (siete en el cantón Guayaquil).

**Cuadro 3**
***Ranking* de colegios mejor puntuados de la Sierra (ENES 2014)**

| *Ranking* | Institución | Puntaje promedio | Cantón | Financiamiento | Pensión (US $) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Lev Vygotsky | 923,2 | Rumiñahui | Privado | - |
| 2 | Benalcázar | 895,2 | Quito | Público | - |
| 3 | San Gabriel | 889,8 | Quito | Privado | 250 |
| 4 | Jezreel | 884,4 | Quito | Privado | - |
| 5 | San Francisco | 883,2 | Ibarra | Fiscomisional | - |
| 6 | Ángel Polibio Chávez | 882,2 | Rumiñahui | Privado | 169 |
| 7 | Martín Cereré | 875,4 | Quito | Privado | 500 |
| 8 | Liceo Internacional | 874,5 | Quito | Privado | 500 |
| 9 | Hontanar | 871,3 | Quito | Privado | 1.390 |
| 10 | Pío X | 871,0 | Ambato | Privado | - |

Fuente: SENESCYT y Ministerio de Educación, tomado de *El Ciudadano* (2014).

En el caso de los colegios de la Sierra, se puede ver una tendencia similar. Encontramos que solo uno de los diez colegios es público, otro es fiscomisional y los ocho restantes son privados. En cuanto a la distribución territorial, seis de los colegios se encuentran en Quito y dos en el cantón Rumiñahui. Es decir, ocho de ellos se concentran en la provincia de Pichincha, que es la provincia con menor pobreza por NBI en el país (14%) (Erazo y Flor 2014, 19). En cuanto al costo de sus pensiones, de los datos que poseemos, tres de ellos sobrepasan el salario básico, mientras los otros dos mantienen un costo promedio de US $ 200 mensuales.

Además de la restricción económica de estos colegios, habría que enfatizar que todas las instituciones de educación secundaria (privadas, públicas y fiscomisionales) han establecido rigurosos mecanismos de selección para el ingreso, en los que se considera evaluaciones, entrevistas a estudiantes, entrevistas a padres y madres, promedio de calificaciones si el estudiante está pasando de básica a bachillerato, entre otros. Es más, en aquellas instituciones que son unidades educativas, la selección se da desde que los niños tienen cuatro años y están próximos a ingresar al

año inicial o prebásica. Es decir, se trata de estudiantes que han estado sometidos a una diferenciación mucho antes de la aplicación del examen.

Tomando las premisas de funcionamiento del ENES, en que se explica que "los estudiantes que tengan mayores puntajes tendrán más posibilidades de obtener un cupo", podemos deducir que quienes estudiaron en colegios privados entraban en mejores condiciones para acceder a una carrera universitaria,[12] como también los hijos de madres y padres con un nivel de instrucción superior. En palabras de Aboites: "el examen no funciona tanto para elegir a los que tendrán un buen desempeño sino para identificar –ahí sí con mayor precisión– a quienes, por su condición social, están en ventaja" (2014).

## El peso de las sutiles diferencias

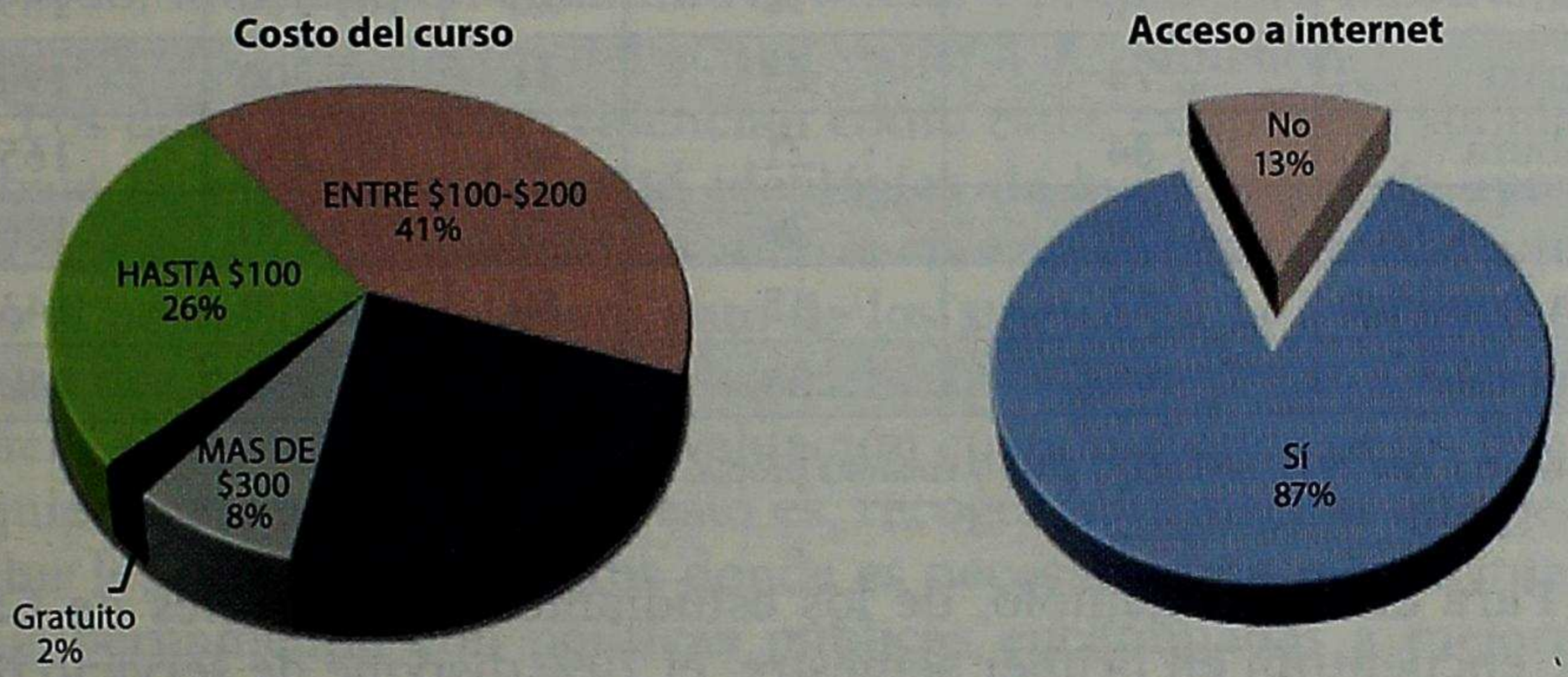
En este acápite se hace un análisis de dos elementos que también marcaron diferencias y ventajas entre los postulantes del ENES. El primero es el acceso a cursos de preparación para rendir el examen que repercute en el puntaje obtenido, algo que intentó ser desmentido en reiteradas ocasiones por las autoridades gubernamentales. El segundo, el acceso a herramientas tecnológicas, es decir, que los estudiantes dispongan de servicio de internet en el hogar, herramienta vinculada a mejores condiciones educativas, puesto que amplía el acceso a la información y que, en relación al examen, posibilita a los postulantes disponer de ejercicios (propuestos y resueltos) de razonamiento verbal, numérico y abstracto e incluso simuladores que presentan estructuras similares al ENES.

Al respecto, en el mes de enero de 2015, se aplicó una encuesta a 869 estudiantes de primer semestre de todas las carreras de la UCE.[13] A estos estudiantes se les preguntó si habían asistido o no a un curso pagado de preparación para rendir el ENES. Los resultados mostraron que el 76% de los encuestados había asistido a un curso de preparación, mientras que el 24% restante no lo tomó. El 41% de los estudian-

12. Nos referimos a que quienes alcanzaron un mayor puntaje tenían mayor seguridad de entrar a una de sus primeras opciones de carrera o incluso integrar el Grupo de Alto Rendimiento. Mientras que quienes obtuvieron puntajes bajos probablemente entraron a carreras que no eran de su preferencia o se impartían en ciudades lejanas a su domicilio (carreras menos demandadas en las que existían cupos disponibles que se ofrecían a los estudiantes que no obtuvieron cupo en la primera postulación, opciones que eran aceptadas muchas veces por no quedarse sin la oportunidad de acceder a la universidad) o tuvieron que volver a rendir el examen.
13. Son estudiantes que lograron aprobar el ENES, obtener el puntaje suficiente para postular a una determinada carrera de esta universidad, obtener un cupo en la carrera elegida en la postulación o uno de los cupos sobrantes en la repostulación y finalmente aprobar la nivelación de carrera o aprobar el examen Exonera. En definitiva, la información se recogió de quienes cursaron todo el proceso de nivelación y admisión y se encuentran ya en una de las carreras de la UCE.

tes que tomaron este tipo de curso habrían pagado entre US $ 100 y US $ 200, el 23% entre US $ 200 y US $ 300 y un importante 8% alrededor de un salario básico unificado (US $ 360). En lo que respecta a acceso a internet, el 87% de los encuestados respondió que contaba con este servicio en su hogar.

**Gráfico 2**
**Costo del curso de preparación y acceso a internet de los encuestados**




Fuente: Encuesta propia.

Los estudiantes encuestados residían mayoritariamente (76%) en Pichincha cuando postularon al SNNA y apenas el 24% vivía en otras provincias. Hacemos esta distinción puesto que Pichincha es la provincia que presenta los mejores indicadores respecto a condiciones de vida en el país. Entre otros, registra una incidencia de pobreza por NBI del 14%, mientras el promedio de las demás provincias es de 46%, y un ingreso per cápita de US $ 267 frente a los US $ 176 del promedio del resto de provincias (Erazo y Flor 2014).

Por su parte, los estudiantes encuestados provenientes de otras provincias presentan una situación parecida a los que residían en Pichincha. De este grupo de estudiantes, el 79% disponía de internet en su domicilio y el 80% asistió a un curso de preparación pagando en la mayoría de los casos (47%) un costo entre US $ 101 y US $ 200.

Lo que nos interesa resaltar en este punto es que los estudiantes que provienen de provincias diferentes a Pichincha cuentan con determinadas condiciones materiales (disponibilidad de internet en el hogar y posibilidad de pagar un curso de preparación para el examen) que aumentan sus probabilidades de acceder a un cupo universitario. Estas condiciones no son comunes a las del conjunto de su población coterránea. En el siguiente desglose por provincia, podemos observar claramente esta relación (ver cuadro 4).

**Cuadro 4**
**Diferencias de condiciones materiales entre los estudiantes que ingresaron a la UCE y sus poblaciones provinciales**

| Provincias | % Acceso internet (encuesta UCE) | % Acceso internet (población) | Costo curso (encuesta) | | Ingreso per cápita promedio de la población (US $) |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | % | Costo (US $) | |
| Bolívar | 80 | 18 | 70 | 101-200 | 176 |
| Carchi | 70 | 16 | 36 | 101-200 | 169 |
| Cotopaxi | 73 | 23 | 41 | 101-200 | 190 |
| Imbabura | 84 | 21 | 49 | 101-200 | 165 |
| Loja | 70 | 24 | 40 | 201-300 | 186 |
| Santo Domingo | 67 | 15 | 50 | 1-100 | 143 |
| Tungurahua | 88 | 34 | 53 | 101-200 | 242 |

Fuente: Erazo y Flor 2014, ENEMDU 2013 y encuesta propia.

Para citar un ejemplo, de los estudiantes provenientes de Carchi que se encuentran en primer semestre, el 70% dispone de servicio de internet en su domicilio, mientras que en el conjunto de la población carchense el porcentaje de acceso llega apenas al 16%. Asimismo, mientras el promedio de ingreso per cápita de la población en esta provincia es de US $ 169, la mayoría de los estudiantes carchenses encuestados tomó un curso de preparación para el ENES por el que pagó entre US $ 101 y US $ 200. Es decir, el ingreso que cubre las necesidades de una persona no alcanzaría para costear el curso de preparación.

Como podemos observar, el discurso que promueve la idea de que el examen es democrático porque abre las puertas a la universidad en función de la elección del más "talentoso", del más "apto", en definitiva, de quien posee un "don", no es más que una ficción que se devela cuando pasamos a mirar las desigualdades en las condiciones estructurales y la diferencia en las oportunidades de formación que estas conllevan. En palabras de Bourdieu y Passeron:

> El develamiento del privilegio cultural anula la ideología apologética que permite a las clases privilegiadas, principales usuarias del sistema de enseñanza, ver en su éxito la confirmación de talentos naturales y personales: al descansar la ideología del don más que nada en la ceguera ante las desigualdades sociales frente a la educación y la cultura, la simple descripción de la relación entre el éxito universitario y el origen social tiene una virtud crítica (2010, 108).

## Conclusiones

El período de implementación del ENES se caracterizó por una *guerra de datos* promovida desde el Estado. Permanentemente se presentan indicadores que dan cuenta de avances y logros, pero casi nunca están disponibles al público los datos de base que sirven para elaborar las estadísticas. En el caso del ingreso a la universidad, se muestra un sinnúmero de veces cuánto ha crecido la matrícula y la participación de los quintiles más pobres en ella. De ahí el interés por utilizar en este artículo, sobre todo, información cuantitativa oficial y propia para mostrar desde otra perspectiva los efectos del actual sistema de admisión.

Los datos expuestos evidencian cómo estos exámenes estandarizados, bajo la perniciosa falsedad ideológica de la igualdad de oportunidades, terminan encubriendo las diferencias materiales previas y justificando el posterior posicionamiento de los sujetos en la jerarquizada estructura de clases. De ahí que su uso debería estar limitado a la finalidad que tiene todo instrumento de evaluación cuando a estos se los libera de cualquier pretensión punitiva, esto es, recoger información que permita percibir los sectores y aspectos donde es necesaria una mayor intervención gubernamental con políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones (no solo de infraestructura) en las que las instituciones de educación superior realizan su actividad formativa.

Finalmente, podemos concluir que, durante los cinco años de aplicación del ENES, se ha posicionado desde el discurso oficial que, al tratarse de una evaluación de aptitudes y no considerar los contenidos científico-disciplinares, el examen se revestía de un carácter democratizador, ya que no importaba la calidad de la formación académica recibida por los aspirantes, sus diferentes condiciones socioeconómicas o sus oportunidades previas. Como hemos mostrado, esta afirmación es al menos cuestionable, pero además queda en entredicho con la unificación del ENES y la prueba de conocimientos Ser Bachiller.[14] Podemos prever que esta decisión traerá consigo resultados aún más perjudiciales que los suscitados con la implementación del sistema de acceso basado en la prueba de aptitudes.

---

14 En la ficha técnica publicada por el Instituto de Evaluación Educativa, se describe al examen Ser Bachiller como un instrumento que "evalúa el desarrollo de las aptitudes y destrezas que los estudiantes deben alcanzar al culminar la educación obligatoria que son necesarias para el desenvolvimiento exitoso como ciudadanos y para afrontar estudios de educación superior. El instrumento explora habilidades, aptitudes y destrezas en cinco campos: Aptitud Abstracta, Dominio Matemático, Dominio Lingüístico, Dominio Científico y Dominio Social" (INEVAL 2017).

## Lista de referencias


Aboites, Hugo. 2014. "Mitos en el acceso a la educación media superior y superior". *La Jornada* (CDMX), 24 de mayo. ‹http://www.jornada.unam.mx/2014/05/24/opinion/018a1pol›. Consulta: 3 de febrero de 2015.

Ballas, Claudia, y Luis Martínez. 2013. "Plan de contingencia para los estudiantes de las 14 universidades clausuradas en 2012". En Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) , *Suspendida por falta de calidad: El cierre de catorce universidades en Ecuador*, 99-116. Quito: CEAACES.

Bourdieu, Pierre, y Jean Claude Passeron. 2010. *Los herederos: Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

---. 1996. *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. CDMX: Fontamara.

Cabrera N., Santiago. 2015. "El nuevo modelo meritocrático de admisión a la universidad pública, un análisis desde el concepto de clases sociales". Tesis de grado, Universidad Central del Ecuador, Quito.

Carrasco, Fernando, y Juan Ponce. 2016. "Acceso y equidad a la educación superior y posgrado en el Ecuador: Un enfoque descriptivo". *Revista Mundos Plurales* 3, No. 2 (noviembre): 9-22. ‹http://www.flacsoandes.org:8080/handle/10469/11320#.WVPG4EbhDIV›. Consulta: 13 de enero de 2017.

Ciataloni, Francesco. 1996. "El hijo del pelícano puede matar al padre". En Pierre Bourdieu, y Jean-Claude Passeron, *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, 2a. ed., 25-31. CDMX: Siglo XXI.

Erazo, Luis, y Juan Flor. 2014. "Estudio de la desigualdad al interior del Ecuador, como manifestación de la configuración centro-periferia del sistema capitalista: Análisis provincial para el año 2010". Tesis de grado, Escuela Politécnica Nacional.

Guerrero, Alicia. 2012. "Sistema de Educación Superior: Regulación y su influencia sobre la estructura de mercado en la década del 2000 y actualidad." En *Políticas de educación superior y sociedades del conocimiento: ¿Innovación o sumisión tecnológica?* Quito.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2010. *Censo de población y vivienda 2010*. Quito: INEC.

INEVAL (Instituto de Evaluación Educativa). 2017. *Ser Bachiller 2017*. ‹http://www.evaluacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/01/Ineval_fichaSBAC17_20170117.pdf›. Consulta: 2 de junio.

López, María José, y Antonieta de la Fuente (2014). "El origen de la desigualdad". Revista *Capital*, 2 de junio. ‹http://www.capital.cl/negocios/2014/06/02/83901/el-origen-de-la-desigualdad›. Consulta: 30 de mayo de 2015.

Moreno, Kintia. "Meritocracia en las políticas de acceso a educación superior desde el libre ingreso (1969) hasta el Sistema Nacional de Nivelación y Admisiones (2010)". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015.

Muyolema, Armando. 2015. "Sobre estadísticas educativas, meritocracia y pueblos indígenas". *La Linea de Fuego*, febrero 25. ‹http://lalineadefuego.info/›. Consulta: 28 de febrero de 2015.

Placencia, Yomaira, y Santiago Cabrera. 2011. "Reflexiones sobre la universidad pública en el Ecuador". *Mala Idea* (2): 57-72.

Presidencia de la República del Ecuador. 2015a. *Enlace Ciudadano* No. 411 (14 de febrero). Quito: Secretaría de Comunicación.

---. 2015b. *Enlace Ciudadano* No. 441 (12 de septiembre). Santo Domingo de los Tsáchilas: Secretaría de Comunicación.

Puyol, Ángel. 2007. "Filosofía del mérito". *Contrastes: Revista Internacional de Filosofía* 12: 169-87.

Ramírez, René. 2012. *Conocimiento y emancipación social.* Quito: SENESCYT.

SENESCYT. 2014a. "Datos preliminares ENES marzo 2014". ‹http://www.elciudadano.gob.ec/wp-content/uploads/2014/04/RUEDA-DE-PRENSA-RESULTADOS-RENE-RAM.pdf›.

---. 2014b. "Logros de la Revolución Ciudadana en Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación 2013" (abril de 2014). ‹http://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/Logrosbaja.pdf›. Consulta: 13 de enero de 2015.

---. 2013. "La SENESCYT adjudicó 834 becas en el programa de becas Convocatoria de Becas 2012 Segunda Parte" (4 de febrero de 2013). ‹http://www.educacionsuperior.gob.ec/2013/02/page/2/›. Consulta: 5 de octubre de 2013.

---. 2012a. "El 18 de febrero se tomará el Examen Nacional de Educación Superior" (16 de febrero de 2012). ‹http://www.senescyt.gob.ec/web/guest/09022012-6›. Consulta: 23 de febrero de 2013.

---. 2012b. "Base de datos de resultados de los ENES de mayo y noviembre de 2012". Entregada por el SNNA el 11 de julio de 2013.

UNESCO. 1996. *Conferencia regional sobre políticas y estrategias para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe* (18-22 de noviembre de 1996). ‹http://www.unesco.org/education/educprog/wche/havdecs.html›. Consulta: 5 de noviembre de 2014.

Villavicencio, Arturo. 2014. *Innovación, matriz productiva y universidad.* Quito: Corporación Editora Nacional

# CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS ESTUDIANTES QUE ACCEDEN AL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL ECUADOR

Alicia Guerrero[1], César Avilés[2] y María Fernanda Loor[3]

## Introducción

A partir de 2008, se implementó en Ecuador varios cambios estructurales en el Sistema de Educación Superior (SES). Se pasó de un modelo enfocado en el libre mercado a un modelo más regulado, en el que se categorizó a las Instituciones de Educación Superior (IES), públicas y privadas, según su nivel de excelencia académica en las áreas de investigación, docencia, vinculación y gestión. Asimismo, se estableció constitucionalmente la obligatoriedad de la gratuidad[4] en las IES del sector público. Ecuador destinaba un 0,8% del PIB al rubro de educación superior en 2008 y pasó a destinar en 2014 el 2,1% del PIB, cifra que supera lo invertido en países como Alemania, Suecia, Argentina, EUA, España, entre otros. De esta manera, Ecuador se posiciona como uno de los países que más invierte en educación superior respecto al tamaño de su economía (CES 2014).

Tomando como referencia el año 2015, aproximadamente el 60,4% de los estudiantes se encuentran matriculados en las IES públicas, de acuerdo con los cálculos obtenidos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo (ENEMDU), del Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC).

La gratuidad de la educación superior en el Ecuador abrió la posibilidad de lograr un mayor acceso a los estudios universitarios por parte de quienes antes no tenían la posibilidad de financiarlos. De acuerdo con la teoría microeconómica, el mayor acceso a la educación superior

---

1. Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL).
2. Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL).
3. Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas y Universidad de las Artes.
4. "La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive" (*Constitución de la República de Ecuador* 2008, art. 28).

genera beneficios marginales privados y sociales. Entre los beneficios privados, está la posibilidad de contar con mejores oportunidades de empleo e ingresos más altos; entre los sociales, contar con ciudadanos más educados que construyen una sociedad mejor, lo que también se denomina *externalidad positiva*, que justifica el financiamiento público de una educación gratuita.

Entre los retos que enfrentan los hacedores de políticas públicas está el lograr un mayor acceso y una óptima inclusión académica de aquellos estudiantes con procedencias educativas y entornos socioeconómicos menos favorables para reducir la desigualdad durante su trayectoria universitaria.

En Ecuador, el sistema de admisión para las IES públicas incluye un Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) que deben rendir los bachilleres. La nota obtenida y la disponibilidad de cupo en la carrera elegida son los únicos criterios para el ingreso. Cabe indicar que, el acceso y rendimiento del bachiller en el SES, puede verse afectado por la calidad de la educación secundaria que haya recibido.

Revisando la evolución de la tasa de matriculación neta en Ecuador, es decir la correspondiente a los bachilleres cuya edad está en el rango de 17 a 24 años, se observa en el gráfico 1, una caída de este indicador a partir del año 2012, pasando del 55,75% en 2011 al 50,75% en 2012, siendo en 2015 dicha tasa del 38,21%. Vale indicar que a partir del año 2012 se implementó el ENES como instrumento de evaluación para el ingreso a las IES públicas, por lo que surge la inquietud de si dicho mecanismo afectó la tasa de matricula, más aún considerando que en promedio el 60% de los estudiantes universitarios están matriculados en estas instituciones, como lo muestra el gráfico 2.

**Gráfico 1**
**Tasa neta de matriculación al sistema de educación superior**

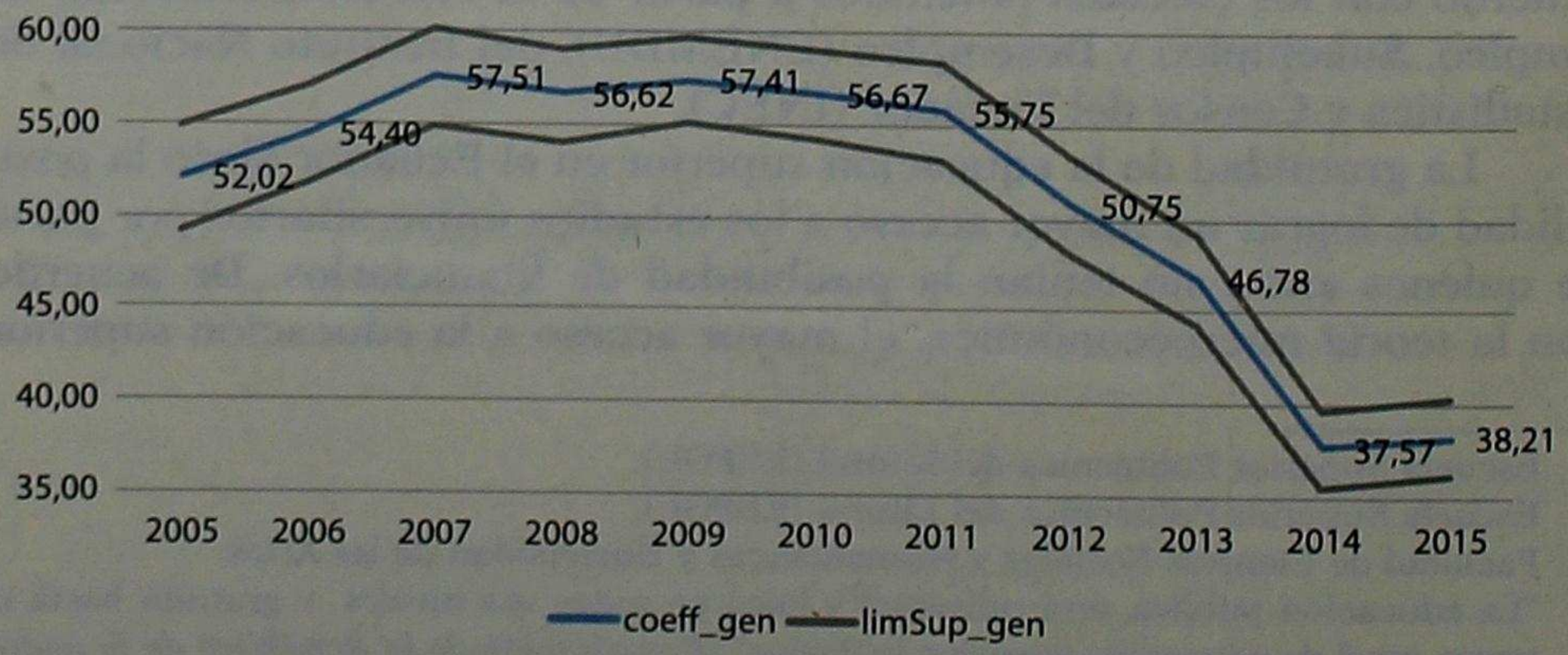
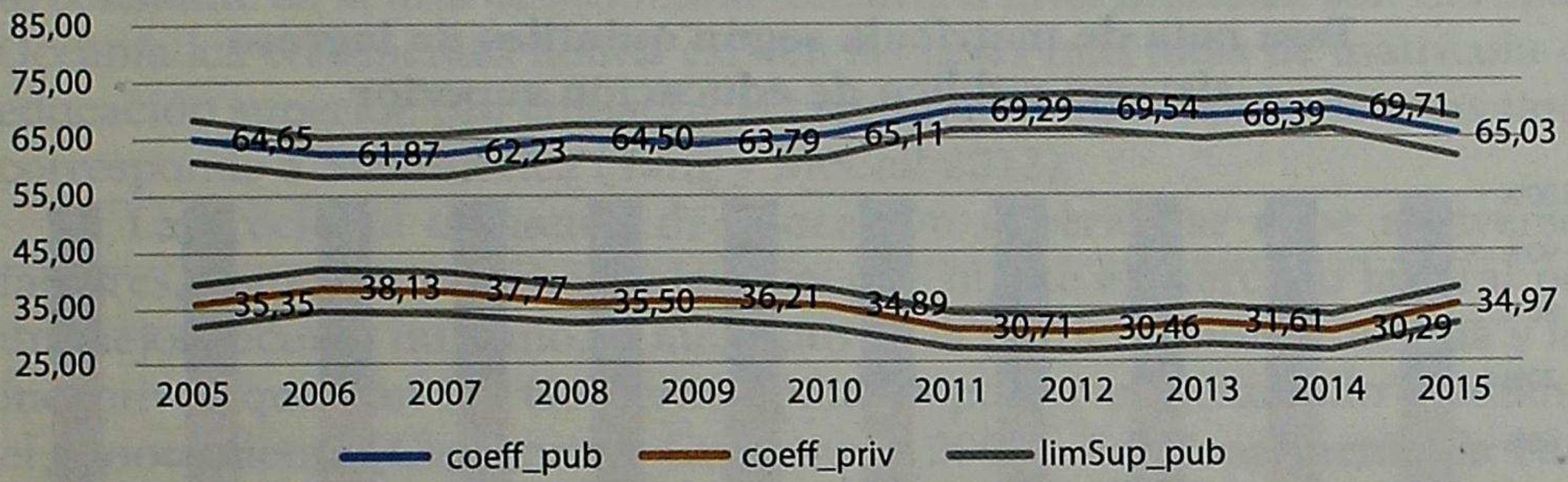


**Gráfico 2**
**Ecuador: Sistema público/privado distribución de matrícula por tipo de institución**




En lo referente a la distribución de la tasa de matriculación en las IES públicas según quintiles de ingresos, se observa en el gráfico 3 que ésta se ha mantenido estable en el tiempo, siendo los estudiantes que pertenecen al primer quintil, los que tienen la menor participación a lo largo del periodo de análisis, por lo que la gratuidad de la educación superior no necesariamente está asociada a mayores tasas de matriculación por parte de quienes pertenecen los estratos socioeconómicos más bajos. Se observa un cambio en la distribución cuando se analiza a las IES privadas, en las cuales predomina la participación de los estudiantes que provienen del más alto quintil de ingresos como muestra el gráfico 4.

En ese marco, resalta la importancia de examinar el perfil socioeconómico de quienes acceden al SES. El objetivo de este trabajo es realizar un análisis descriptivo de la relación entre el acceso al sistema de educación superior y un conjunto de variables socioeconómicas que acorde a la literatura pertinente, afectan la decisión de ingreso al sistema de educación superior y, una vez dentro de él, las variables que inciden en la decisión de escoger entre una IES pública o privada.

La fuente de información es la ENEMDU levantada en diciembre del año 2015. El análisis aquí presentado es de corte transversal, dado que la base de datos no permite realizar uno de panel, es decir, de estudio de comportamiento de las personas a lo largo del tiempo. En tal virtud, constituye una radiografía de la situación actual del acceso al SES.

En la siguiente sección del documento se revisa la literatura pertinente sobre acceso y gratuidad en la educación superior. En la sección subsiguiente, se describe la metodología usada para caracterizar el perfil socioeconómico de los estudiantes que acceden al SES, comparando este perfil con el de quienes no ingresaron. Se compara también el perfil socioeconómico de quienes acceden a las IES públicas con el de quienes escogen las IES privadas. El artículo usa el modelo de elección discreta probit sobre la decisión de matricularse en el SES por parte de quienes

han culminado el bachillerato. La última sección presenta los principales resultados, los discute y formula algunas recomendaciones.

**Gráfico 3**
**Tasa neta de matrícula según quintiles de ingreso**
**sistema público de educación superior**

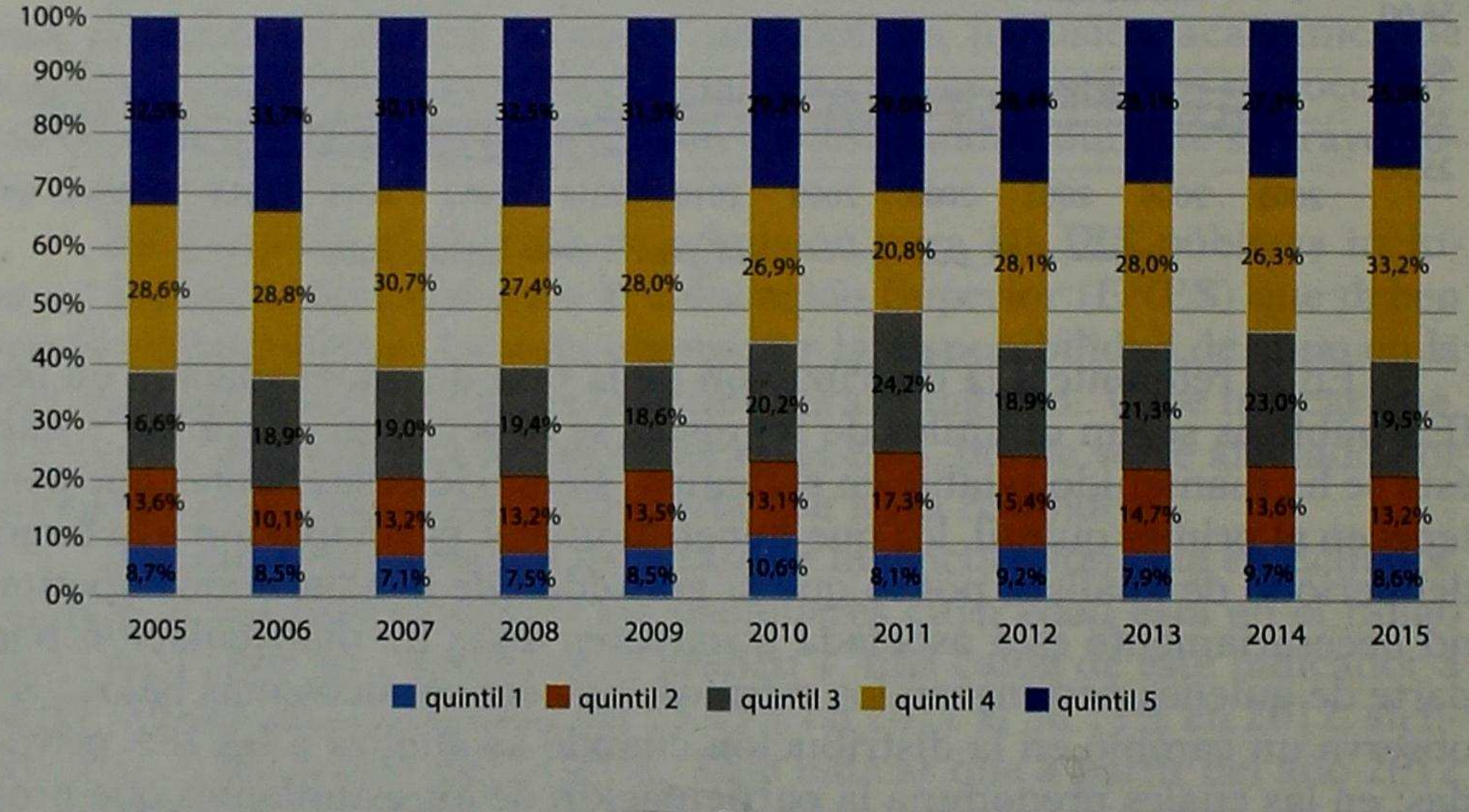
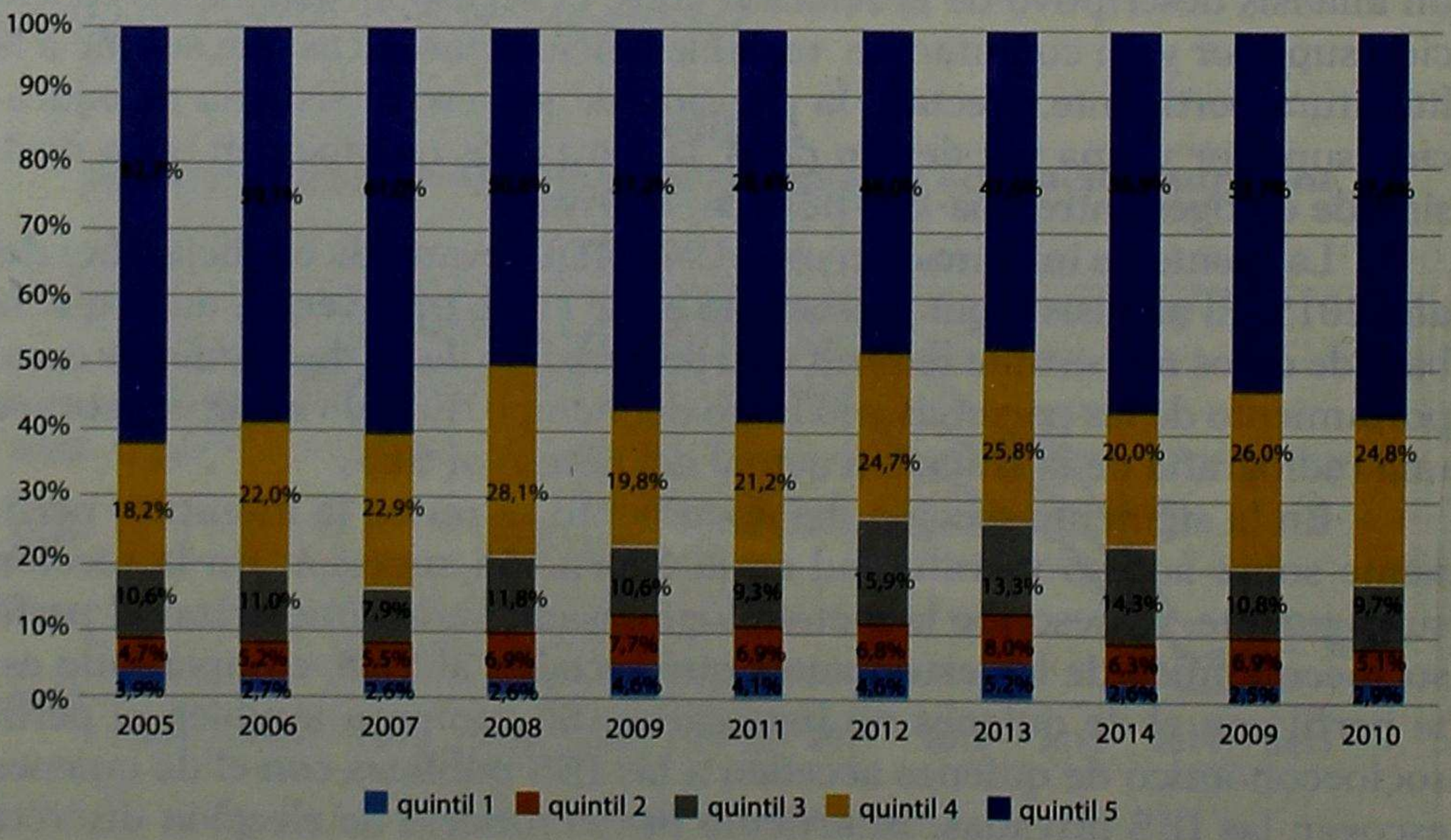



**Gráfico 4**
**Tasa neta de matrícula según quintiles de ingreso**
**sistema privado de educación superior**



## Revisión de literatura

Desde la década de 1990, se ha venido experimentando un incremento constante en la tasa de matrícula terciaria a nivel mundial: son Europa y Oceanía los continentes donde existen las tasas más altas de matrícula en educación superior. Sin embargo, el crecimiento más rápido de estas tasas corresponde a Sudamérica (Yang y McCall 2012).

La creciente demanda de educación superior se debe a diversos factores, como los retornos salariales que ofrece el mercado laboral por un mejor recurso humano, el aumento de la participación femenina y los incentivos que dan los Gobiernos para impulsar el desarrollo mediante el conocimiento (Chapman y Greenaway 2003). Adicionalmente, la educación superior es uno de los instrumentos que ayudan a la movilización social de los individuos para obtener beneficios como mayores ingresos, empleo seguro y aumento de oportunidades laborales (Aldridge 2001).

Es un hecho que la inversión de los Gobiernos en educación superior trae beneficios sociales, culturales y económicos a los países. No obstante, también supone grandes costos económicos debido a la gran demanda y altos costos de oportunidad relacionados a la satisfacción de otras necesidades públicas urgentes. Por ello, los Gobiernos tienen el reto de encontrar políticas eficientes que satisfagan la demanda de educación superior, tomando en cuenta los costos compartidos con los padres, los estudiantes y las organizaciones benéficas, además de considerar la estructura de la economía y las características sociales y culturales de quienes conforman dicha economía (Johnstone 2004).

De acuerdo con un estudio desarrollado por Yang y McCall (2012), el gasto público por estudiante terciario tiene una relación negativa con la tasa de matriculación, es decir, a medida que aumenta el gasto público por estudiante terciario, la tasa de matriculación de educación superior disminuye. Una explicación de este resultado contraintuitivo es la competencia por los recursos del Estado, que suele asignar montos fijos de financiamiento que no alcanzan a cubrir la creciente demanda de educación superior. Lo mismo piensa Johnstone (2004), quien argumenta que los Gobiernos ya no pueden financiar la educación superior en masa con el enfoque tradicional de matrícula gratuita o baja.

La mayoría de países latinoamericanos financian fuertemente la educación superior mediante el gasto público. En Argentina, se estableció la gratuidad como un derecho, con el objetivo de dar un mayor acceso a los ciudadanos, especialmente a los menos favorecidos. Sin embargo, la mayor parte de los estudiantes de universidades públicas argentinas pertenecen a las familias de los deciles de más altos ingresos, es decir, hay un problema de inequidad en el acceso a la educación superior en Argentina. Esto hace pensar que no se están utilizando los recursos públicos de una

manera eficiente, ya que se está subsidiando a individuos que sí tienen la posibilidad de financiar su propia educación, en vez de destinar ese financiamiento a alguna otra necesidad (González y Menéndez 2002).

En Chile también ha habido un gran incremento en la tasa de matriculación universitaria, pero la mayoría de estos estudiantes pertenecen a familias de altos ingresos. Allí también hay inequidad en el acceso a la educación superior (Uribe, Espinoza y González 2008). Por tal motivo, las autoridades chilenas han buscado crear políticas y medios que incentiven un acceso más equitativo a la educación superior. Entre ellos destacan las becas y préstamos estudiantiles con bajos intereses. Sin embargo, a pesar de que en los últimos años han logrado disminuir la brecha en el acceso a la universidad entre los deciles más bajos y los deciles más altos de ingresos, la diferencia sigue siendo significativa (González y Espinoza 2015). A partir del año 2017, la gratuidad de la educación superior ha empezado a avanzar en Chile como política de Estado, enfocada a quienes pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos de la población. Se observa así que, tanto en Chile como en Argentina, ha existido inequidad en el acceso al sistema de educación superior, con la diferencia de que en Argentina la educación ha sido gratuita, mientras que en Chile es pagada.

## Metodología

### *1. Población sujeto de estudio e instrumentos*

La base de datos utilizada es la ENEMDU de diciembre del año 2015. El objetivo de esta encuesta es la de brindar información sobre variables sociales, económicas y demográficas de la población junto con indicadores del mercado laboral. Se realiza de forma trimestral, con representatividad nacional en los meses de junio y diciembre.

La ENEMDU cuenta con un módulo de información referente a la educación de aquellos miembros del hogar mayores a 5 años. Contiene datos de matriculación y asistencia a clases, nivel de instrucción del entrevistado y el tipo de institución al que asiste: pública, privada o fiscomisional.

En diciembre de 2015, la ENEMDU levantó una muestra de 111.843 entrevistas, representativa a nivel nacional y con dominios autorepresentativos de Guayaquil, Quito, Cuenca, Machala, Ambato, las regiones naturales Costa, Sierra y Amazonía y las áreas urbanas y rurales. Esta encuesta servirá para la construcción y estimación de modelos que caractericen socioeconómicamente el acceso al SES en Ecuador.

La población sujeto de estudio corresponde a aquellos encuestados que declararon haber terminado sus estudios de bachillerato y que por lo tanto son potenciales estudiantes del SES: 19.320 bachilleres. Es decir, aquellos bachilleres que ingresan (o no) al sistema de educación superior.

Entre aquellos que ingresan, se distingue entre quienes accedieron a una universidad pública o privada (en este último grupo, 3.429 estudiantes).

En las estimaciones y cálculos efectuados en los diferentes modelos aplicados, se utilizan las definiciones de los dominios autorepresentativos en la encuesta y además se aplica el factor de expansión, que se aplica a cada individuo con el fin de extrapolar la muestra hacia la población. El factor de expansión de un hogar representativo es igual al recíproco de la probabilidad de que este hogar sea seleccionado dentro de la muestra.

## *2. Procedimiento*

Con la finalidad de evaluar las variables socioeconómicas que afectan a la decisión de ingresar al SES, se ha procedido a la construcción de dos perfiles socioeconómicos: el perfil general correspondiente a los estudiantes que ingresan al SES y de los que no ingresan y el de aquellos estudiantes que, una vez en el SES, eligen una universidad pública o privada. Cabe destacar que este último es un perfil más específico. Para analizar la dinámica detrás de la construcción del perfil general y específico, se ha procedido a hacerlo mediante tres grupos poblacionales, por lo que ha se han definido tres modelos:

**Modelo 1:** considera a la población general de personas dentro de la muestra que declara haber terminado el bachillerato.

**Modelo 2:** considera a la población general de personas dentro de la muestra que declara haber terminado el bachillerato, excluyendo aquellos bachilleres que son jefes de hogar, con el objetivo de analizar el impacto de un conjunto de variables de su entorno social sobre la decisión de estudiar en la universidad.

**Modelo 3:** considera aquella población de bachilleres que se encuentra viviendo con al menos un padre de familia, con la finalidad de caracterizar el perfil socioeconómico de aquellos jóvenes que aún permanecen en su entorno familiar inicial.

## *3. Modelo econométrico*

Para construir un perfil socioeconómico de los estudiantes que acceden al SES y de aquellos jóvenes que acceden a las IES públicas, se procedió a modelar la probabilidad de asistir a la universidad aplicando el modelo econométrico probit, en el cual la variable dependiente o de respuesta es de naturaleza dicótoma, es decir, toma el valor de 1 o de 0. Este modelo surge a partir de una función de distribución acumulativa normal y la probabilidad de ocurrencia del evento dependerá de I, un umbral no observable que está determinado por una o varias variables explicativas (Gujarati, 1997):

$$I = \beta X \tag{1}$$

1. La probabilidad de ocurrencia del evento, considerando el supuesto de normalidad, se expresa en la ecuación 2:

$$P_i = \Pr(Y = 1) = \Pr(I_i^* \leq I_i) = F(I_i) \qquad (2)$$

2. Donde Pi representa la probabilidad de que ocurra un evento, que para el caso del presente estudio, y dependiendo del modelo, es la probabilidad de decidir ingresar al SES o la probabilidad de escoger entre una universidad pública o privada.

Aplicando el modelo probit para definir el perfil socioeconómico de los estudiantes que acceden al SES, se tendría que Y=1 representa a aquellos estudiantes que han declarado que se encuentran matriculados y, por tanto, Y=0 representaría a aquellos bachilleres que, a pesar de estar en la capacidad y edad para matricularse, declaran no estar estudiando. Asimismo, para definir el perfil socioeconómico de aquellos estudiantes que declaran estar matriculados, en el modelo probit, se tiene que el valor de Y=1 representa a aquellos estudiantes que han declarado que se encuentran matriculados en una IES pública, y así Y=0 representaría a aquellos estudiantes que están matriculados en una IES privada.

## *4. Variables explicativas*

Las variables explicativas seleccionadas para el presente trabajo son aquellas que pueden ser construidas a partir de la información disponible en la ENEMDU y que capturan información relacionada a las características personales de los estudiantes, como el género, la edad y si el estudiante se encuentra o no laborando. Existe también información socioeconómica de su familia, como el ingreso familiar, la escolaridad del padre y la madre y el número de hermanos del bachiller (González y Menéndez 2001).

En relación con la edad, esta fue categorizada en dos grupos: de 17 a 24 y de 25 a 29 años, división que busca capturar si aumenta la probabilidad de matricularse en la universidad a medida que se tiene una edad más temprana.

A continuación, se presenta una descripción de las variables que se utilizan en el modelo:

### *A. Variables independientes*

*ln (ingreso):* representa el logaritmo natural del ingreso total del hogar del bachiller (medido en dólares).

*edad [17-24]:* variable *dummy* que toma el valor de 1 si el individuo se encuentra en un rango de edad de 17 a 24 años y el valor de 0 en caso contrario.

*edad [25-29]:* variable *dummy* que toma el valor de 1 si el individuo se encuentra en un rango de edad de 25 a 29 años y el valor de 0 en caso contrario

*mujer:* variable *dummy* que toma el valor de 1 si el individuo entrevistado se auto define como mujer y toma el valor de 0 en caso de definirse como hombre.

*ocupado:* variable *dummy* que toma el valor de 1 si el individuo manifiesta que se encuentra trabajando y toma el valor de 0 en caso contrario.

*escolaridad padre:* representa la escolaridad medida en años del jefe de familia hombre del hogar entrevistado.

*escolaridad madre:* representa la escolaridad medida en años del jefe de familia mujer del hogar entrevistado.

*número hermanos:* representa el número de hermanos del individuo viviendo en el hogar sujeto de estudio.

### B. *Variables dependientes*

*Ingreso educación superior:* variable *dummy* que toma el valor 1 si el bachiller manifiesta haber ingresado al sistema de educación superior y cero en caso contrario.

*Ingreso educación superior pública:* variable *dummy* que toma el valor 1 si el estudiante bachiller manifiesta haber ingresado a una IES pública y toma el valor de cero si el estudiante bachiller manifiesta haber ingresado a una IES privada.

En relación al efecto de cada de una de las variables seleccionadas, y en particular de las variables que definen el entorno familiar sobre la decisión de los bachilleres de realizar sus estudios universitarios o de matricularse en una IES pública o privada, se esperaría que, a mayor ingreso en el hogar, los estudiantes decidieran iniciar una carrera universitaria y asimismo que la preferencia sea en las IES privadas. Cabe indicar que la ENEMDU no brinda información sobre la categorización de las IES. Así, aunque las IES públicas o privadas con categoría A pudieran ser consideradas como primera opción por los estudiantes, no se puede hacer en este estudio dicha distinción.

En relación con la variable educación del padre y la madre del bachiller, se espera que, mientras más años de escolaridad posean los padres de familia, aumente la probabilidad de que decida matricularse en el SES y que también influya positivamente en la decisión de escoger una IES privada. Se considera asimismo que, mientras más miembros sean económicamente dependientes del ingreso del hogar, disminuirá la probabilidad de ingreso a la IES y, en caso de matricularse, probablemente lo hará en una IES pública.

En lo referente a las características personales del joven sujeto de estudio, se esperaría que disminuyera la probabilidad de decidir estudiar para quienes se encuentran en la categoría de ocupados como parte de la Población Económicamente Activa (PEA). Asimismo, si deciden estudiar, aumenta la probabilidad de que sea en una IES privada, debido a las facilidades de horarios que estas presentan.

## Resultados

En esta sección se presentarán y analizarán los principales resultados encontrados para construir el perfil socioeconómico de los estudiantes que acceden al sistema de educación superior y de aquellos que, ingresando al mismo, optan por una IES pública o privada.

### *1. Perfil socioeconómico de quienes deciden ingresar al SES*

Los signos que acompañan a cada uno de los coeficientes de las variables explicativas seleccionadas coinciden con los supuestos planteados. Estos resultados se encuentran detallados en el cuadro 1. A medida que aumenta el ingreso dentro del hogar al que pertenecen, en todos los grupos poblacionales estudiados, aumenta la probabilidad de matricularse en el sistema de educación superior. Esta probabilidad se ve positivamente afectada si los bachilleres se encuentran en edades más tempranas.

**Cuadro 1**
**Primer modelo: variables que afectan a la decisión de ingreso al sistema de educación superior**

| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 |
|---|---|---|---|
| In-ingreso | 0,378 | 0,286 | 0,217 |
| | (0,026)*** | (0,034)*** | (0,044)*** |
| Edad 17-24 | 1,385 | 1,494 | 0,663 |
| | (0,048)*** | (0,070)*** | (0,142)*** |
| Edad 25-29 | 0,915 | 0,877 | 0,421 |
| | (0,057)*** | (0,084)*** | (0,149)*** |
| Mujer | -0,101 | -0,269 | 0,088 |
| | (0,039)*** | (0,052)*** | (0,064) |
| Ocupado | -0,767 | -0,642 | -0,944 |
| | (0,043)*** | (0,056)*** | (0,067)*** |
| Escolaridad-padre | | 0,042 | 0,058 |
| | | (0,008)*** | (0,009)*** |
| Escolaridad-madre | | 0,055 | 0,051 |
| | | (0,009)*** | (0,010)*** |
| Número hermanos | | | -0,119 |
| | | | (0,025)*** |
| Constante | -3,880 | -4,291 | -2,830 |
| | (0,187)*** | (0,252)*** | (0,321)*** |
| *N* | 19,329 | 10,183 | 5,045 |

* $p<0,1$; ** $p<0,05$; *** $p<0,01$
Fuente: ENEMDU, diciembre 2015.

Entre las variables que inciden negativamente en la decisión de estudiar en la universidad, una de ellas es corresponde a la situación laboral del bachiller. El signo negativo del coeficiente indica que existe un costo de oportunidad entre estudiar y trabajar, por lo que ser parte del grupo de *ocupados* de la PEA disminuye la probabilidad de matricularse en la universidad, sea esta pública o privada. Estos coeficientes son estadísticamente significativos y tienen un nivel de confianza del 95%.

Otra variable que resulta significativa y afecta positivamente la decisión de estudiar en la universidad es la de los años de escolaridad del padre y la madre de familia. En efecto, las estadísticas descriptivas del cuadro 2 indican que los padres de familia de los estudiantes universitarios tienen en promedio 2,3 años adicionales de escolaridad que los padres de familia de quienes no acceden al sistema de educación superior. En contraste, el número de hermanos en el hogar afecta negativamente la probabilidad de ser parte del sistema de educación superior para el grupo poblacional que vive con al menos uno de sus padres.

**Cuadro 2**
**Estadísticas descriptivas de acceso al sistema de educación superior**

| | Ingresan a la universidad | No ingresan a la universidad |
|---|---|---|
| Mujeres (%) | 53,2 | 50,0 |
| Media ingreso per cápita del hogar (US $) | 279,84 | 211,94 |
| Mediana ingreso per cápita del hogar (US $) | 208,5 | 172,5 |
| Escolaridad del padre (años) | 11,3 | 8,9 |
| Primaria completa (%) | 20,0 | 31,6 |
| Primaria incompleta (%) | 2,8 | 9,2 |
| Secundaria completa (%) | 35,3 | 36,2 |
| Secundaria incompleta (%) | 14,5 | 14,1 |
| Superior completo (%) | 18,2 | 4,3 |
| Superior incompleto (%) | 9,0 | 4,3 |
| Escolaridad de la madre (años) | 11,1 | 8,9 |
| Primaria completa (%) | 21,0 | 27,9 |
| Primaria incompleta (%) | 2,7 | 9,6 |
| Secundaria completa (%) | 33,8 | 38,6 |
| Secundaria incompleta (%) | 14,7 | 16,3 |
| Superior completo (%) | 18,7 | 4,3 |
| Superior incompleto (%) | 8,7 | 3,0 |

Fuente: ENEMDU, diciembre 2015.

## 2. Perfil socioeconómico de quienes escogen las IES públicas

Tomando ahora como grupo de análisis a los bachilleres que son parte del SES, los resultados que arroja el modelo probit detallados en el cuadro 3 indican que un mayor ingreso del hogar al que pertenece el estudiante afecta negativamente la probabilidad de acceder a una IES pública. Es decir, se muestra una preferencia de matriculación en una IES privada. Este resultado indica que no necesariamente una IES pública es sinónimo de una educación de mejor calidad. De un total de treinta y tres universidades y escuelas politécnicas públicas, solamente cuatro caen en la categoría A: la Escuela Superior Politécnica del Litoral, la Universidad de Cuenca, la Escuela Politécnica Nacional y la Universidad de las Fuerzas Armadas. Como se ha indicado previamente, para acceder a estas universidades públicas, existe un riguroso proceso de admisión que muchas personas con la posibilidad de financiar sus estudios pueden preferir saltarse.

**Cuadro 3**
**Ingreso al sistema de educación superior público**

| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 |
|---|---|---|---|
| In-ingreso | -0,430 | -0,416 | -0,432 |
| | (0,048)*** | (0,066)*** | (0,079)*** |
| Edad 17-24 | 0,173 | 0,241 | 0,060 |
| | (0,133) | (0,169) | (0,272) |
| Edad 25-29 | 0,083 | 0,019 | -0,231 |
| | (0,155) | (0,198) | (0,283) |
| Mujer | -0,069 | -0,081 | -0,099 |
| | (0,064) | (0,084) | (0,092) |
| Ocupados | -0,178 | -0,290 | -0,350 |
| | (0,085)** | (0,104)*** | (0,121)*** |
| Escolaridad padre | | -0,053 | -0,045 |
| | | (0,013)*** | (0,015)*** |
| Escolaridad madre | | -0,000 | -0,002 |
| | | (0,014) | (0,016) |
| Número_hermanos | | | 0,143 |
| | | | (0,046)*** |
| Constant | 3.294 | 3.859 | 3.909 |
| | (0,369)*** | (0,460)*** | (0,565)*** |
| *N* | 3,439 | 2,277 | 1,839 |

* $p<0,1$; ** $p<0,05$; *** $p<0,01$
Fuente: ENEMDU, diciembre 2015.

Inversamente, la categoría de ocupados afecta negativamente la probabilidad de registrarse en una IES pública, que, como previamente se indicó, se puede explicar por la flexibilidad de horarios en las IES privadas.

Se observa también que el género del estudiante no afecta el acceso a ningún tipo de IES. Las estadísticas descriptivas indican que el 49,2% de los estudiantes matriculados en las IES públicas son mujeres, mientras en las IES privadas este porcentaje es del 47,1%, como se observa en el cuadro 4.

**Cuadro 4**
**Estadísticas descriptivas del ingreso a las IES privadas y públicas**

| | Ingresan a IES públicos | Ingresan a IES privados |
|---|---|---|
| Mujeres (%) | 49,2 | 47,0 |
| Media ingreso per cápita del hogar (US $) | 252,24 | 436,20 |
| Mediana Ingreso per cápita del Hogar (US $) | 207,5 | 346,66 |
| Escolaridad del padre (Años) | 11,0 | 13,2 |
| Primaria completa (%) | 23,9 | 11,7 |
| Primaria incompleta (%) | 3,2 | 2,2 |
| Secundaria completa (%) | 30,1 | 31,2 |
| Secundaria incompleta (%) | 14,4 | 6,9 |
| Superior completo (%) | 18,2 | 1 |
| Superior incompleto (%) | 9,9 | 15,3 |
| Escolaridad de la madre (años) | 11,0 | 12,7 |
| Primaria completa (%) | 21,0 | 9,5 |
| Primaria incompleta (%) | 3,7 | 3,3 |
| Secundaria completa (%) | 28,4 | 33,7 |
| Secundaria incompleta (%) | 15,9 | 8,5 |
| Superior completo (%) | 18,8 | 28,1 |
| Superior incompleto (%) | 11,9 | 16,5 |

Fuente: ENEMDU, diciembre 2015.

Resulta asimismo interesante que la variable relacionada con los años de escolaridad del padre y la madre de familia sea una variable significativa que afecta negativamente a la decisión de matricularse en una IES pública, favoreciendo el ingreso a las IES privadas. De acuerdo con las estadísticas descriptivas mostradas en el cuadro 4, tanto el padre como la madre de familia de los estudiantes matriculados en las IES privadas tienen en promedio 13,3 y 12,7 años de escolaridad, respectivamente. Mientras tanto, los padres de familia de estudiantes registrados en las IES públicas tienen un promedio de 11 años de escolaridad.

Finalmente, la variable del número de hermanos presentes en el hogar incide positivamente en la elección de una IES pública. Esto puede ser explicado por la ayuda económica que brinda al hogar la gratuidad de la educación superior para aquel grupo poblacional que permanece en su entorno familiar inicial y que no está formado por jefes de familia.

## Discusión

El estudio seleccionó un conjunto de variables socioeconómicas cuya información fue obtenida a partir de la ENEMDU a las que se aplicó un modelo econométrico probit. Este procedimiento permitió construir un perfil actual de los bachilleres en el rango de edad de 17 a 29 años que ingresan al sistema de educación superior. Los principales resultados encontrados muestran que los factores familiares afectan la decisión de estudiar y también el tipo de IES que escogen. Se tiene así que, mientras más años de escolaridad posean los padres de familia y mientras se registre un mayor ingreso en el hogar, se afecta positivamente la probabilidad de elegir una IES privada frente a las públicas. Esto refleja la disponibilidad a pagar por la educación superior y que no necesariamente la gratuidad va acompañada de una percepción de mayor calidad.

Como se indicó, los modelos presentados no incorporan la información relacionada a la categoría de las IES, ya que esta información no está disponible en la ENEMDU. Probablemente los resultados descritos en el párrafo anterior cambiarían si el análisis incluyera la categorización de las IES públicas y privadas. Actualmente, los resultados de la última evaluación institucional realizada por el CEAACES en 2016 para categorizar a las universidades indican que cuatro universidades con oferta de grado y posgrado, de un total de treinta y tres IES públicas, se encuentran en la categoría A, mientras que dos universidades privadas caen en esta categoría.

Los resultados encontrados permiten analizar la relación existente entre un conjunto de variables socioeconómicas y el acceso al sistema de educación superior, haciendo posteriormente la distinción entre IES públicas y privadas. Sin embargo, el acceso a dichas instituciones se verá afectada también por otras variables cuyos datos no pueden ser obtenidos a partir de la ENEMDU. Una de estas variables es la calidad de la educación general básica definida a través del colegio en el que se graduó el bachiller, ya que ésta probablemente afectará la aprobación del ENES como requisito previo al ingreso. Esto último permitirá evaluar si en efecto la gratuidad de la educación superior como política, contribuye a la igualdad de acceso para todos y con ello determinar si los recursos del Estado están beneficiando a los estratos socioeconómicos más bajos. El contar con esta información dará la posibilidad de construir un perfil

socioeconómico más completo de aquellos estudiantes que acceden a las IES ecuatorianas.

Cabe indicar también que la distribución de la tasa de matricula neta en el SES ha permanecido estable en el tiempo, sobre todo para aquellos estudiantes que pertenecen al primer quintil de ingresos y que muestran la menor participación, por lo que cabe entonces preguntarse qué tipo de políticas adicionales son necesarias para promover un mayor acceso. Una de dichas políticas a criterio de los autores es la mejora del nivel de educación general básica en todos sus niveles, ya que ésta que afecta, no sólo la nota del examen de admisión a las IES públicas, sino también al rendimiento académico una vez que se es parte del SES; entre otras políticas que permitan una mayor inclusión e igualdad de condiciones para el estudio de quienes tienen procedencias educativas y entornos socioeconómicos menos favorables.

## Lista de referencias


Aldridge, Stephen. 2001. "Social Mobility": A Discussion paper. Performance and Innovation Unit". Londres. Edición electrónica

CES (Consejo de Educación Superior). 2014. "Financiamiento y distribución de recursos". ‹http://www.ces.gob.ec/doc/historico_LOTAIP/LOTAIP2014/m/rendicin%20de%20cuentas%20gestin%202013%20informe%20mesa%202.pdf›.

Chapman, Bruce, y David Greenaway. 2003. "Learning to Live with Loans? Policy Transfer and the Funding of Higher Education". Internationalisation and Policy Transfer Conference, Tulane University.

González, Luis, y Óscar Espinoza. 2015. "Access of Disadvantaged Students to Higher Education in Chile: Current Scenarios and Challenges". En Mahsood Shah y Gail Whiteford, edit., *Bridges, Pathways and Transitions: International Innovations in Widening Participation*, 103-26. Cambridge: Chados Publishing.

González, Martín, y Alicia Menéndez. 2002. "Public University in Argentina: Subsidizing the Rich?" *Economics of Education Review* 21: 341-51.

Johnstone, Bruce. 2004. "The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives". *Economics of Education Review*: 403-10.

Uribe, Daniel, Óscar Espinoza y Luis Eduardo González. 2008. "La probabilidad de terminar la educación secundaria y de acceder a la educación superior en Chile: Análisis estadístico de modelos". *Revista de la educación superior* 37, No. 145 (enero-marzo): 25-39.

Yang, Lijing, y Brian McCall. 2014. "World Education Finance Policies and Higher Education Access: A statistical Analysis of World Development Indicators for 86 Countries". *International Journal of Educational Development* 35 (marzo): 25-36.

# INGRESO A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA: PERCEPCIONES DE LOS ESTUDIANTES

Ana Liliana Delgado Granda y Ángel Rodrigo Japón Gualán[1]

## Introducción

La política de admisión a la universidad pública surgió en respuesta a las demandas propias de cada país y también por la influencia de corrientes teóricas y políticas dominantes (Chiroleu 1999). En este sentido, se podría afirmar que muchas de las reformas planteadas sobre políticas en educación superior en los países latinoamericanos estuvieron influenciadas por el contexto político respectivo. En este ámbito, se cuenta con un riguroso análisis comparativo de las políticas de admisión a la universidad pública de Argentina y Brasil (Chiroleu 1999). Estas políticas implican una construcción histórica relacionada con el contexto político, económico y social desde donde se generan. Chiroleu (1999) sostiene que existe una asociación positiva entre Estado, sociedad y universidades.

Al formar parte de las políticas públicas, las políticas de admisión a las universidades deben ser analizadas a partir de las categorías presentes en este campo, sin las cuales resultaría infructuoso el análisis. Para los años 1950 y 1960 se llega a consolidar y reconocer una nueva disciplina, en estricto rigor, una estrategia metodológica de investigación conocida con el nombre de *análisis de la política pública* (Roth 2002). Al respecto, Fontaine (2015) sostiene que en la formulación e implementación de las políticas públicas intervienen actores que pugnan por el poder.

Las percepciones de los aspirantes sobre el proceso de admisión a la universidad pública ecuatoriana representan el punto de vista de quienes se constituyen como actores dentro de este campo. Es esencial contar con sus perspectivas sobre un proceso del cual pueden resultar objetiva o subjetivamente afectados, tanto positiva como negativamente. En este artículo, se adoptará la definición que concibe a la *política estatal (o pública)* como un conjunto de acciones y omisiones que implican un determinado nivel de intervención por parte del Estado, en relación con

1. Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación de la Universidad de Cuenca.

una cuestión que es motivo de interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell 1995). Una formulación alternativa pero similar es la de Fontaine (2015), para quien la política pública constituye un conjunto de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados. Se recalca, por lo tanto, la presencia de diversos actores en este campo.

Roth (2002, 29) señala tres posturas teóricas: 1. las teorías centradas en la sociedad, 2. aquellas que se centran en el Estado y 3. las teorías mixtas. Por su parte, Oszlak y O'Donnell (1995) sostienen que, al analizar las políticas estatales, es preciso concebir al *Estado en acción,* es decir, como una estructura social que se cruza con otras fuerzas sociales. Esta visión es complementaria de enfoques orientados a la teorización (visión más analítica), orientados a la relación clase-Estado (visión más estructural) o incluso a un enfoque más empírico e inductivo que integra más actores sociales. En síntesis, resalta la importancia de estudiar las políticas estatales desde un plano en el que se encuentran el Estado y un conjunto de actores en acción formando parte de un terreno movedizo que implica la presencia de ciertas cuestiones que a su vez merecen una mirada que reconozca la complejidad (Oszlak y O'Donnell 1995).

Oszlak y O'Donnell (1995) afirman que muchos aspectos que atañen a la sociedad y que están vinculados directamente con la implementación de políticas públicas son asumidas como *cuestiones*, es decir, como problemáticas sociales que formarán parte de una agenda. Además, estos autores señalan que toda cuestión "atraviesa un *ciclo vital* que se extiende desde su problematización social hasta su *resolución*" (110). Por su parte, Massardier (citado en Fontaine 2015) sostiene que las políticas se materializan, por medio de dispositivos tangibles que regulan un sector de la sociedad y son elaborados por actores individuales y colectivos, instituciones públicas u otras organizaciones.

Dentro de este contexto, es evidente, como señala Atairo (2014), que la investigación especializada en educación superior forma parte de un campo relativamente reducido que, en las últimas tres décadas, se ha expandido en los países anglosajones y europeos (Teichler 2009; Altbach 2002; Neave 2001), así como también en América Latina (Guadilla 2000; Krotsch y Suasnábar 2002). Las políticas públicas para el ingreso a las IES implementadas en América Latina han provocado impactos en la sociedad. Se produjeron cambios en los procesos de admisión a la universidad pública en América Latina a finales del siglo XX y principios del XXI. Este fenómeno complejo ha sido ampliamente estudiado en varios países de la región.

En México, para ingresar a la universidad pública, los estudiantes deben rendir el Examen Nacional de Ingreso a la Educación Media Superior (EXANI I y II) y, dependiendo del requerimiento de cada carrera, también tienen que realizar el Examen de Conocimientos y Habilidades

Básicas (EXHCOBA), que ha sido ampliamente estudiado. Rosas, Maya, Valenzuela y González (2012) plantean que no son congruentes las habilidades básicas planteadas en el examen EXHCOBA con el perfil curricular de la licenciatura y el perfil obtenido. En cambio, Larrazolo, Backhoff y Tirado (2013) demuestran que las habilidades matemáticas que valora el examen EXHCOBA son muy bajas debido a una formación incorrecta en el bachillerato. Asimismo, Benítez, Ramos y González (2015) establecen que el tipo de bachillerato determinó el promedio obtenido en el examen EXHCOBA. Por otro lado, García y Organista (2006) determinan que los estudiantes postulan a una carrera por factores extrínsecos y el 40% de los estudiantes tenían expectativas de continuar sus estudios en algún campo ajeno a la educación.

En los EUA, los resultados de investigación cuestionan las pruebas estandarizadas como único criterio para ingresar a la universidad (Price y Grant-Mills 2010; Biesta 2009; Santelices y otros 2010; Steenman, Bakker y van Tartwijk 2016). En Chile, Santelices y otros (2008) muestran que la incorporación del ensayo de pensamiento crítico y la reflexión personal son instrumentos ideales para complementar el proceso de admisión que existe en este país desde 1966, mediante la Prueba de Selección Universitaria (PSU). De igual manera, Moya (2011) analiza la pertinencia de los cupos de equidad como alternativa de ingreso a la educación superior y demuestra que no se soluciona el problema de acceso a través de cupos, pues también se debe pensar en el acompañamiento de los estudiantes a lo largo de su recorrido académico.

En Colombia, Luna (2014) estudia el acceso al sistema de educación de las personas sordas y señala que las pruebas no cuentan con los ajustes razonables para esta población y que hay un marco jurídico insuficiente. Por otro lado, Ruiz y Rodas (2011) sostienen que los factores motivacionales –entre ellos, los resultados no satisfactorios en las pruebas del Estado– que condicionaron a los estudiantes a tomar una licenciatura en educación fueron el no tener la posibilidad de estudiar otra carrera.

En Costa Rica, Montero-Rojas y otros (2013) evidencian que la Prueba de Razonamiento con Figuras (PRF) aplicada a estudiantes indígenas puede ser un complemento ideal a las pruebas de admisión. Aclaran que la aplicación de un único test no permite predecir plenamente el éxito académico de los estudiantes indígenas. Por otro lado, el estudio de Mainieri (2011) evidencia que es necesario hacer cambios en la prueba de admisión para atender a estudiantes con necesidades especiales. Asimismo, la investigación de Brizuela y Montero-Rojas (2013) encontró que la cantidad de proposiciones, la estructura sintáctica y, fundamentalmente, la presencia de léxico difícil de comprender contribuyó a la predicción del nivel de dificultad de la prueba de comprensión lectora.

Del mismo modo, en Guatemala, la investigación de Ureta (2009) evidencia que hay diferencias moderadas entre hombres y mujeres en los

resultados de las pruebas de aptitud académica para ingresar a la universidad. En España, el trabajo de Martínez y Zurita (2014) determina que la incursión o no en la universidad está influenciada por factores familiares. En Venezuela, Blanco, Flórez y Giménez (2010) indican que la UASB-E y la Universidad Central de Venezuela presentan acciones diferenciadas de acceso que promueven la inclusión con calidad. Sin embargo, aún deben articular mejor los principios y valores de sus políticas de admisión con los mecanismos de ingreso. En cambio, el trabajo de Boada y Di Alessio (2011) evidencia que, para no excluir a los estudiantes del sistema de educación superior en Venezuela, es necesario incorporar una prueba de aptitud y vocación.

En el caso ecuatoriano, a partir de 2012, el proceso de admisión a la universidad pública (*cuestión*) está definido por la aprobación de un examen estandarizado (dispositivo), diseñado y aplicado por el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA). Dentro de este proceso, los estudiantes que finalizan la educación media (bachillerato) y quieren continuar sus estudios deben rendir y alcanzar una nota mínima[2] en el Examen Nacional para la Educación Superior (ENES), como único requisito para su admisión a la universidad pública en función de los cupos ofertados por las IES. Esta *cuestión* se ha convertido en un tema de debate, en el que se examinan aspectos positivos y negativos. Por una parte, se sostiene que en Ecuador la gratuidad de la educación ha permitido que todos los aspirantes puedan acceder a la educación superior basándose en un sistema meritocrático. Así, la selección de los aspirantes al sistema de educación superior depende de la aptitud medida mediante un examen estandarizado. Además, se señala que la tasa de matrícula en el quintil más bajo, luego de implementar este modelo de admisión, se ha incrementado (SENPLADES 2008; Ramírez 2012). Por otra parte, con respecto al segundo punto de vista, se manifiesta que el modelo de admisión no tiene sustento científico para evaluar las capacidades humanas (Villarroel 2014). Otro aspecto negativo es que la reconfiguración del sistema de educación superior ignora los ritmos de procesos orgánicos, de evolución, que emergen y que, por consiguiente, no siempre pueden ser impuestos y controlados desde arriba (Villavicencio 2013). En esta misma línea, Luna (ver su artículo en este libro) manifestó que en 2006 la tasa bruta de matrícula universitaria era del 33% de la población, en 2011 se incrementó al 42,2% y a partir del año 2012, precisamente a partir de la aplicación del ENES, empezó a disminuir hasta llegar en 2014 al 30,5%.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente artículo es conocer las percepciones de los aspirantes en relación al proceso de admisión a

---

2. Carreras de Educación: 800 puntos; carrera de Medicina, Ingenierías y Arquitectura: 900 puntos; otras: 700 puntos.

la universidad pública ecuatoriana desde un enfoque cuantitativo. La hipótesis que intentaremos responder es que las políticas de admisión a la universidad pública constituyen un mecanismo excluyente para muchos estudiantes. Este trabajo forma parte del proyecto de investigación "Percepciones de los bachilleres urbanos y rurales de la provincia del Azuay respecto al instrumento de evaluación cognitivo (ENES) para el ingreso a la universidad pública", financiado por la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación de la Universidad de Cuenca.

## Metodología

En el marco de un estudio exploratorio-descriptivo, se trabajó mediante un enfoque cuantitativo que integró la aplicación de una encuesta a fin de conocer las percepciones de los estudiantes sobre el ENES. El universo poblacional era de 6.532 estudiantes de tercero de bachillerato, matriculados en el año lectivo 2014-2015, pertenecientes a los sectores urbano y rural de la provincia del Azuay. Se definió una muestra de 509 estudiantes con un margen de error del +- 3, nivel de heterogeneidad del 15,2% y 95% de confianza. Los criterios establecidos para la selección de la muestra fueron: 1. estudiantes que se encontraban cursando el tercero de bachillerato de colegios públicos y que rindieron el ENES (primera postulación) y 2. estudiantes que se encontraban cursando el tercero de bachillerato de colegios públicos que no rindieron el ENES (primera postulación).

La encuesta[3] fue estructurada en función de tres componentes (categorías de análisis) previamente establecidos:

1. *Proceso de ingreso a la universidad pública*: categoría que se relaciona con los requerimientos y condiciones que debían cumplir los estudiantes dentro de un proceso que se inicia con la inscripción en la página de la SENESCYT y que culmina con un efectivo y real ingreso a la universidad, siempre y cuando se alcance una calificación determinada que le permitiera ingresar a la universidad y a la carrera de su elección.

2. *Pertinencia del ENES*: una categoría dirigida a indagar cuál es la opinión de los estudiantes respecto al modelo de evaluación, examen estandarizado, implementado como requisito para ingresar a la universidad pública.

3. *Formación de los estudiantes*: esta categoría busca explorar las percepciones que los estudiantes tienen respecto de la formación recibi-

---

3. Respecto a su estructura, estuvo compuesta en su primera parte por preguntas sociodemográficas que incluyeron datos informativos como: género, edad, sector, nombre de la institución educativa, etc. La segunda parte del instrumento integró un total de treinta y tres preguntas, de las cuales el 99% correspondían a preguntas tipo: escala Likert, opción múltiple, cerradas y una pregunta abierta.

da en el bachillerato y en qué medida esta formación podría influenciar positivamente su puntuación en el ENES.

Una vez elaborada la encuesta, se realizó el pilotaje del instrumento en dos paralelos del tercero de bachillerato del Colegio Fray Vicente Solano del cantón Cuenca (Azuay) en el mes de mayo de 2015. Para determinar el universo encuestado, se solicitó a la coordinadora de educación Zona 6[4] la base de datos de los bachilleres urbanos y rurales de la respectiva Zona, documento que sirvió de base para desarrollar las actividades concernientes al proceso técnico y estadístico para la selección de la muestra, con base en los objetivos de la investigación. La muestra debía cumplir los siguientes criterios: 1. estudiantes que pertenezcan a la provincia del Azuay, 2. unidades educativas públicas que cuenten con tercero de bachillerato y 3. estudiantes matriculados en el año lectivo 2014-2015.

El método de muestreo elegido fue *probabilístico*. Se procedió a segmentar internamente el universo en ciertas categorías de interés mediante el *muestreo estratificado* para la selección de cantones. El primer criterio establecido fue la *ubicación geográfica*, y se determinó cuatro zonas. El segundo criterio para la selección de cantones fue su representatividad respecto al *número de estudiantes y de instituciones educativas*. En síntesis, la muestra estratificada se conformó de la siguiente manera (cuadro 1).

**Cuadro 1**
**Muestra estratificada**

| Zona | Cantón | N0. de instituciones educativas |
|---|---|---|
| Costanera baja | Girón | 5 |
| Sierra alta | Nabón | 5 |
| Sierra media | Cuenca D1 | 21 |
| | Cuenca D2 | 26 |
| Oriental media | Sígsig | 4 |
| | Gualaceo | 6 |
| | Paute | 4 |
| Total | | 71 |

El propósito fue que los estratos definidos cumplieran con las condiciones establecidas para los mismos: homogeneidad interna de la población respecto de las variables de segmentación y, a su vez, que los estratos sean heterogéneos entre sí (Francés 2014). La distribución de los elemen-

4. La coordinación de educación, Zona 6, integra las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

tos muestrales (509 estudiantes) entre los estratos diseñados se llevó a cabo mediante el proceso de *afijación*.

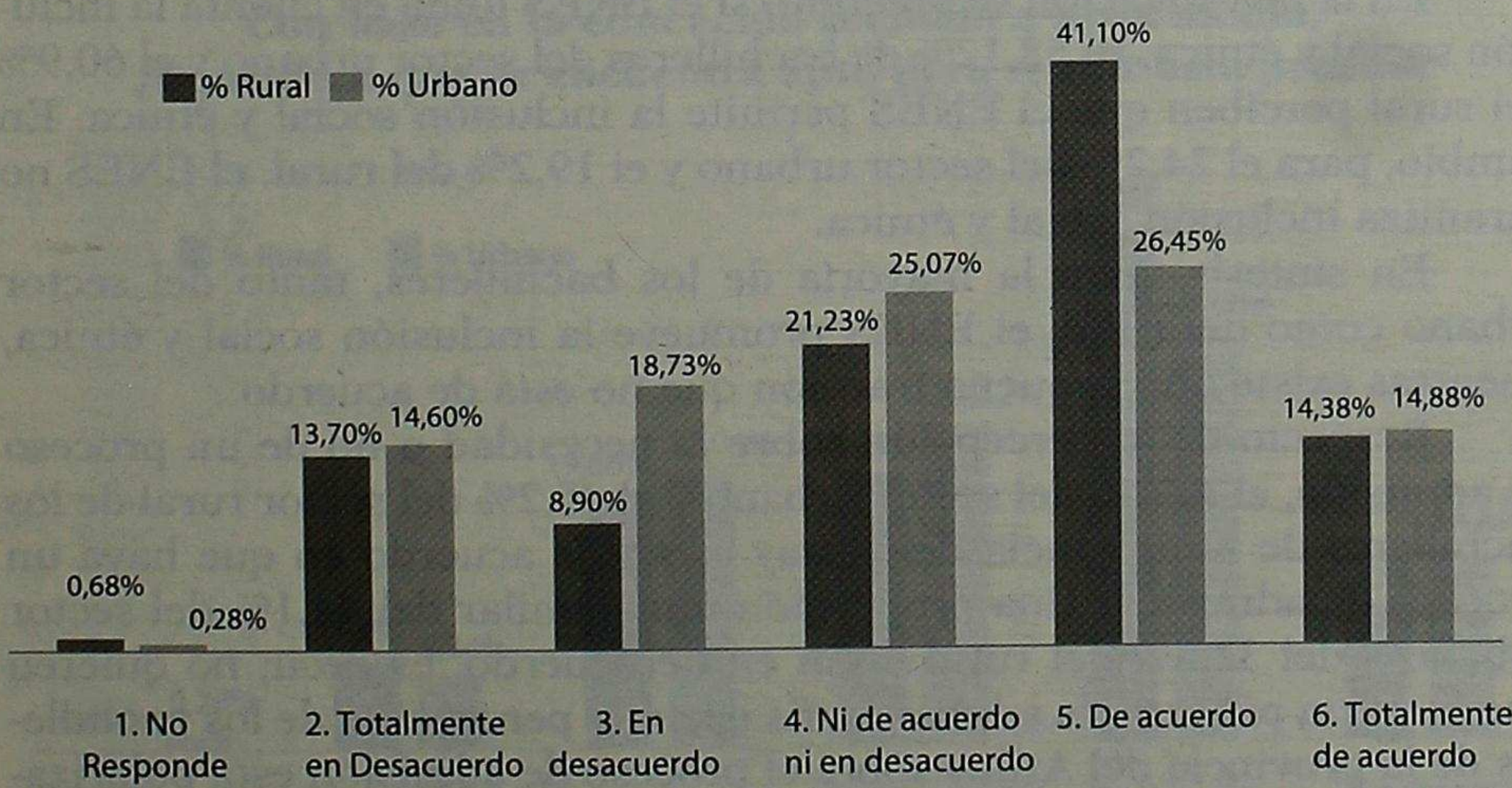
Para la selección e identificación de los estudiantes encuestados en cada una de las instituciones educativas, se efectuó un sorteo, es decir, un muestreo aleatorio simple. La recolección de la información se realizó durante los meses de junio y julio de 2015, y las encuestas fueron aplicadas por el mismo equipo de investigadores, aspecto que enriqueció el análisis de la información. Al momento de la aplicación del instrumento, se informó a los participantes de los objetivos de la investigación y se garantizó confidencialidad y anonimato. La información fue procesada con el Software SPSS 20 (Statistical Package for the Social Sciences), lo cual permitió contar con una base de datos para la descripción de las percepciones de los estudiantes respecto al ENES.

## Resultados

A continuación, se presentan las percepciones de los estudiantes sobre el ENES, organizadas en las categorías de análisis previamente establecidas y tomando en cuenta la variable urbano-rural.

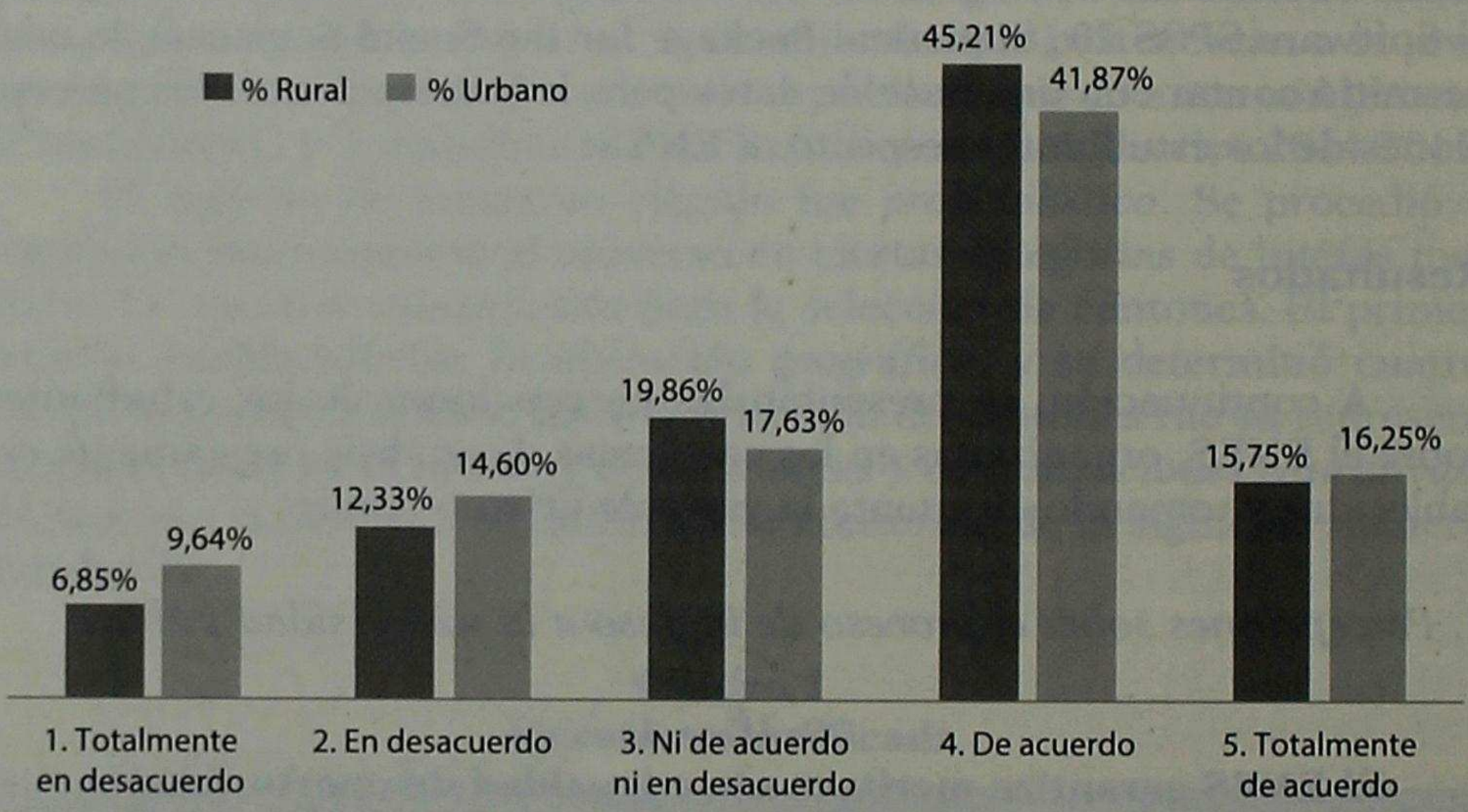
### *1. Percepciones sobre el proceso de ingreso a la universidad pública*

**Gráfico 1**
**El ENES garantiza meritocracia e igualdad de oportunidades**



La mayoría de los bachilleres de la provincia del Azuay, representados por el 41,3 % del sector urbano y el 55,4% del sector rural, aceptan que el ENES es meritocrático y que garantiza la igualdad de oportunidades. Sin embargo, el 33,3% de los bachilleres del sector urbano y el 22,6% del rural están en desacuerdo con esta afirmación.

**Gráfico 2**
**El ENES garantiza la inclusión social y étnica para el acceso a la educación superior**

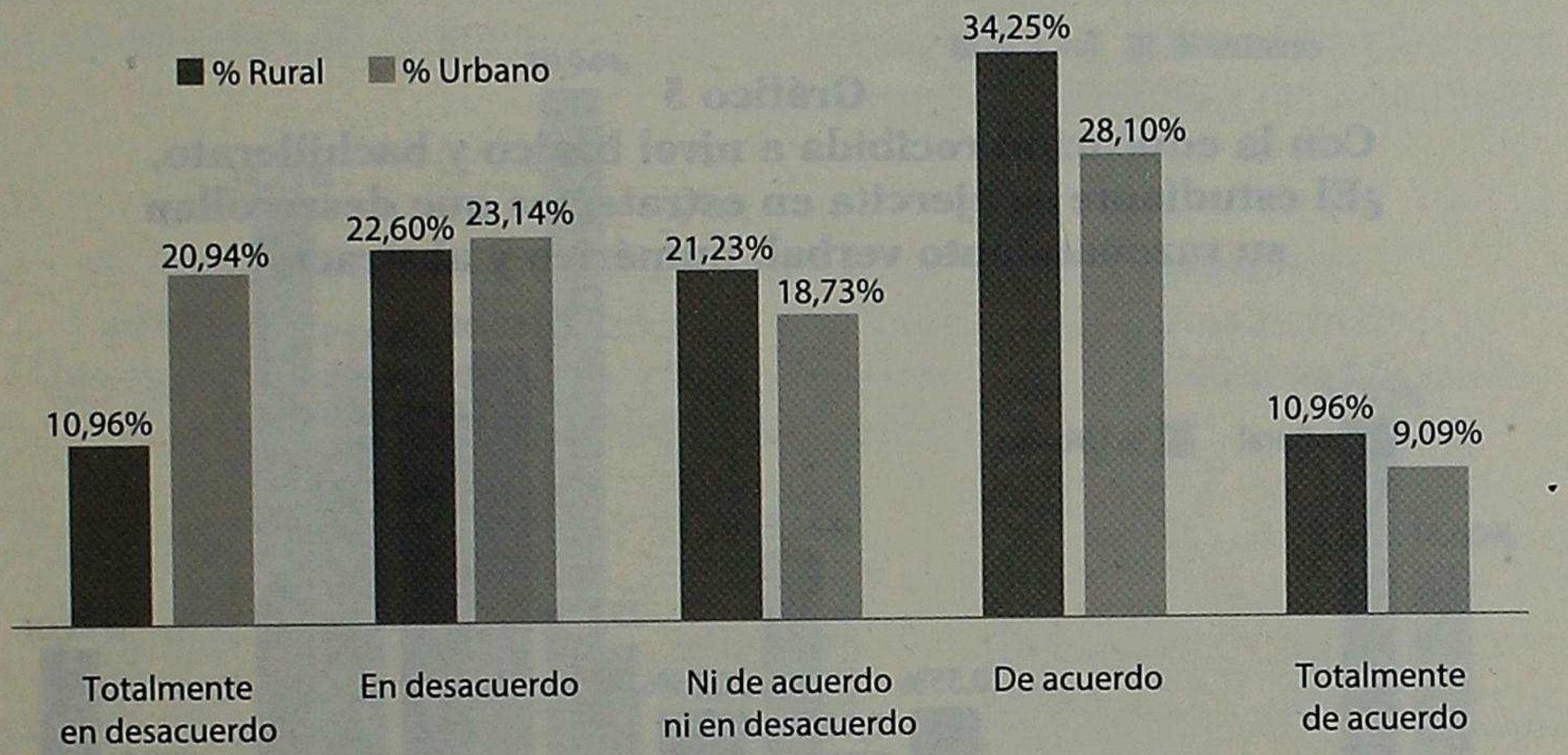



En la investigación se preguntó si el ENES toma en cuenta la inclusión social y étnica. El 58,12% de bachilleres del sector urbano y el 60,9% del rural perciben que el ENES permite la inclusión social y étnica. En cambio, para el 24,2% del sector urbano y el 19,2% del rural, el ENES no garantiza inclusión social y étnica.

En síntesis, para la mayoría de los bachilleres, tanto del sector urbano como del rural, el ENES promueve la inclusión social y étnica, mientras existe una pequeña fracción que no está de acuerdo.

Respecto de la percepción sobre la necesidad o no de un proceso de admisión, el 37,2% del sector urbano y el 45,2% del sector rural de los bachilleres de la provincia del Azuay están de acuerdo en que haya un proceso de admisión. Una proporción muy similar del 44,1% del sector urbano y del 33,5% del rural están en desacuerdo, es decir, no quieren que haya un proceso de admisión. Es decir, la percepción de los bachilleres de la provincia del Azuay sobre el proceso de admisión está polarizada en el sentido de que exista o no un proceso de admisión.

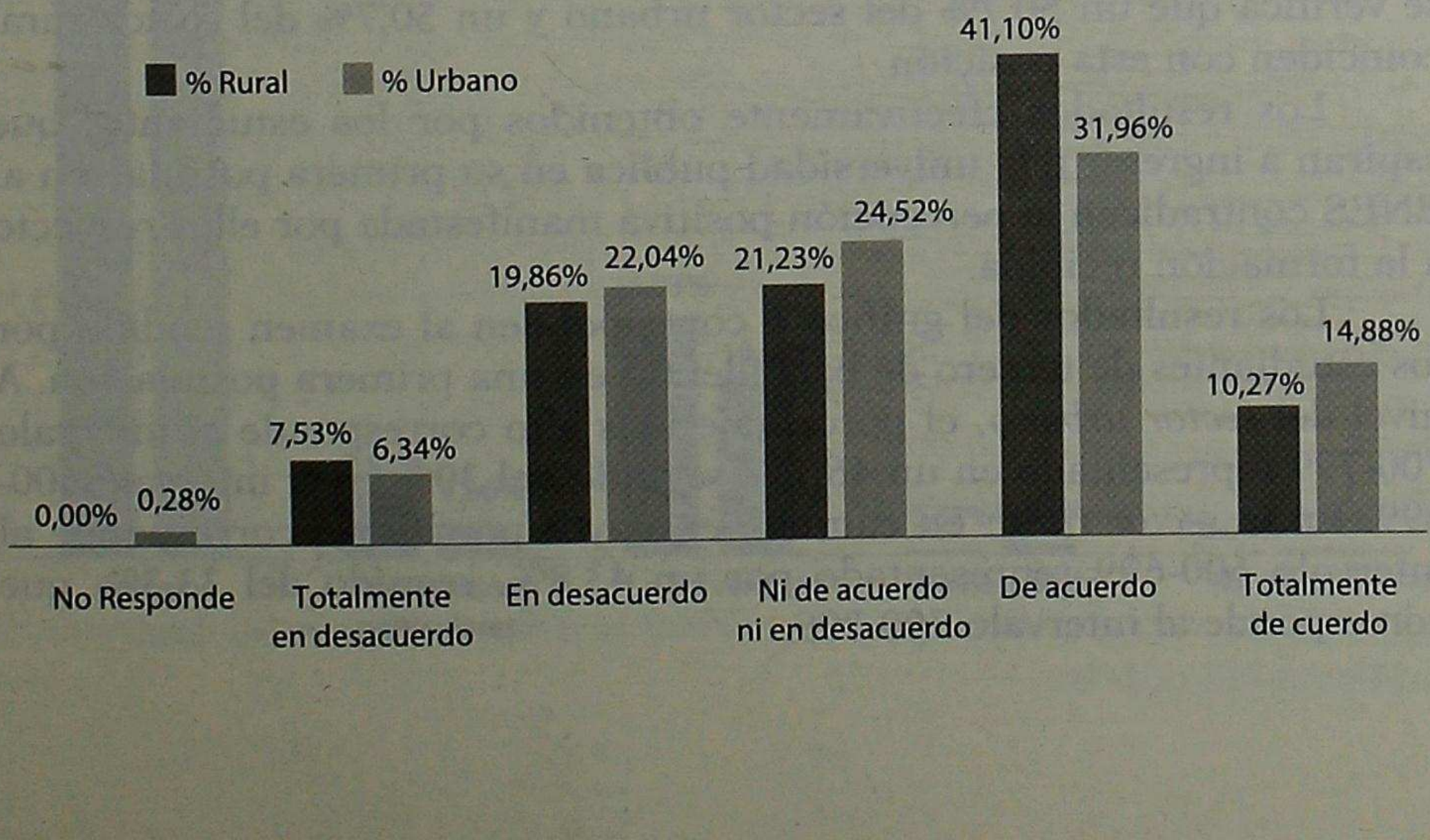
**Gráfico 3**
**Dentro del proceso de admisión a la universidad,**
**¿El ENES constituye un instrumento ideal de evaluación?**




## *2. Formación de los estudiantes*

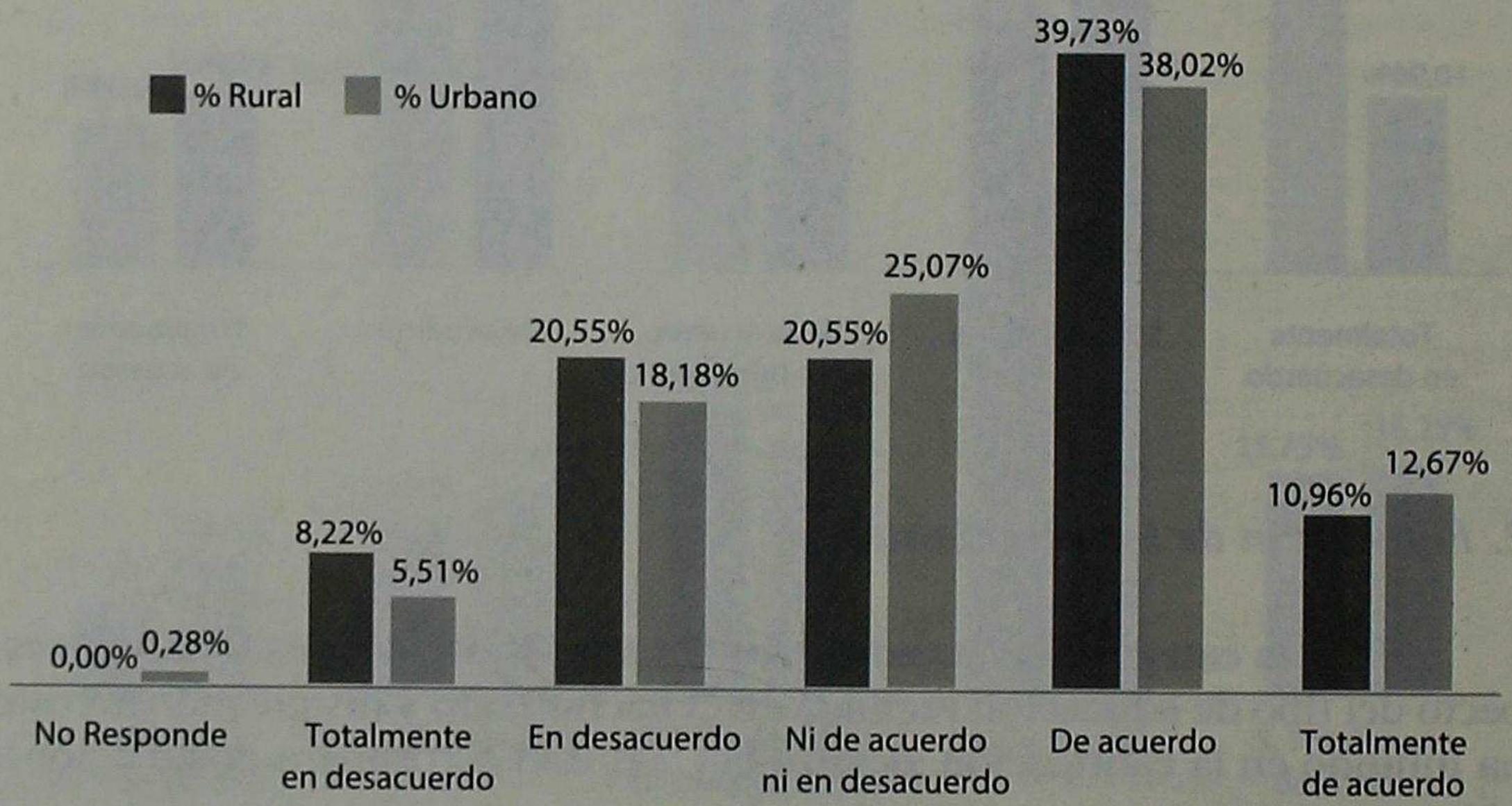
En esta categoría se accedió a las percepciones de los estudiantes respecto del tipo de educación recibida en el bachillerato y de qué manera esto ha influido en la calificación alcanzada en el ENES (primera postulación).

**Gráfico 4**
**Con base en la educación recibida a nivel medio,**
**¿Considera que se encuentra apto para rendir esta prueba?**



Como se puede apreciar, y sumando tendencias a nivel general, en el sector urbano el 47% y el 51% del sector rural tienen la percepción de estar aptos para rendir el ENES, tomando en cuenta la formación recibida durante el bachillerato.

**Gráfico 5**
**Con la educación recibida a nivel básico y bachillerato, ¿El estudiante se ejercita en estrategias que desarrollan su razonamiento verbal, numérico y abstracto?**

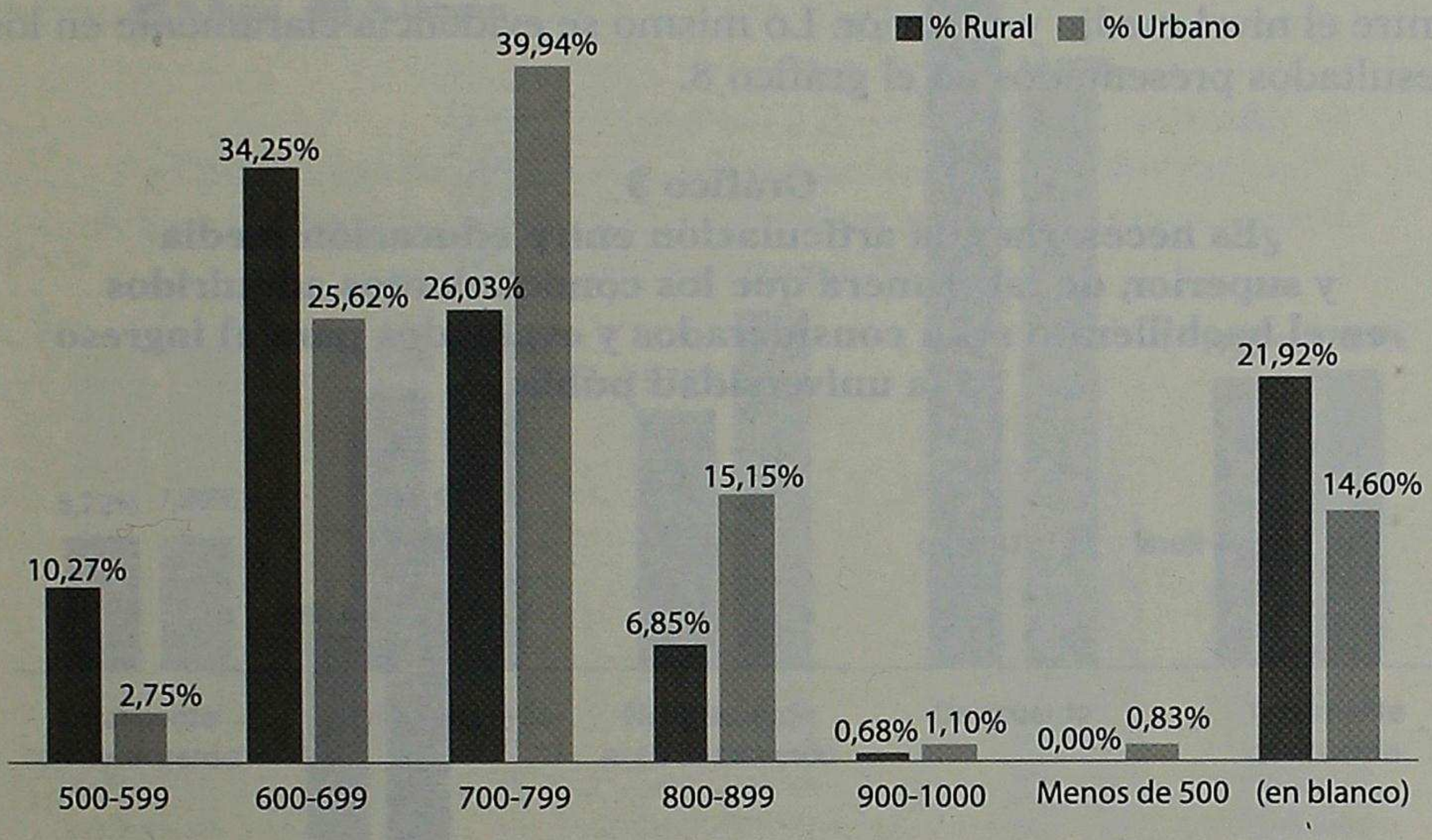



Respecto de la educación recibida a nivel medio y dirigida a desarrollar habilidades de razonamiento verbal, numérico y abstracto, la percepción de los estudiantes también es positiva. Al sumar tendencias se verifica que un 50,7% del sector urbano y un 50,7% del sector rural coinciden con esta posición.

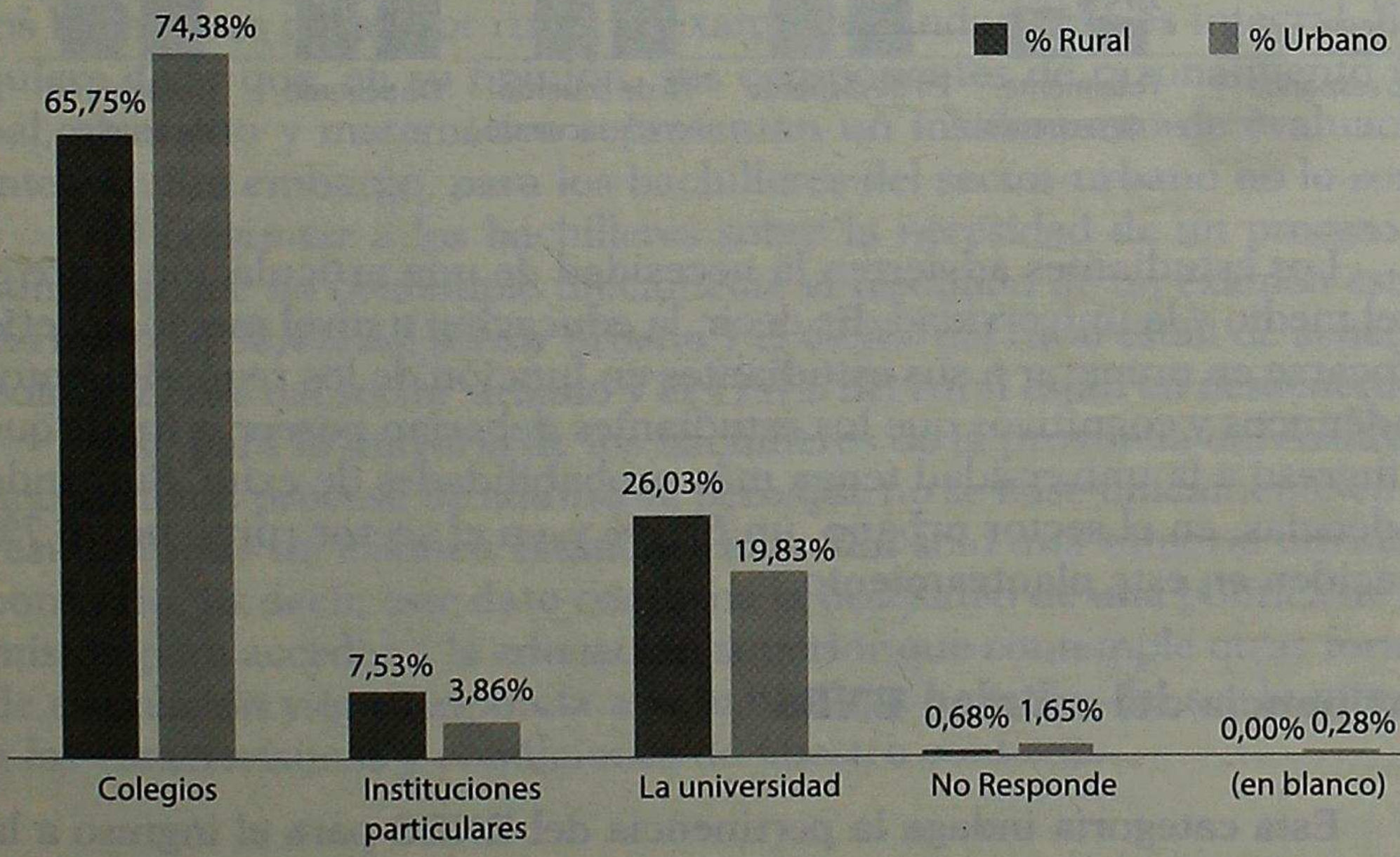
Los resultados efectivamente obtenidos por los estudiantes que aspiran a ingresar a la universidad pública en su primera postulación al ENES contradicen la percepción positiva manifestada por ellos respecto a la formación recibida.

Los resultados del gráfico 6 corresponden al examen rendido por los estudiantes de tercero de bachillerato en una primera postulación. A nivel del *sector urbano*, el porcentaje más alto corresponde al intervalo 700-799 representado en un 46,7%, seguido del 30% en el intervalo 600-699. En el *sector rural,* en cambio, el mayor porcentaje corresponde al intervalo 600-699 representado por un 43,8%, seguido del 33,3%, que corresponde al intervalo 700-799.

## Gráfico 6
## Calificación alcanzada en el ENES (marzo 2015, primera postulación)

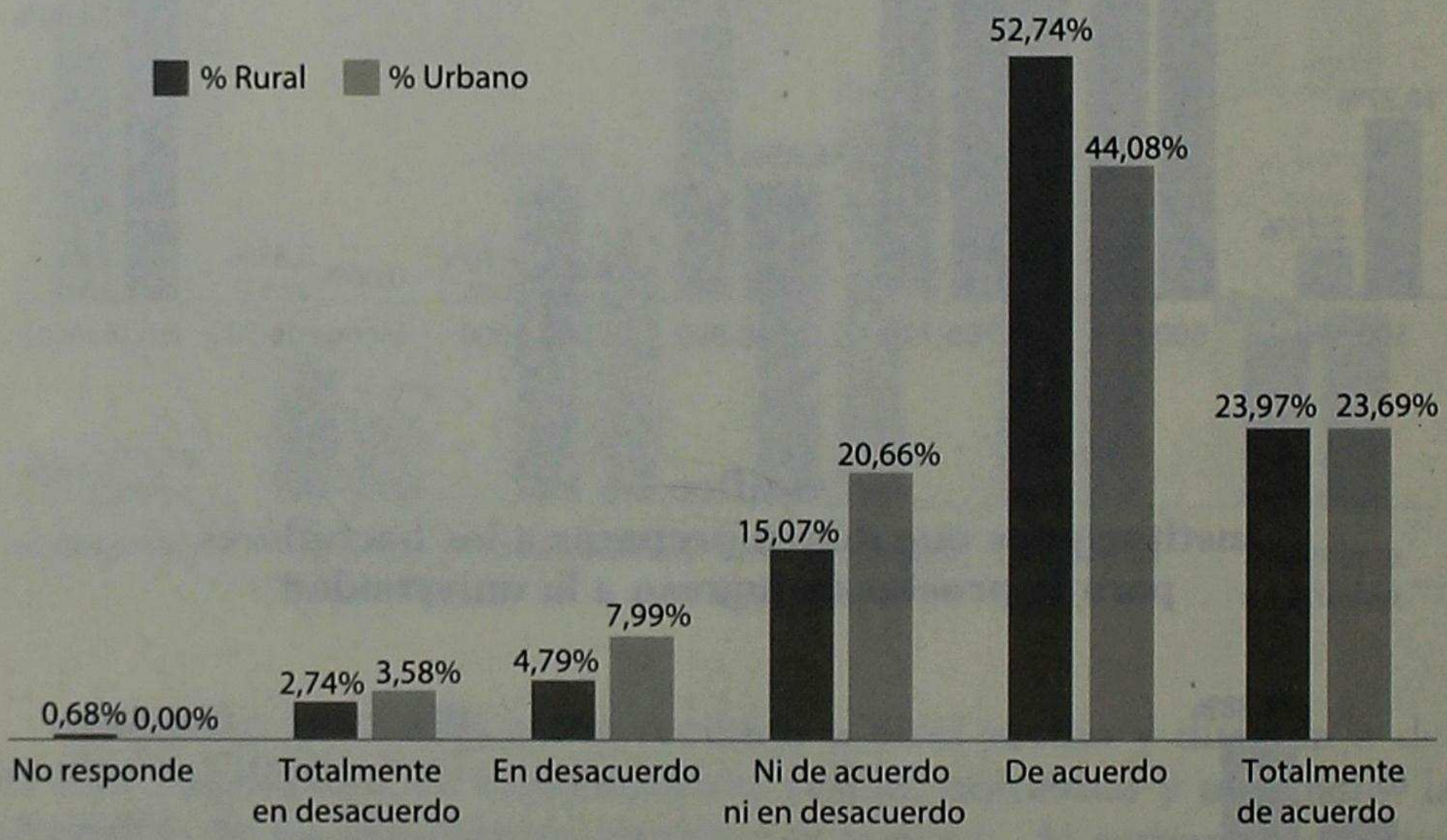



## Gráfico 7
## Instituciones que deben preparar a los bachilleres para la prueba de ingreso a la universidad



La gran mayoría de estudiantes señalan que las instituciones llamadas a prepararlos de la mejor manera para rendir el examen de ingreso a la universidad son los colegios. El 65,75% del sector rural y el 74,59% del sector urbano coinciden con esta postura, que reclama una articulación entre el nivel medio y superior. Lo mismo se evidencia claramente en los resultados presentados en el gráfico 8.

**Gráfico 8**
**¿Es necesaria una articulación entre educación media y superior, de tal manera que los conocimientos adquiridos en el bachillerato sean considerados y evaluados para el ingreso a la universidad pública?**

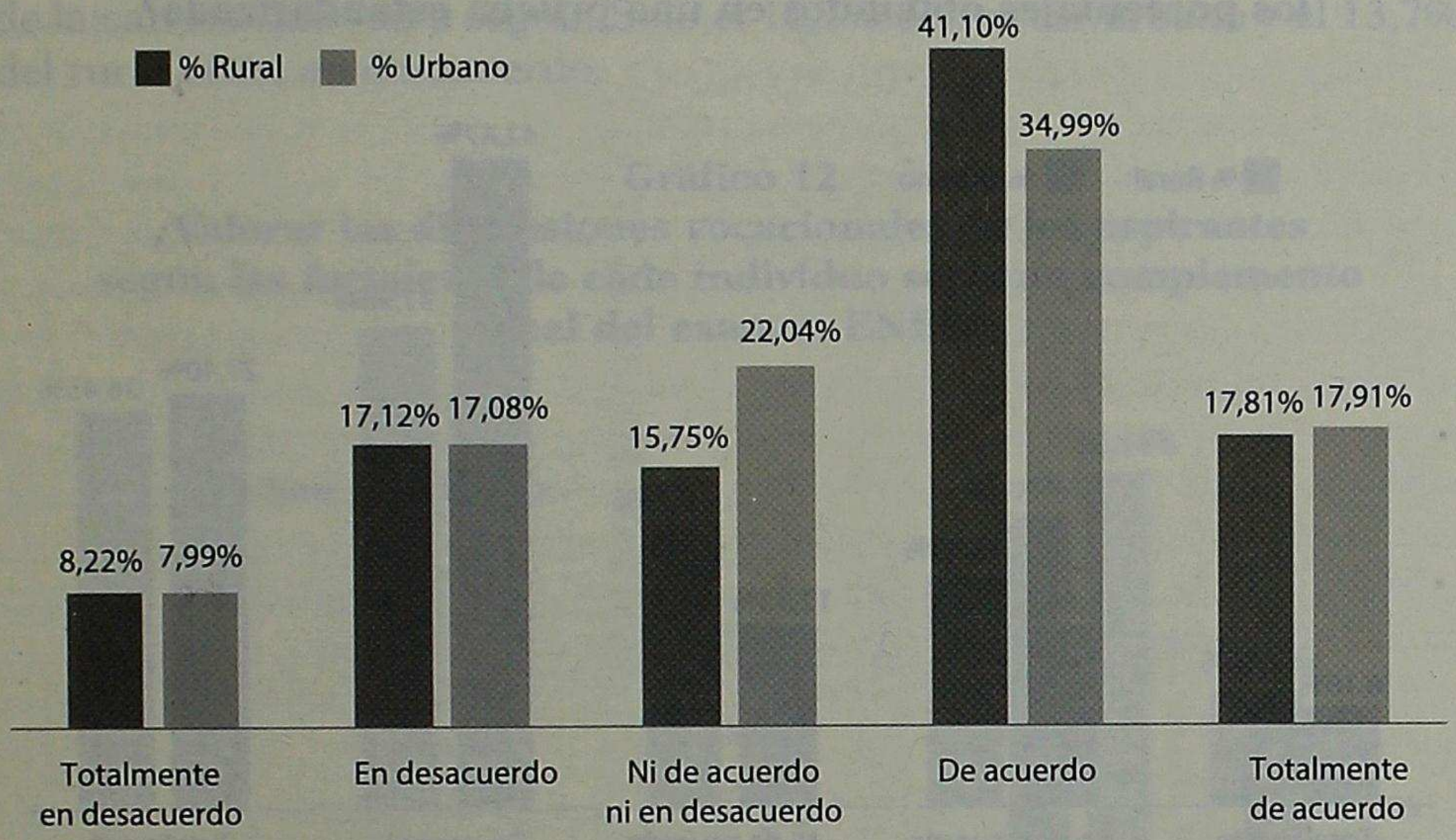



Los estudiantes advierten la necesidad de una articulación entre el nivel medio y la universidad. Es decir, la educación a nivel medio debería enfocarse en preparar a sus estudiantes en función de los requerimientos académicos y cognitivos que los estudiantes deberían poseer, a fin de que su ingreso a la universidad tenga más probabilidades de éxito. Sumando tendencias, en el sector urbano, un 67,7% y, en el sector rural, un 76,7% coinciden en este planteamiento.

## Pertinencia del examen ENES

Esta categoría indaga la pertinencia del ENES para el ingreso a la universidad pública.

## Gráfico 9
## ¿Cree usted que el ENES es un instrumento de evaluación integral?




El 31,9% de los bachilleres urbanos de la provincia del Azuay y el 42,4% de los bachilleres rurales manifiestan que el examen estandarizado es un instrumento integral. Pero el 38,5% de bachilleres del sector urbano y el 34,9% del rural están en desacuerdo. Nuevamente se puede apreciar que la percepción de los estudiantes es polarizada, porque, para los bachilleres del sector rural, el examen estandarizado es integral. Esto quiere decir que, en su opinión, sus componentes de razonamiento verbal, abstracto y matemático representan un instrumento de evaluación integral. Sin embargo, para los bachilleres del sector urbano no lo son.

Al preguntar a los bachilleres sobre la necesidad de un proceso de admisión que no contemple únicamente el resultado de un examen estandarizado, el 58,4% del sector urbano y el 69,8% del rural están de acuerdo. Solo el 22,8% del sector urbano y el 17,8% del rural están en desacuerdo.

Así, para la mayoría de los bachilleres de la provincia del Azuay, es necesario un proceso de admisión, pero que no se base únicamente en los resultados de un examen estandarizado. Tan solo una minoría afirma lo contrario. Es decir, este dato confirma la necesidad de una política de admisión para acceder a la educación superior que contemple otras formas de evaluación y que responda a la naturaleza holística del ser humano y a las características y condiciones de nuestro contexto.

**Gráfico 10**
**¿Es necesario un proceso de admisión y selección de postulantes a la universidad pública en el cual no se contemplen únicamente los porcentajes obtenidos en una prueba estandarizada?**

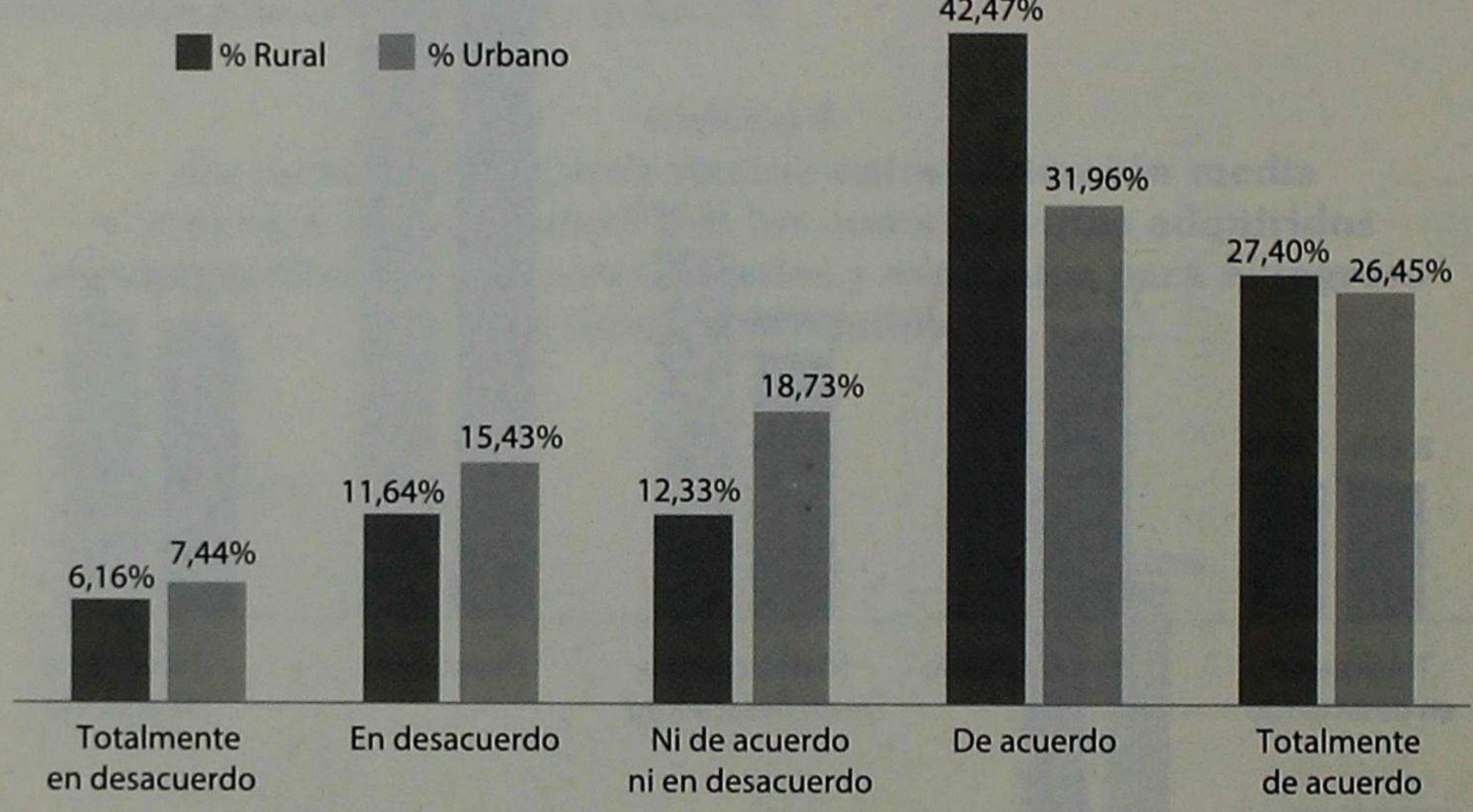
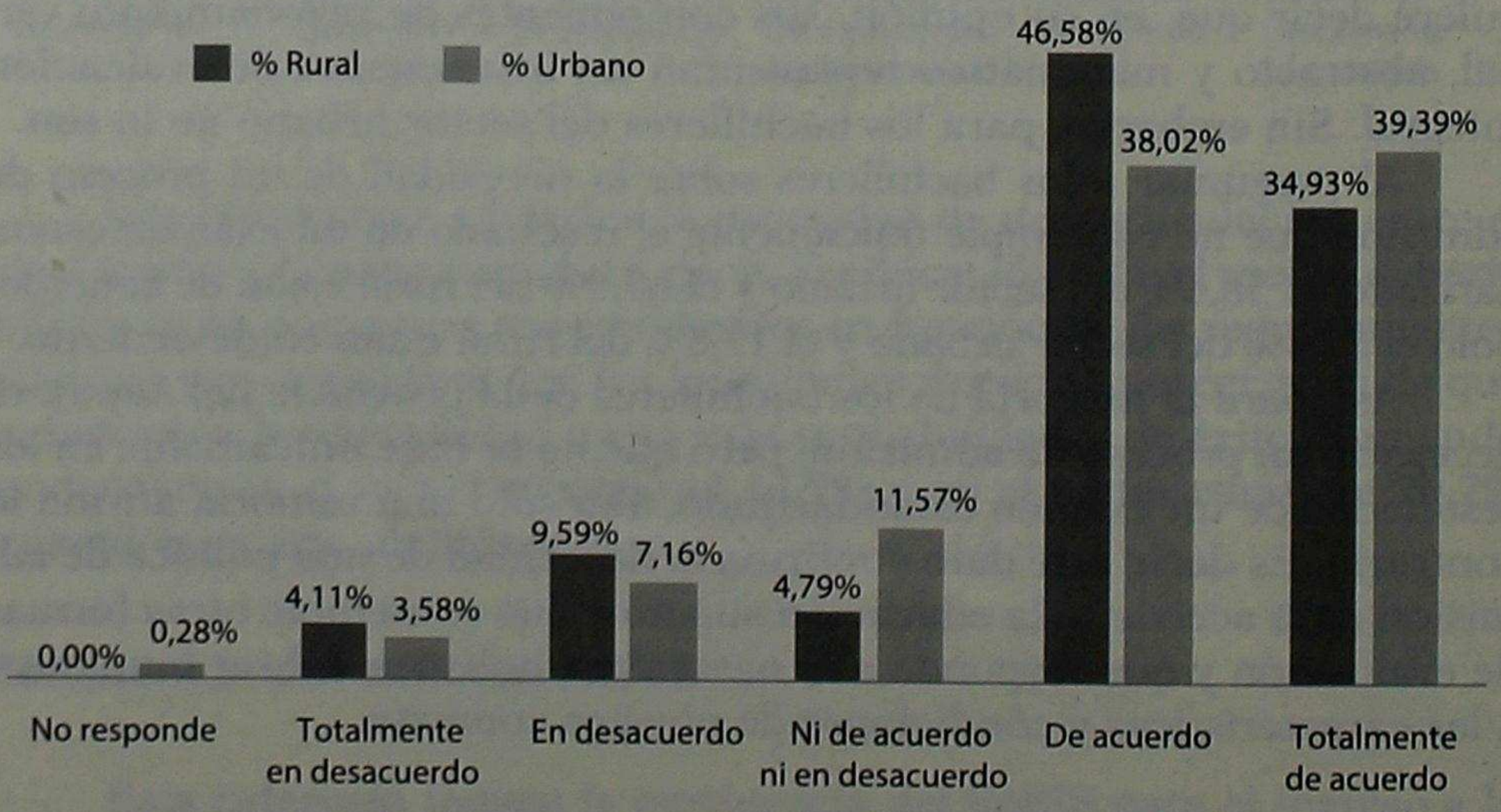


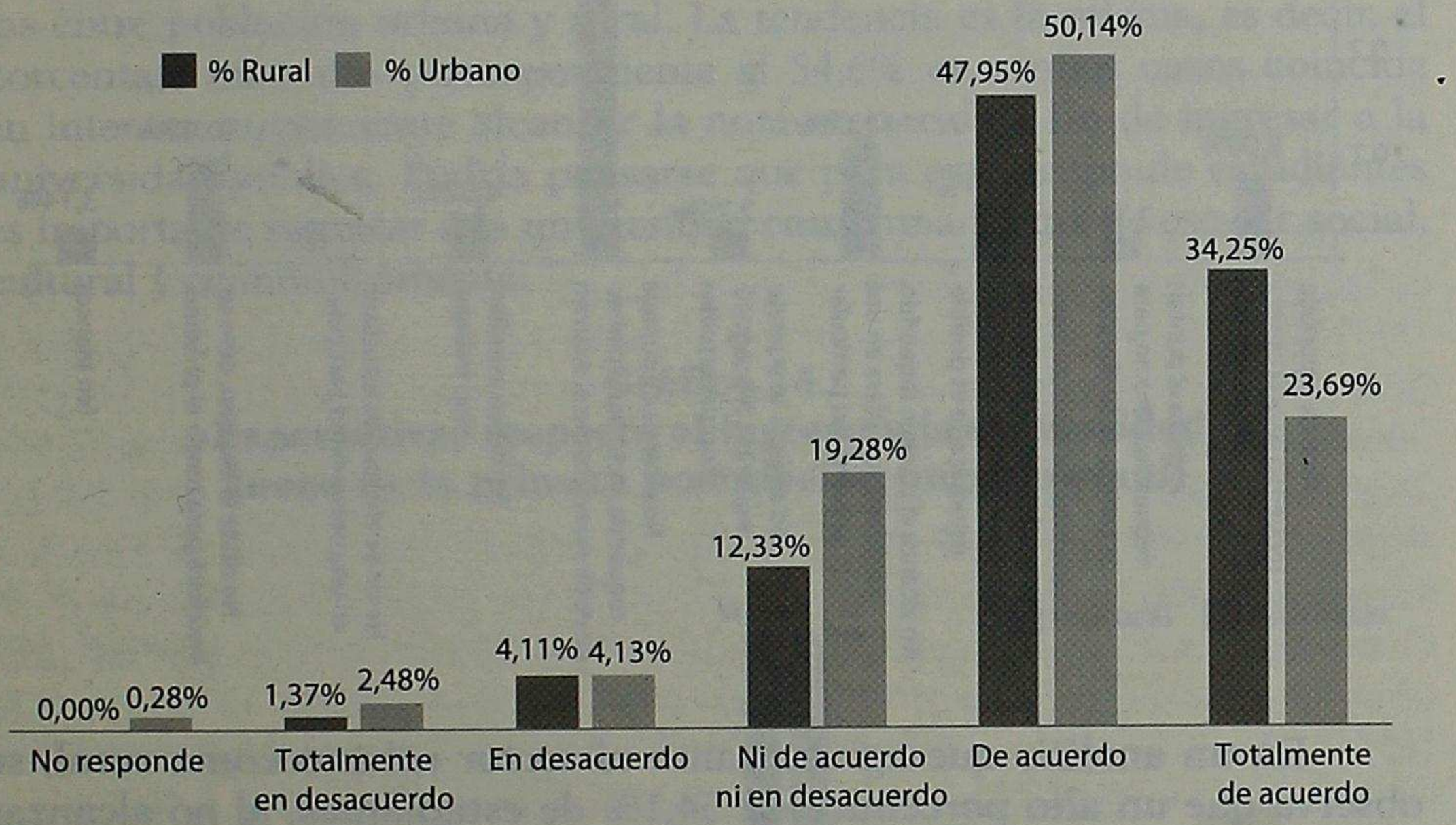

**Gráfico 11**
**¿El examen ENES debe estar estructurado de acuerdo con los perfiles (competencias) de la carrera a la que deseo aplicar?**



En el gráfico 11, se aprecia que, para la mayoría de los aspirantes a la universidad pública, el 77,4% del sector urbano y el 81,5% del rural, el examen de admisión tiene que ser elaborado de acuerdo con el perfil de la carrera que van a seguir. Solo el 10,7% del sector urbano y el 13,7% del rural están en desacuerdo.

**Gráfico 12**

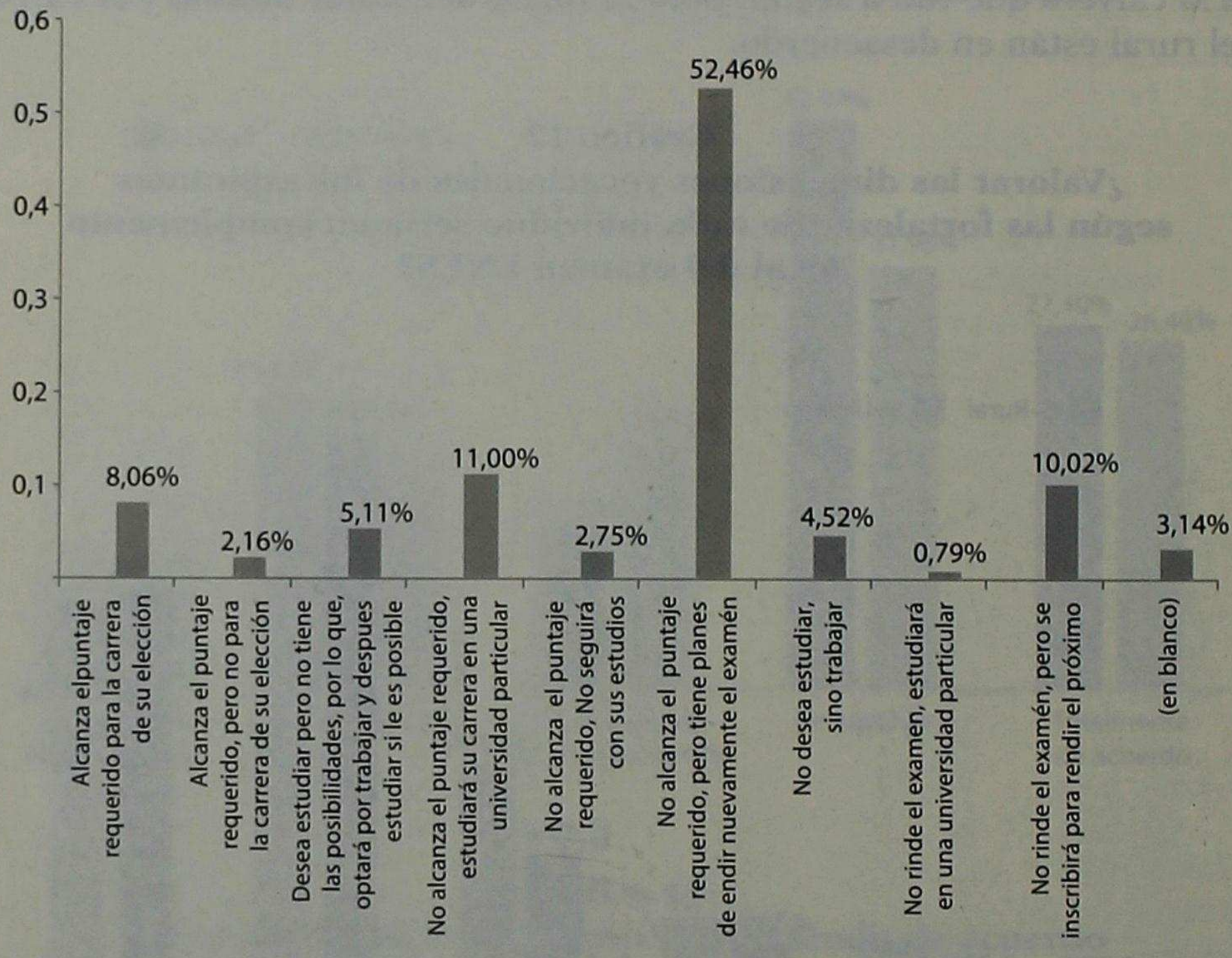
**¿Valorar las dimensiones vocacionales de los aspirantes según las fortalezas de cada individuo sería un complemento ideal del examen ENES?**




Otro elemento importante, en la línea de repensar la política de admisión, está relacionado con la valoración de la dimensión vocacional del aspirante. El 73,8% de los bachilleres del sector urbano y el 82,2% del área rural están de acuerdo. Solo el 6,5% del sector urbano y 5,4% del rural están en desacuerdo. Así, los bachilleres del Azuay consideran necesario incorporar al examen estandarizado un componente relacionado con la dimensión vocacional para el ingreso a la universidad.

Finalmente, se presentan los resultados de la única pregunta abierta. Se agruparon las respuestas y se las organizó en función de la recurrencia de las mismas. Se preguntó si la nota alcanzada por los aspirantes a la universidad pública influyó de alguna manera en sus expectativas profesionales

**Gráfico 13**
**En función de los resultados obtenidos, ¿cuál es su proyecto de vida? Explique, por favor**



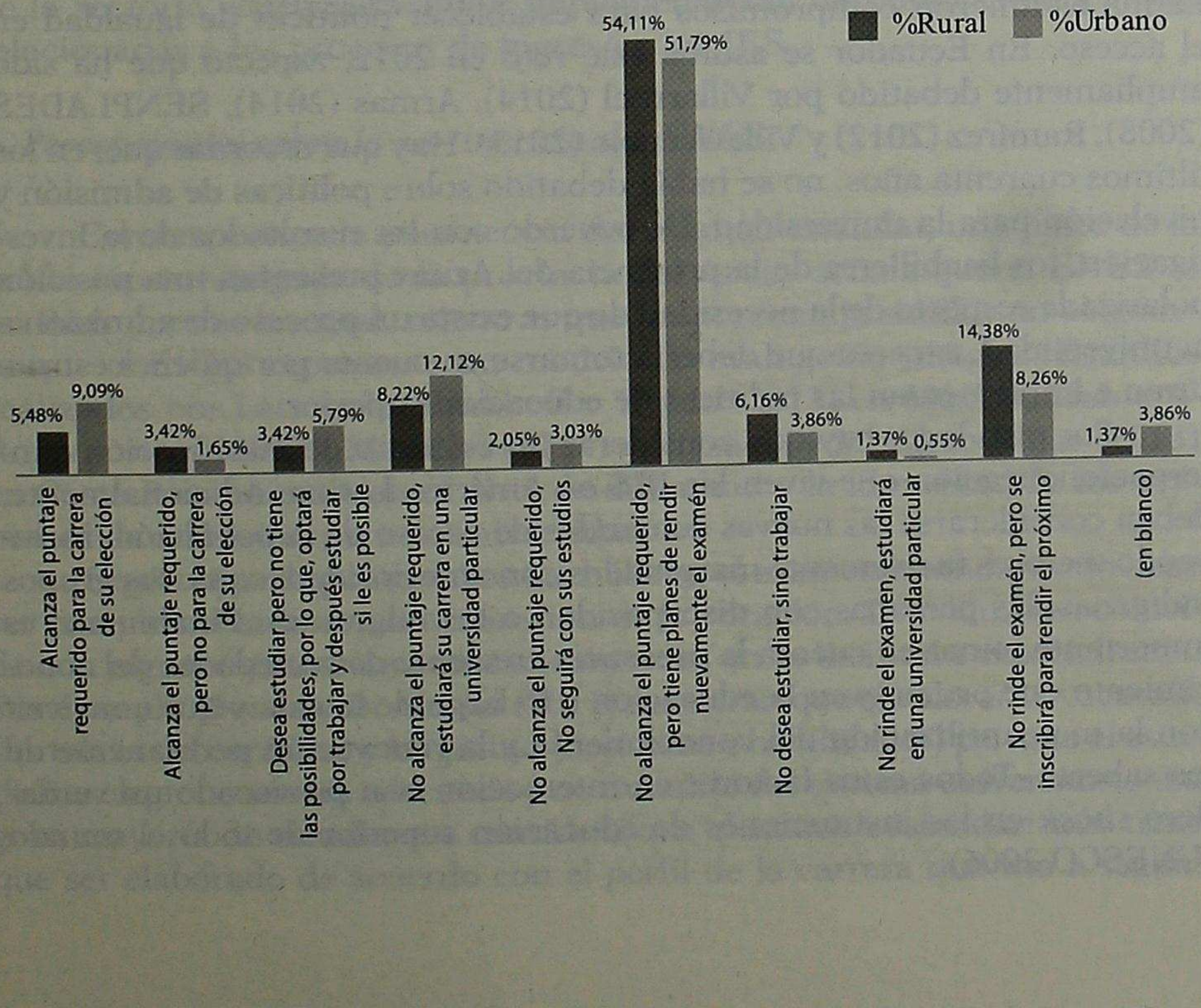

En un análisis que agrupa tanto al sector urbano como rural, se observa que un alto porcentaje, el 54,1% de estudiantes, al no alcanzar el puntaje requerido para ingresar a la universidad pública, tiene como único plan u objetivo a corto plazo rendir nuevamente el ENES (segunda postulación). Sostienen que para ello es necesario capacitarse de mejor manera. Resulta pertinente mencionar que existen institutos privados dedicados a preparar a quienes desean ingresar a la universidad. Desde este punto de vista, cabe reflexionar sobre la situación económica de muchos de estos estudiantes provenientes de colegios públicos, tanto del sector urbano como rural, y cabe preguntarse si cuentan con posibilidades económicas para costearse un curso de este tipo y así tener mayores probabilidades de ingresar a la universidad pública.

Por otra parte, hay apenas un 8,3% de estudiantes que alcanza una calificación que les permitirá optar por la carrera de su elección, un dato que no deja de ser preocupante si se considera que la vocación profesional constituye un componente importante en el desempeño académico. No cabe duda que cursar la carrera de su elección resulta un incentivo desde todo punto de vista.

Resulta fundamental desde nuestra posición como académicos, y desde las autoridades a nivel de la educación media, analizar los factores que podrían estar incidiendo en las bajas notas de los estudiantes en el ENES. Podría especularse quizá que falta concordancia entre la preparación recibida en los colegios y lo que se está evaluando para ingresar a la universidad mediante un examen estandarizado. No alcanzar la nota requerida podría ser acaso el reflejo de que un examen estandarizado como el ENES no resulta pertinente para una población estudiantil proveniente de contextos sociales, económicos y culturales diversos.

Resulta interesante también observar el siguiente gráfico, que difiere del anterior únicamente en que se lo presenta diferenciando las respuestas entre población urbana y rural. La tendencia es la misma, es decir, el porcentaje más alto correspondiente al 54,6% en ambos casos coincide en intentar nuevamente alcanzar la nota requerida a fin de ingresar a la universidad pública. Podría pensarse que para este grupo de estudiantes es importante ingresar a la universidad como una forma de escalar social, cultural y económicamente.

**Gráfico 14**
**Expectativas respecto al ingreso a la universidad luego de la primera postulación (urbano-rural)**



## Discusión

### *1. Percepciones sobre el proceso de ingreso a la universidad pública*

Para los bachilleres de la provincia del Azuay, el ENES es meritocrático y promueve la igualdad de oportunidades. La mayoría piensa que el examen valora las aptitudes que cada aspirante posee, las cuales no están determinadas por la riqueza, ingresos o clase social, posición que concuerda con los planteamientos de la constitución (art. 356) y del Reglamento del SNNA (art. 5).

Cortés y Palomar (2008) realizaron un estudio sobre la validez predictiva del proceso de admisión en el rendimiento académico. Su investigación demuestra que el promedio de bachillerato obtenido por los estudiantes es uno de los mejores predictores del rendimiento a nivel superior. Es decir, en vez de enfocarse en un examen estandarizado que mide la "meritocracia", es necesario tomar en cuenta el antecedente académico de los postulantes (Benítez, Ramos y González 2015; Rosas y Maya 2012).

Asimismo, para los encuestados, es necesario que haya una política de admisión y nivelación para ingresar a las IES. Las políticas de admisión fueron ya analizadas en 1996 en la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) realizada en la Habana y en la Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES) de la Unesco (1998). Los países de América Latina asumieron compromisos para establecer políticas de igualdad en el acceso. En Ecuador se asume este reto en 2012, aspecto que ha sido ampliamente debatido por Villarroel (2014), Armas (2014), SENPLADES (2008), Ramírez (2012) y Villavicencio (2013). Hay que recordar que, en los últimos cuarenta años, no se había debatido sobre políticas de admisión y nivelación para la universidad. De acuerdo con los resultados de la investigación, los bachilleres de la provincia del Azuay presentan una posición polarizada respecto de la necesidad de que exista un proceso de admisión a la universidad, aspecto que debería tomarse en cuenta por quienes estructuran e implementan las políticas de educación superior.

Por otro lado, hay que considerar un contexto de masificación e internacionalización que viven las IES en América Latina. Adicionalmente, deben considerarse las nuevas demandas de acceso de la población, incluyendo sectores fuertemente marginados con anterioridad, como los grupos indígenas, las personas con discapacidad o los migrantes. Finalmente, es importante tomar en cuenta la presencia creciente de sociedades del conocimiento que promueven la educación a lo largo de la vida y que conviven con la mercantilización del conocimiento y la renovación permanente de los saberes. Todos estos factores en interacción han provocado un verdadero *shock* en las instituciones de educación superior de todo el mundo (UNESCO 2006).

El Estado ecuatoriano, al establecer la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel, permitió, por un lado, el acceso de todos los aspirantes a la universidad. Por otro lado, pone en tela de discusión si la universidad es un bien público y si es posible aumentar el acceso (Ramírez 2012) mediante una prueba estandarizada. Los datos son contundentes. En el caso de los bachilleres del Azuay, en una primera postulación, si se considera el puntaje mínimo para las carreras de educación equivalente a 800 puntos, el ENES deja fuera de la universidad a un 80,9% de estudiantes del sector urbano y a un 90,3% del sector rural. En carreras como Medicina, Ingenierías y Arquitectura, con un puntaje requerido de 900 puntos, el porcentaje de estudiantes que no podrían ingresar en su primera postulación es más alto todavía: el 98,7% del sector urbano y el 99,1% del sector rural. Para las carreras que requieren puntajes de 700 puntos, los porcentajes de estudiantes que no podrían ingresar a la educación superior son los siguientes: el 34,2% del sector urbano y el 57% del sector rural.

Estos hallazgos convocan a la reflexión y al análisis sobre el proceso de ingreso a la universidad pública a base de un mecanismo excluyente para muchos estudiantes, especialmente del sector rural. Cabe recalcar que estos datos corresponden a las calificaciones obtenidas en una primera postulación, sin embargo, evidencian un fuerte peligro de quedar excluidos del sistema de educación superior. Esta problemática social merece ser atendida y mejorada desde las instituciones encargadas de la rectoría, estructuración e implementación de políticas educativas relacionadas a los procesos de ingreso a las IES.

## *2. Percepciones sobre la pertinencia del ENES*

Con respecto a la pertinencia del examen estándar, una parte de la población investigada de la provincia del Azuay señala que el ENES es un instrumento integral, mientras que un porcentaje similar no considera que el ENES represente un modelo de evaluación integral. Estudios realizados por Larrazolo, Backhoff y Tirado (2013) en México, Montero-Rojas y otros (2013), Mainieri (2011) y Brizuela y Montero-Rojas (2013) en Costa Rica cuestionan el nivel de dificultad y la idoneidad de los exámenes de admisión para la universidad.

Según la percepción de los bachilleres, el examen estandarizado debe ser complementado con la valoración de la vocación. Esto también coincide con algunos planteamientos encontrados en la literatura especializada. Por ejemplo, Boada y Di Alessio (2011) muestran que el valorar la vocación (fortaleza del carácter) y la aptitud (destrezas y habilidades) permite al estudiante elegir la carrera adecuada y no excluirlo del sistema universitario. La gran mayoría de estudiantes considera que el examen estandarizado tiene que ser elaborado de acuerdo con el perfil de la carrera que van a seguir.

La investigación de Boada y Di Alessio (2011) señala también que valorar la vocación permite considerar mejor la diversidad de perfiles individuales mediante distintos perfiles exigidos por cada carrera

Por otro lado, de acuerdo con la percepción de los estudiantes, el ENES no debería ser el único indicador para ingresar a la universidad pública. Santelices y otros (2010) establecen que un complemento ideal del examen es la incorporación de: a) un formulario amplio de postulación, donde se recoge el antecedente académico del estudiante, b) una reflexión personal y c) un ensayo de pensamiento crítico.

Con respecto a la equidad, Moya (2011) demuestra en su estudio que se necesita establecer una política explícita de equidad en el acceso a la educación superior. Es decir, el examen estandarizado necesita de una acción deliberada para compensar las desigualdades de partida que tienen los estudiantes a nivel social, económico y cultural. Moya analiza la pertinencia de los *cupos de equidad* y deja claro que esta política implementada en Chile no es suficiente y puede llevar a establecer prejuicios hacia los estudiantes debido a su condición. La política pública implementada por el SNNA en Ecuador, que fomenta la ampliación de oportunidades mediante el acceso universal superando las limitaciones generadas por la exclusión histórica a ciertos sectores, sea por razones sociales, culturales, económicas o de género, a la luz de los datos presentados, debe ser repensada para no excluir a muchos bachilleres del sistema universitario.

### *3. Percepción sobre la formación de los estudiantes*

La percepción de los estudiantes sobre su formación en el bachillerato y en qué medida los prepara para el ENES es positiva. Manifiestan la misma percepción positiva respecto de los aprendizajes del bachillerato en cuanto al razonamiento verbal, numérico y abstracto. Se podría considerar, entonces, que la educación recibida en este nivel les permitiría ingresar a la educación superior.

Sin embargo, las calificaciones obtenidas en el ENES (primera postulación) relativizan esta percepción positiva de los estudiantes. La información sobre puntajes en el ENES revela una clara diferencia entre los estudiantes provenientes de los sectores urbano y rural. Estos datos sugieren una desventaja de partida en la educación que los estudiantes no perciben. Más bien sugiere que la prueba estandarizada contribuye a trasladar la percepción sobre la responsabilidad por el éxito o el fracaso desde el sistema educativo hacia cada individuo. Estos resultados cuestionan el posicionamiento del Gobierno al afirmar que esta política de admisión responde al principio de igualdad de oportunidades, según lo estipula el art. 71 de la LOES y el art. 26 de la Constitución.

Con base en los resultados alcanzados por los aspirantes a la universidad, la gran mayoría no podría acceder a la universidad ni a la carrera de su preferencia, pues el puntaje obtenido no alcanzaría. La situación es incluso más alarmante en el sector rural. Alcanzar la nota exigida para las carreras de interés social resulta más difícil para un importante número de estudiantes investigados; no obstante, sucede algo similar con quienes escogen otras carreras. Estos datos son alarmantes. Señalan que la mayoría de estudiantes se estarían quedando sin posibilidades de ingresar a la educación superior, al menos en una primera postulación. Nuevamente se evidencian las diferencias marcadas entre sectores urbanos y rurales.

Por otra parte, desde el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano, según información disponible en la web, se afirma que "9 de cada 10 jóvenes aprueban el Examen Nacional de Educación Superior y 55 mil bachilleres toman el curso de nivelación general". En un gráfico titulado "Resultados del Examen Nacional de Educación Superior-ENES por convocatoria (porcentaje de aprobación)", cuya fuente es la SENESCYT, se observan dos barras: la una, referente al ENES 18 de febrero de 2012 con un 75% de aprobados, y la segunda referente al ENES 24 de noviembre de 2012 con un 90,1% de aprobados. Esa información contradice los datos empíricos encontrados en la provincia del Azuay por esta investigación. La información oficial deberá estar completa y a disposición de los investigadores para contrastarla y alimentar una discusión informada sobre las políticas educativas.

La percepción de los estudiantes también alerta sobre la necesidad de una mejor articulación entre el nivel medio de educación y la universidad. Según Ozlak y O'Donnell (1995), los estudiantes son importantes actores dentro del proceso de la definición e implementación de políticas educativas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las políticas se discuten y se definen desde la cúspide, con una lógica vertical e impositiva, sin tomar en cuenta las propuestas emitidas desde las bases y por los actores que forman parte fundamental de este proceso: los aspirantes a la universidad. En la misma línea, los estudiantes consideran que las instituciones llamadas a prepararlos para su ingreso a la universidad son los colegios, seguidos en menor medida por la propia universidad.

Al respecto, cabe reflexionar sobre la formación que reciben los estudiantes en el bachillerato (colegio), que, según los resultados evidenciados, no capacita a los estudiantes para rendir el examen (Villavicencio en *El Universo* 2014). No hay pues la suficiente correspondencia ni articulación entre las competencias y habilidades que se están trabajando a nivel de bachillerato ni lo que se está evaluando mediante un examen estandarizado para ingresar a la universidad. Según ciertos estudios, la manera como se trabajan las competencias matemáticas es la base para

desarrollar el razonamiento lógico, fundamental en la formación de los estudiantes (Larrazolo, Backhoff y Tirado 2013).

Finalmente, la encuesta integró una pregunta abierta con el objetivo de indagar las expectativas profesionales de los estudiantes y la medida en que se han modificado por los resultados obtenidos en su primera postulación. Muchos de los encuestados estuvieron de acuerdo en la necesidad de una mejor preparación que les posibilite alcanzar un mayor puntaje en el examen. No obstante, una gran mayoría, sobre todo estudiantes del sector rural, están conscientes también de que no tienen los recursos económicos para costearse un curso propedéutico que les prepare mejor a fin de cumplir su objetivo, pues estos cursos son de carácter privado. Cabe entonces reflexionar: si un alto porcentaje de estos estudiantes pertenecen a una población que, por su situación económica, está en instituciones públicas de los sectores urbano y rural, ¿qué posibilidades tienen de pagarse un curso privado?

Frente a esta realidad, resulta pertinente cuestionarse: ¿qué tanto favorecen estas políticas educativas a la inclusión social? ¿En qué medida responden al principio de igualdad de oportunidades? ¿En qué medida contribuyen a la reproducción de las desigualdades sociales mediante un proceso de admisión basado en un examen estandarizado, un "dispositivo", en palabras de Bourdieu, como requisito para ingresar a la universidad pública? Hay suficientes indicios de que no se trata de un mecanismo que toma en cuenta la diversidad existente en nuestro país.

## Conclusiones

A la luz de los datos y el recorrido abordado en este artículo, confirmamos que las políticas de admisión a la universidad pública constituyen un mecanismo excluyente para muchos estudiantes en la provincia del Azuay. Los datos reflejan que los bachilleres del sector rural tienen serias dificultades para ingresar a la universidad pública y que su proceso de formación es débil. Ante esta realidad, desde la academia, debemos exhortar al Estado para que dirija sus esfuerzos a mejorar el sistema de educación media; caso contrario, los porcentajes de ingreso a la universidad pública del sector rural seguirán siendo bajos, con lo cual no se estaría contribuyendo a una verdadera inclusión social.

Se deben implementar de manera urgente políticas educativas que articulen el nivel medio con el nivel superior, pues los datos evidencian que existen falencias y debilidades en la formación de los estudiantes a nivel medio. Esto implica también reflexionar sobre cambios curriculares que deberían ejecutarse en relación al tipo de bachillerato que se está impartiendo en los colegios.

Los resultados señalan diferencias preocupantes en los puntajes alcanzados en el ENES desde una perspectiva comparativa entre los sectores urbanos y rurales. De acuerdo con los hallazgos, las políticas implementadas en relación al proceso de ingreso a la universidad no estarían favoreciendo a la población más pobre.

Existe una necesidad imperiosa de realizar reformas inmediatas al sistema de admisión a la universidad pública ecuatoriana. Los anuncios sobre posibles cambios, emitidos desde las instituciones gubernamentales del Ecuador encargadas del proceso, evidencian que existe concordancia de su parte con algunos de los resultados y perspectivas expuestos en esta investigación. No obstante, el número de estudiantes que ya se vieron afectados, quienes en muchos casos han modificado su proyecto de vida, es muy significativo, y es difícil pensar que los cambios anunciados los beneficiarán de alguna manera.

Es necesario repensar y plantear desde la academia un sistema de admisión a la universidad adecuado al contexto y la realidad sociocultural de cada zona donde están ubicadas la IES. Las instituciones de educación superior deben continuar desarrollando investigaciones en este ámbito a fin de aportar a la construcción de políticas de educación superior.

## Lista de referencias


Armas, Eddy Mauricio. 2014. "*Data mining* y análisis de datos del proceso de admisión a la educación superior en el Ecuador". Tesis de maestría, Universidad de las Américas, Quito.

Benítez, María, Adriana Ramos y Carlos González. 2015. "Influencia de los antecedentes académicos para el ingreso en una Universidad Pública Mexicana: Un estudio de caso". *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 13, No. 3: 107-19.

Blanco, Fernando, Elizabeth Flórez y Claudia Giménez. 2010. "La equidad y la calidad en los procesos de admisión a la educación superior: UASB-E / Universidad Central de Venezuela". *Revista de Pedagogía* 31, No. 89: 251-76.

Boada, Antonio J., y María Di Alessio. 2011. "Sistema diagnóstico aptitudinal-vocacional de orientación automatizada para aspirantes a ingresar a nivel superior: Experiencia UNEFA". *Revista de Investigación Operacional* 32, No.3: 290-302.

Bordieu, Pierre, y Jean Claude Passeron. 1996. *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Fontamara

Brizuela, Armel, y Eiliana Montero-Rojas. 2013. "Predicción del nivel de dificultad en una prueba estandarizada de comprensión de lectura: Aportes desde la psicometría y la psicología cognitiva". *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa* 19, No.2: 1-23. ‹doi: 10.7203/relieve.19.1.3143›.

Chiroleu, Adriana. 1999. *El ingreso a la universidad: Las experiencias de Argentina y Brasil*. Argentina: UNR.

Cortés, Aída, y Joaquina Palomar. 2008. "El proceso de admisión como predictor del rendimiento académico en la educación superior". *Universitas Psychologica* 7, No. 1: 199-215.

Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Superior*. En *Registro Oficial*, No. 298, 12 de octubre de 2010.

Ecuador. 2011. *Constitución de la República del Ecuador.* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

"En dos años disminuyó el ingreso a la universidad en Ecuador". 2014. *El Universo*, (Guayaquil), 30 de noviembre. ‹http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/30/nota/4284736/dos-anos-disminuyo-ingreso-universidad›.

Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. España: Anthropos.

García, José María, y Javier Organista. 2006. "Motivación y expectativas para ingresar a la carrera de profesor de educación primaria: Un estudio de tres generaciones de estudiantes normalistas mexicanos de primer ingreso". *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 8, No. 2: 1-17.

Larrazolo, Norma, Eduardo Backhoff y Felipe Tirado. 2013. "Habilidades de razonamiento matemático de estudiantes de educación media superior en México". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 18, No. 59 (octubre-diciembre): 1137-63.

Luna, Andrea. 2014. "¿Educación inclusiva? Análisis del marco jurídico sobre el derecho de acceso y permanencia en la educación superior para las personas sordas en la ciudad de Bogotá". *Revista de Derecho Público*, No.33 (julio-diciembre): 1-55. ‹doi: http://dx.doi.org/10.15425/redepub.33.2014.18›.

Mainieri, Aida. 2011. "La prueba de aptitud académica de la Universidad de Costa Rica para aplicantes con necesidades especiales: Nuevos desarrollos". *Revista Actualidades Investigativas en Educación* 11, No. 2: 1-30.

Martínez, Asunción, y Félix Zurita. 2014. "El rol que tiene la influencia familiar y su nivel académico, en los itinerarios curriculares de estudiantes de último curso". *Educatio Siglo XXI*, 32, No. 2: 267-86. ‹doi: http://dx.doi.org/10.6018/j/202251›.

Minteguiaga, Analía. 2010. "Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador: El caso del Mandato 14 en el contexto constituyente". En René Ramírez, coord., *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, 83-124. Quito: SENPLADES.

Montero-Rojas, y otros. 2013. "Evidencias iniciales de validez de criterio de los resultados de una prueba de razonamiento con figuras para la selección de estudiantes indígenas para la Universidad de Costa Rica y el Instituto Tecnológico de Costa Rica". *Revista Educación* 37, No. 2 (julio-diciembre): 103-17. ‹http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44029444005›.

Moya, Cristobal. 2011. "Equidad en el acceso a la educación superior: Los 'cupos de equidad' en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile". *Calidad en la Educación*, No.35: 255-75. ‹doi: 10.4067/S0718-45652011000200011›.

Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2, No 4: 99-128.

Price, Shelia S. y Grant-Mills, Donna. 2010. "Effective Admissions Practices to Achieve Greater Student Diversity in Dental Schools". *Journal of Dental Education* 74, No.10 (octubre): 87-97.

Ramírez, René, coord. 2012. *Transformar la universidad para transformar la sociedad.* Quito: SENPLADES.

Rosas, Juan, Jesús Maya, Guadalupe Valenzuela, y Adria González. 2012. "Análisis de los perfiles estudiantiles: ¿Son congruentes el perfil de ingreso EXHCOBA, el propuesto en el proyecto curricular, el estilo de aprendizaje de los estudiantes? Estudio de caso en un programa de licenciatura de una universidad mexicana". Trabajo presentado en el V Congreso Mundial de Estilos de Aprendizaje. Santander.

Roth, Ándre-Noel. *Introducción para el análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires: Manantial.

Ruiz Ortega, Francisco Javier, y José Rodas. 2011. "Factores motivacionales que orientan la decisión de ingresar a la licenciatura en Biología y Química de la Universidad de Caldas, Manizales, Colombia". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 7, No. 2 (julio-diciembre): 11-35.

Santelices, María Verónica, Juan José Ugarte, María Paulina Flotts, Darinka Radovic, Ximena Catalán, y Patrick Kyllonen. 2010. "Medición de nuevos atributos para el sistema de admisión a la educación superior en Chile". *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 3, No. 2: 50-75. ‹http://www.rinace.net/riee/numeros/vol3-num2/art3.pdf›.

SENESCYT. 2015. "René Ramírez: 'Nuevo examen unificado de ingreso a la universidad será igual de inclusivo que el ENES" (Quito) Boletín de Prensa No. 331, 17 de noviembre. ‹http://www.snna.gob.ec/wp-content/themes/institucion/ comunicamos_noticias114.php›.

---. Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión SNNA. En *Registro Oficial* No. 910, 12 de marzo de 2013.

SENPLADES. 2008. *Seminario internacional de admisión y nivelación a la universidad en América Latina: Diagnóstico y perspectivas*. Quito: SENPLADES.

Steenman, Sebastian, Wieger Bakker, y Jean van Tartwijk. 2016. "Predicting different grades in different ways for selective admission: disentangling the first-year grade point average". *Studies in Higher Education,* 41 No. 8: 1408-23.

Ureta, Francisco. 2009. "Aptitud académica en estudiantes del nivel medio y aspirantes a ingresar a universidades de Guatemala". Trabajo presentado en el XIII Congreso Latinoamericano del College Board. Universidad del Valle, Guatemala.

Villarroel, Jorge. 2014. "Epistemología de las pruebas psicológicas para el ingreso a la universidad". *Sophia*, No. 16 (Quito: UPS): 249-73.

Villavicencio, Arturo. 2013. ¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la revolución ciudadana? Quito: UASB-E.

# EL INGRESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA ECUATORIANA: (DES)IGUALDADES SOCIALES Y EMOCIONES[1]

Paola Viera Córdova[2]

## Introducción

En este artículo me centro en tres aspectos claves para entender el proceso de ingreso a la educación superior pública en el Ecuador contemporáneo. Primero, la implementación del Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) como instrumento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA), lo que marca una distinción entre los aspirantes que "triunfan" y los que "fracasan".[3] En segundo lugar, importa entender quiénes son "los que triunfan" y quiénes son "los que fracasan". En suma, qué condiciones sociales favorecen el "éxito" y el "fracaso" en estas pruebas. Y, finalmente, el sentido que los jóvenes otorgan a su experiencia y prácticas al intentar ingresar a la universidad pública, las emociones que se generan en este proceso y cómo estas influyen en la elección de las estrategias personales y familiares para afrontar el proceso de transición de la educación media a la superior.

En contextos de promoción de oportunidades y meritocracia, ¿puede el examen de ingreso verse como un instrumento que reproduciría las desigualdades sociales? ¿Cómo viven los jóvenes esta etapa de transición? ¿Qué experimentan los jóvenes que intentan ingresar a la universidad pública? ¿Esas experiencias son similares entre diferentes estratos sociales? ¿Es posible que, desde una sociología de las emociones, se puedan detectar diferentes formas de manejar la angustia y la incertidumbre que se producen al rendir un examen que marcará el ingreso o no a la uni-

---

1. Este artículo recoge algunos resultados de la tesis de maestría de sociología (Viera 2017), que contó con la asesoría del doctor Edison Hurtado Arroba.
2. FLACSO-E.
3. En este texto se usan los verbos en modo indicativo "triunfan" y "fracasan" pues estos términos reflejan la valoración social que se construye alrededor de los jóvenes cuyos resultados en el ENES les permite obtener o no un cupo para ingresar a una institución de educación superior, valoración que deviene en estereotipos que definen un cierto modo de ser y estar en la sociedad.

versidad? ¿Distintos modos de manejar las emociones podrían incidir en una acumulación de ventajas o desventajas frente al examen? ¿De qué manera incide el manejo de la angustia, la frustración, la ira, la incertidumbre y la culpa en la elección de las mejores estrategias para transitar esta etapa vital?

La pregunta central que guio la investigación es: ¿cómo afecta el manejo de las emociones a la acumulación de ventajas en el proceso de ingreso a la universidad pública en Ecuador? Además, se indaga por dos preguntas subyacentes: 1. ¿cuáles son y cómo operan los factores asociados a la desigualdad social en el proceso de ingreso a la universidad? y 2. ¿cómo influyen las emociones en la elección de estrategias individuales y familiares para enfrentar una transición que incide en los futuros proyectos de vida?

Este artículo se organiza en tres partes: en la primera sección, se incluye una aproximación al caso de estudio, en segundo lugar, se presentan las ideas teóricas y un esquema analítico que sustentan este trabajo y, finalmente, el tercer acápite incluye algunos hallazgos de este proyecto en ejecución, que opera todavía con una lógica exploratoria, en tanto –una vez finalizado el trabajo de campo y el análisis de los datos cuantitativos– se puedan explicar los mecanismos de reproducción de la desigualdad.

## Desigualdades sociales y emociones en el acceso a la universidad: el problema, la teoría y la metodología

Las décadas de 1990 y 2000 quedaron inscritas en la historia ecuatoriana como un período en el que se profundizó la mercantilización de la educación superior –con la creación de centros educativos de tercer nivel de baja calidad–, las brechas tecnológicas, el limitado desarrollo de la 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 de la educación superior y el desigual acceso y permanencia de sus estudiantes (CONEA 2009).

En este contexto, y con el inicio del Gobierno del presidente Rafael Correa Delgado, se instauró la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, la cual expidió el Mandato No. 14, en el que, entre otras cosas, se planteó una reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) y se exhortó al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) a retomar el control y regulación de los centros educativos universitarios y politécnicos. En esta línea, la transformación del Sistema de Educación Superior en Ecuador se inició con la promulgación de la Constitución de Montecristi de 2008 y tomó mayor relevancia con la aprobación de la LOES en 2010. Las nuevas reformas en educación su-

perior fueron varias, entre ellas: la evaluación, acreditación y categorización de las universidades y escuelas politécnicas y la implementación del SNNA para estudios superiores.

En este marco de referencia, a inicios de 2012, se implementó el ENES como la vía para instrumentalizar el actual SNNA. Este examen tenía la finalidad de evaluar las habilidades de razonamiento abstracto, verbal y numérico desde una perspectiva de igualdad de oportunidades. La aplicación del examen se realiza en septiembre, el primer período, y en marzo el segundo período. En primera instancia, lo aprueban quienes obtienen un puntaje mayor a 601 puntos sobre 1.000, a excepción de quienes optan por las carreras de medicina y educación, cuyo puntaje mínimo es de 800.

Este examen, desde sus inicios hasta la actualidad, ha enfrentado algunos ajustes en su aplicación. Así, en principio, el examen tenía la finalidad de filtrar el ingreso a la universidad pública. Sin embargo, a partir de marzo de 2014, fue implementado también como mecanismo de ingreso a los institutos técnicos y tecnológicos superiores[4], se lo estipuló como obligatorio y universal para quienes cursan el último año de bachillerato en todo tipo de planteles educativos y se lo instituyó como requisito para la graduación. De este modo, rendir el ENES se convirtió en un instrumento estatal de evaluación de los centros educativos del país, lo que trajo varias repercusiones, entre ellas, el aumento del promedio general de las calificaciones obtenidas en el examen y la distribución de los cupos en función de los puntajes obtenidos.[5]

A partir de estos efectos identificados por la SENESCYT, en 2015, se levanta la obligatoriedad del ENES y este vuelve a ser un requisito específico para el ingreso a las IESP. Finalmente, en 2017, se unifican los exámenes Ser Bachiller y ENES para rendirlo antes de la finalización de la educación media, cuyos efectos podrían ser motivo de análisis en futuras investigaciones.

El presente estudio se centró en el grupo de jóvenes que rindieron el ENES en el año 2014, colectivo que a su vez tiene una doble configuración: por un lado los jóvenes que se hallan experimentando un proceso de transición vital –de la educación media a la superior– con distintas condiciones y estrategias de movilidad social y educativa y, por otro lado, quienes

---

4. Se cubrió de esta manera la totalidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP).
5. En gran medida, los jóvenes ubicados en mejores situaciones socioeconómicas y mejores trayectorias educativas continuaban el proceso más allá de la obligatoriedad del requisito para alcanzar una beca del Gobierno ecuatoriano y así cursar sus estudios en cualquier universidad de prestigio académico en Ecuador o en el exterior, lo que implicaba gratuidad en sus estudios superiores. Fuente: trabajo de campo

fracasaron en más de un intento al rendir el ENES, ya sea por no superar el propio examen o por no obtener un cupo en la carrera que aspiraban.

Al abordar a este grupo de jóvenes, se puede observar cómo el reprobar o aprobar el ENES pone de manifiesto el esfuerzo individual del aspirante, el funcionamiento social y el manejo de las emociones que se generan en este proceso, al tiempo que se visibiliza cómo operan las desigualdades sociales en Ecuador y los posibles futuros que se configuran a partir de la agencia generada en este proceso.

En suma, el problema de la investigación tiene que ver con la desigualdad social en el campo educativo, pero también con los modos diferenciados a partir de las distintas posiciones sociales que brindan mayores o menores recursos para enfrentar situaciones sociales que generan incertidumbre y angustia. De este modo, esta investigación se planteó abordar el problema desde dos niveles analíticos: por un lado, el nivel de las desigualdades de posiciones que inciden y condicionan la acumulación de ventajas y desventajas sociales en el campo educativo y, por otro, el nivel de la agencia individual que permite develar los modos en que emocionalmente se experimentan situaciones inciertas, además de tener una aproximación a las estrategias y recursos que los aspirantes emplean en su proceso de ingreso a la educación superior pública.

Las herramientas teóricas utilizadas para el desarrollo de esta investigación atañen a la sociología de las desigualdades (cómo surgen y cómo se reproducen) y a la sociología de las emociones (cómo se construyen socialmente y cómo intervienen en procesos sociales fácticos). En concreto, se necesitaron al menos dos herramientas conceptuales interconectadas:

1. Herramientas que nos aproximen a entender cómo opera la *formación de clases sociales* (Weber [1923] 1964; Bourdieu 2001), la *desigualdad persistente, la categorial* (Tilly [1998] 2000), las *desigualdades dinámicas e intracategoriales* (Fitoussi y Rosanvallon [1997] 2006), la *acumulación de credenciales educativas* (Bourdieu [1984] 1990; Bourdieu y Passeron [1980] 2007; Bourdieu y Passeron 1996; Wright 2010; Dubet 2015) y la justicia social desde los principios de *igualdad de posiciones e igualdad de oportunidades* (Dubet 2011a; [2007] 2011b; 2012), en tanto esta última es en la que se basa la política para el ingreso a las IESP en el Ecuador.

2. Herramientas que nos den cuenta de cómo las posiciones que estos ocupan en el espacio social les permiten emplear *distintas estrategias* (Dubet 2015; Bordieu [1980] 2007) para manejar las *emociones* e *incertidumbre* (Denzin [1984] 2009; Lawler 1999; Brody 1999; Bericat 2012; Turner y Strets 2006; Elías 1990; Castel [2009] 2010) que enfrentan los jóvenes que transitan por este proceso vital y cómo esto genera "pequeñas" desigualdades al final del camino que podrían marcar la diferencia entre quienes "triunfan" y quienes "fracasan" en su intento de ingresar a una IESP.

Cabe subrayar que, para términos de este estudio, se parte por entender que la desigualdad no es unicausal, es decir, no existe una única causa que genera la desigualdad en la sociedad, por consiguiente, se adopta una hibridación entre el *ámbito microsocial* –con la acumulación de capitales a lo largo de la vida de un sujeto y que pone en una situación de ventaja o desventaja a un individuo frente a otros, lo cual ha sido estudiado principalmente por Pierre Bourdieu (2001; [1984] 1990)–, el *ámbito intermedio* –con el reconocimiento de la eficacia de los mecanismos que generan discriminación y exclusión y, en suma, desigualdad, tal como ahonda en su estudio Charles Tilly ([1998] 2000, 22 y 23) respecto a los mecanismos de "explotación y acaparamiento de oportunidades"– y el *ámbito macrosocial* –con el estudio de las estructuras desiguales de posiciones y las macropolíticas que podrían reproducir las desigualdades, como los principios de justicia social que se adoptan en la política pública, analizado ya por Francois Dubet (2011a; 2007).

Vale la pena resaltar algunas ideas claves dentro del marco analítico para entender este estudio:

1. Si bien los principios de justicia social de *igualdad de posiciones* y de *igualdad de oportunidades* buscan disminuir las desigualdades sociales, la igualdad de oportunidades pone énfasis en la meritocracia al reducir las discriminaciones y la *igualdad de posiciones* se centra en la organización de los espacios ocupados en la estructura social, es decir, en la reducción de la desigualdad entre posiciones sociales, al ajustar la estructura social y enfocarse en la movilidad social de los individuos (Dubet 2012).
2. La *educación* es un atributo fundamental de la clase social y la estratificación social en las sociedades económicamente desarrolladas, en tanto las *credenciales educativas* constituyen un factor determinante al momento de pertenecer a una clase u otra, pues permiten acceder a un estatus y mayores ingresos económicos a partir del acceso a trabajos mejor remunerados. Según Erik Olin Wright (2010), las *condiciones sociales de origen* que se adquieren en el entorno familiar desde la infancia influyen en las habilidades, proceso educativo y motivaciones que determinarán las perspectivas económicas de un individuo.
3. La *acumulación de capital cultural* responde a la apropiación de los recursos simbólicos y su legitimidad, que está determinada por credenciales que certifiquen su poder: *los títulos académicos*. Estos constituyen uno de los instrumentos que viabilizan la acumulación del capital simbólico, pues expresan materialmente el "éxito" o "fracaso" y determinan el tránsito en el ciclo de vida al marcar el fin e inicio entre las diferentes etapas (Bourdieu [1980] 2007; Bourdieu y Passeron 1996).
4. Las desigualdades socialmente reconocidas (*desigualdad categorial*)[6] generan consecuencias que se plasman en la exclusión y las vuelven persistentes (Tilly [1998] 2000). Estas tienen que ver con desigualda-

6. Un ejemplo de la desigualdad categorial es el género.

des en las ventajas de las personas con relación a sus categorías, más allá de las diferencias de los atributos individuales o desempeños. Los mecanismos que causan la desigualdad persistente son la *explotación* y el *acaparamiento de oportunidades*, y los mecanismos que refuerzan lo anterior son la *emulación* y la *adaptación* (Tilly [1998] 2000, 22). Para este caso, el *acaparamiento de oportunidades* opera cuando "los miembros de una red categorialmente circunscripta ganan acceso a un recurso que es valioso, renovable, está sujeto a monopolio, respalda las actividades de la red y se fortalece con el *modus operandi* de esta" (Tilly [1998] 2000, 23). Es decir, este respondería a una causa de la desigualdad persistente, pues perdura a lo largo del tiempo al incorporar las *categorías pareadas*[7] en la organización social.

5. La valoración de un objeto, hecho o persona suele ir acorde con las expectativas que un individuo tiene de ello, y es lo que genera una respuesta emocional diferente (Turner y Strets 2006, en Bericat 2012). En este sentido, la experiencia emocional estará determinada por si los individuos responden a las expectativas que generan en otros según su posición de poder o estatus (Bericat 2012).
6. Si bien es cierto que los individuos responden a experiencias emocionales individuales con relación a algo que les afecta de manera directa, los individuos también responden a situaciones que les afectan a grupos sociales con los cuales se identifican o a aquellos grupos a los que pertenecen, con lo que se generan emociones socialmente compartidas (Devos y otros 2002; Mackie y otros; Yzerbyt y otros 2003; Durkheim [1912] 1965, en Bericat 2012).
7. La gestión de las emociones corresponde a las condiciones socioeconómicas de los individuos en tanto depende de diversos factores para generar ciertas emociones y, a la vez, manejarlas bajo ciertos parámetros sociales. La gestión de las emociones, como se entiende en este estudio, se traduce en estrategias individuales y familiares para hacer frente a un proceso de transición vital, para tener mayores y mejores ventajas en la trayectoria social de los niños y jóvenes y en el marco de una continua y creciente competencia por los títulos académicos, pues estos tendrán su repercusión en su futura inserción laboral y nivel de ingresos (Dubet 2015). Es así como la acumulación de estas "pequeñas desigualdades"[8] suman, se multiplican y al final de la trayectoria marcan "grandes desigualdades" entre las personas de una misma generación.

---

7. Las categorías pareadas implican formaciones de a pares: varón-mujer, negro-blanco, calificado-no calificado, etcétera.
8. La elección de las escuelas y universidades, los barrios donde habitar, las formas de estimular el aprendizaje, las carreras universitarias, los espacios de esparcimiento, los cursos de apoyo, los cursos preuniversitarios, etcétera.

A partir de este punteo de ideas teóricas, se pueden definir los factores que podrían ser determinantes al momento de decidir quién efectivamente obtiene un cupo en una IESP. Me refiero a los factores asociados a la desigualdad social y sus mecanismos de reproducción y a la producción y el manejo de las emociones y su influencia en la elección de estrategias para atravesar una etapa de transición vital. Es sobre estos factores que esta investigación procura hallar evidencia y construir explicaciones.

Para esto, la estrategia empírica empleada implicó el uso de metodologías cualitativas y cuantitativas. Las técnica cualitativa empleada fue el análisis etnográfico para entender cómo los jóvenes experimentan el proceso de potencial ingreso a la universidad. Para esto, se empleó la técnica de observación participante a jóvenes durante del proceso de admisión y nivelación mediante la experiencia vivencial que se desarrolló en tres momentos: 1. asistiendo a un curso privado de preparación para rendir el ENES del primer período 2015 (septiembre 2014), 2. asistiendo a un curso autogestionado por jóvenes para rendir el ENES del mismo período, y 3. cursando el proceso para el acceso a las IESP: inscripción, aplicación del ENES y postulación.

Luego de que los jóvenes rindieron el ENES (en septiembre de 2014), se realizaron entrevistas semiestructuradas a una muestra no representativa, intencional y teóricamente informada de dieciocho jóvenes que aprobaron y que no aprobaron el examen de ingreso. El acercamiento a este grupo de jóvenes se realizó mediante un cuestionario básico que se levantó en los cursos de nivelación a los que asistí y en los que se recogieron datos para su posterior contacto. El objetivo era comprender y explicar cómo construyen estrategias los jóvenes y sus familias para enfrentar el proceso de ingreso a las IESP, lo cual aporta con datos para aproximarse a la explicación de los mecanismos de reproducción de desigualdades y manejo de emociones.

La investigación se nutrió, además, de un análisis cuantitativo de los perfiles sociales y los resultados que obtienen 65.000 jóvenes que rinden el examen a partir de una base de datos de la encuesta de contexto del segundo ENES de 2012, base levantada por el SNNA durante el proceso de admisión a la universidad pública.

## Los resultados desde el marco de referencia ecuatoriano

El proceso de ingreso a las instituciones de educación superior dura alrededor de seis meses, y el examen es el hito más importante porque demarca (o no) las condiciones de admisión e ingreso a las IESP. El modelo estandarizado[9] del proceso de admisión puede explicarse en nueve fases, cada una de las cuales depende de la fase que la precede:

9. Cabe señalar que cada fase en el proceso se activa según distintas rutas y que incluso algunas no aplican. Sin embargo, se presenta un modelo estandarizado para ayudar al

1. *Inscripción*. Abrir una cuenta en la página web del SNNA con datos personales básicos y una fotografía.
2. *Registro de encuesta de contexto*. Llenar una encuesta de aproximadamente ciento ochenta preguntas con datos individuales y del hogar que se realizará en días específicos, de acuerdo con el penúltimo número de su cédula.
3. *Asignación de recinto y rendición del ENES*. El sistema asigna el recinto donde se rinde el examen y expide un documento que debe ser impreso y mostrado al momento de dar la prueba. El examen consta de ciento veinte preguntas.
4. *Publicación de resultados*. Al transcurrir un mes y mediante el sistema.
5. *Postulación*. Se puede postular a un máximo de cinco opciones de carreras/universidad/ciudad/modalidad/jornada con un puntaje mayor a 600 puntos u 800 si se trata de las carreras de interés público: Medicina y Formación Docente; de no obtener un cupo en esta fase, existe otro momento en un mismo proceso de admisión en el que se puede repostular hasta por un máximo de tres opciones de carrera.
6. *Asignación de cupo*. El SNNA organiza las calificaciones de mayor a menor utilizando un sistema informático y luego corre un algoritmo para la distribución de los cupos, basándose en los criterios de: puntaje obtenido, orden de selección de carreras y número de cupos reportados por las IES.
7. *Aceptación del cupo*. El aspirante puede aceptar o no el cupo asignado, con lo cual se habilita el tipo de nivelación que el aspirante va a cursar.
8. *Nivelación*: Se ofertan tres tipos de cursos de nivelación,[10] de acuerdo con los resultados obtenidos: a) general, b) de carrera y c) especial.
9. *Matrícula*. Una vez aprobado el curso de nivelación o el examen de exoneración (EXONERA), están habilitados para ingresar al primer semestre de carrera; para ello se deben matricular en la institución donde obtuvieron el cupo.

De acuerdo con datos oficiales de la SENESCYT, desde febrero de 2012 hasta marzo de 2014, en seis ocasiones que se aplicó el ENES, se han inscrito 974.986 personas, de las cuales el 73% rindió el ENES, el

---

análisis de la relación entre la implementación de esta política pública y la construcción de escenarios y estrategias por parte de los aspirantes.

10. La nivelación *general* está destinada para quienes tuvieron un puntaje inferior a los 600 puntos o quienes no aceptaron el cupo asignado, con la finalidad de prepararse para rendir un nuevo ENES. Tiene una duración de ocho semanas. La nivelación de *carrera* está destinada a quienes aceptaron un cupo y tiene una duración de seis meses. La nivelación *especial* está dirigida a los aspirantes que obtuvieron el mejor puntaje y que son parte del Grupo de Alto Rendimiento (GAR), con una duración de nueve meses y una asignación monetaria correspondiente a media remuneración básica unificada (cerca de US $ 170 en 2014).

63% lo aprobó, el 61% postuló por un cupo, el 29% tuvo un cupo asignado, el 24% aceptó el cupo y de ellos el 0,2% es parte del Grupo de Alto Rendimiento (GAR). Cabe señalar que, del 24% que acepta un cupo, el 75% aprueba la nivelación, es decir, el 18% del total de inscritos estaría habilitado a ingresar al primer año de carrera, esto es 177.607 aspirantes (SNNA, 2015b). En el gráfico 2, se muestra el detalle acumulado de seis procesos de admisión e ingreso hasta la fase de *aceptación de cupo*.

En el gráfico 3 se muestran los resultados del ENES de marzo de 2014, año en el que realicé mi trabajo de campo. Con la consideración de que en ese año se amplió el ENES como un requisito para graduarse del bachillerato, los datos oficiales del SNNA muestran que el 78% de personas inscritas rindió el ENES, el 67% lo aprobó, el 51% postuló para un cupo, el 17% de jóvenes tuvo un cupo asignado, el 15% aceptó ese cupo y el 0,1% quedó habilitado para ser parte del GAR; es decir, de 322.651 jóvenes que aspiraron a estudiar en una IESP, únicamente el 49.313 tuvo y aceptó un cupo. Además, del 15% que aceptó un cupo, el 75% aprobó la nivelación, es decir, el 11% del total de inscritos estuvo habilitado para ingresar al primer año de carrera, esto es 36.985 aspirantes (SNNA 2015b). Tanto los datos compilados de los seis procesos, así como el proceso del ENES de marzo de 2014, muestran que en la fase de asignación de cupo es donde se produce el mayor filtro de los aspirantes.

A partir de las diferentes fases del proceso de admisión, los destinos de los postulantes se distribuyen en dos vías en relación al sistema educativo: los que logran obtener un cupo –"los que triunfan"–, lo cual posibilita el camino para alcanzar un título profesional, que, a la larga e idealmente, facilitará el ingreso laboral, y los que no logran obtener un cupo –"los que fracasan"–. De acuerdo con los resultados del primer ENES de 2014, y tomando como universo el grupo de jóvenes que rindió el examen, se puede observar en el gráfico 3 que el resultado obtenido genera una estructura en pirámide: en una base profusa "los que fracasan", es decir, "los sin cupo" y "los reprobados" y en una parte superior reducida "los que triunfan", hablo de "los que consiguen un cupo" y "los GAR".

Los datos expuestos pueden ser llamativos, pues el puntaje obtenido en el ENES podría determinar la movilidad social de las y los jóvenes en esta etapa vital, tanto a nivel económico (ya que se relaciona con la calidad de la posterior inserción laboral), así como el reconocimiento, respeto y dignidad asignados a la o el joven en su círculo social. La pregunta que surge es: ¿quién tiene más posibilidades de obtener un cupo?

En relación con la caracterización de los jóvenes que rinden el ENES y los resultados obtenidos, en este artículo se incluye el análisis de las tres variables disponibles que están estadísticamente relacionadas con la variabilidad del puntaje del ENES, me refiero a las variables de *género, años de escolaridad de la madre y tipo de unidad educativa*.

Con respecto al género, se puede mencionar de manera descriptiva que, del 100% de jóvenes que rindió el ENES, el 56,3% son mujeres y el 43,7% varones, lo que de manera inicial da cuenta de un examen que ha permitido la mayor participación de las mujeres. Sin embargo, los datos de género, desagregado por puntaje promedio, dan cuenta de que el puntaje obtenido por las mujeres es de 670, es decir, 22 puntos por debajo del puntaje obtenido por los varones (692).

Respecto de los datos desagregados por escolaridad de la madre, se puede observar que los tres grupos que tienen mayor participación en el ENES son aquellos jóvenes cuyas madres finalizaron bachillerato (22,2%), seguido de quienes finalizaron la universidad (22%) y en tercer lugar de quienes finalizaron la primaria (20,6%). En términos de puntaje promedio obtenido en el ENES, los aspirantes que tienen una madre que finalizó la primaria obtuvieron un puntaje promedio de 653 puntos, puntaje que se incrementa en 37 puntos si la madre finalizó el bachillerato y 69 puntos en los casos de los aspirantes cuyas madres finalizaron la universidad. Es decir, en la medida en que la madre tiene más años de escolaridad, el puntaje obtenido por el aspirante es mayor.

En relación al tipo de institución educativa de la que provienen los aspirantes, se observa que quienes rinden el ENES en su mayoría son jóvenes que provienen de una unidad educativa fiscal (63,4%), seguido de un 27,5% de jóvenes que provienen de una institución educativa particular, de un 7,6% que provienen de una institución educativa fiscomisional y, finalmente, con una representación del 1,4%, jóvenes que provienen de una institución municipal. Los jóvenes que obtuvieron un puntaje promedio mayor (765 puntos) son quienes estudiaron en una institución educativa municipal, grupo que se encuentra claramente diferenciado de aquellos jóvenes que cursaron sus estudios de bachillerato en una institución educativa fiscal –grupo mayoritario de los que rindieron el ENES–, cuyo puntaje promedio obtenido es de 667 puntos. Cabe resaltar que el puntaje promedio de los jóvenes que estudiaron en una institución particular presenta una ventaja de 33 puntos en relación con la media de quienes estudiaron en una institución fiscal.

Como se mencionó y como se observa en el cuadro 1, la prueba de hipótesis basada en un análisis de asociación y regresión de variables vinculadas a la desigualdad social y al logro educativo arrojó que las tres variables están estadísticamente relacionadas con la variabilidad del puntaje del ENES, siendo la variable años de escolaridad de la madre la que tiene mayor relación, con un 0,29 en este coeficiente.

En todos los casos, la *t* observada en la escolaridad de la madre es mayor o igual a 2, a excepción de las madres con 18 años de escolaridad, que tiene un coeficiente menor a 2. De igual manera, en todos los casos el valor P es de 0% en ambas variables, tomando en consideración que el

valor P debe ser menor o igual al 5%. Respecto del coeficiente de determinación de la regresión (R2), se puede decir que el género explica el 1,3% de la variabilidad del puntaje del ENES, los años de escolaridad de la madre explican el 9,5% de la variabilidad del puntaje del ENES y el tipo de unidad educativa explica el 3,7% de la variabilidad del puntaje del ENES.

A partir de aquí, se puede ahondar en el modelo de regresión lineal de años de escolaridad de la madre, del modo que la ecuación de la recta que se estima de manera general es: puntaje del ENES = $\beta 0+\beta 1$ (años de escolaridad de la madre), en tanto Beta 0 y Beta 1 son los parámetros de la regresión, de este modo se puede decir que los puntajes obtenidos por jóvenes cuyas madres tienen 0 años de escolaridad disminuyen en 52,8 puntos con relación a los aspirantes cuyas madres tienen 13 años de escolaridad, empezando por un puntaje de 690 puntos. Se observa que hasta los 3 años de escolaridad de la madre el puntaje obtenido en el ENES disminuye hasta en 62,8 puntos en relación con los aspirantes cuyas madres tienen 13 años de escolaridad, posterior a lo cual, mientras aumenta el número de años de escolaridad de la madre, el puntaje de los jóvenes se ve menos afectado con respecto a los aspirantes cuyas madres tienen 13 años de escolaridad. A partir de los 13 años de escolaridad, los puntajes obtenidos por jóvenes cuyas madres tienen 14, 15 y 16 años de escolaridad aumentan hasta llegar a 31,9 puntos con respecto a los aspirantes cuyas madres tienen 13 años de escolaridad.

Una vez que hemos conocido los factores asociados a la desigualdad social y sus mecanismos de reproducción, que son determinantes al momento de definir quién ingresa y quién se queda fuera de la educación superior pública ecuatoriana, resta por conocer cómo se producen y gestionan las emociones en este proceso y cómo ello se refleja en la elección de estrategias para atravesar esta etapa de transición vital.

Para hacer efectivo este abordaje, el trabajo se organiza utilizando como recurso la ubicación temporal respecto a rendir el ENES, es decir, el *antes*, el *durante* y el *después* del examen. A continuación, se presentan los resultados más significativos del trabajo etnográfico (observación participante) y de las entrevistas realizadas, lo cual se basa en los diarios de campo, registro fotográfico y transcripción de las entrevistas.

1. *Antes* de rendir el ENES, se identifican tres hechos de relevancia: a) el surgimiento del grupo de "Los sin cupo", b) el proceso de inscripción y c) la preparación mediante cursos privados o autogestionados. En esta etapa se generan emociones de injusticia, angustia e incertidumbre y el sentimiento de soledad, la mayoría de estas emociones son socialmente compartidas por los jóvenes de la misma generación.

Las estrategias empleadas para gestionar las emociones son: a) la organización social entre pares, a partir de ahí surge el grupo de "Los sin cupo", y las acciones que este grupo realiza están relacionadas a la protes-

ta, es decir, plantones para expresar su malestar de manera grupal y para exigir ajustes a la aplicación del examen; además, crean un espacio con la oferta de un curso autogestionado para prepararse antes de rendir el examen. b) Uso de redes sociales: los jóvenes crean grupos virtuales en las redes sociales, especialmente en Facebook, lo cual les permite canalizar un tipo de *catarsis* respecto de las emociones y situaciones particulares que experimentan los jóvenes en relación al proceso de admisión a la educación superior; además, estos espacios virtuales les permite organizarse y convocarse para participar de las diferentes actividades creadas durante esta fase. c) Preparación individual o en cursos preuniversitarios: implica el acceso a material e instrumentos similares al ENES, espacios de ensayo, al *know-how* de cómo rendir el examen de manera "más exitosa" y los pasos que se deben seguir en las siguientes fases; además, en los espacios compartidos, tales como los cursos preuniversitarios privados o autogestionados, se pone en curso la palabra entre pares, con lo que las emociones que se generan se las canaliza y estos espacios devienen, hasta cierto punto –y no en todos los casos– en grupos de apoyo durante este proceso.

2. *Durante* la rendición del ENES se destacan principalmente tres hechos: la aplicación del examen, la publicación del puntaje y la asignación del cupo. Las emociones que se generan están relacionadas a la confusión, estrés, ira o alegría (dependiendo del resultado), frustración, aumento de expectativas, soledad y angustia por la presión social. Las estrategias empleadas para gestionar estas emociones dependerán de la acumulación de capitales individuales y familiares, principalmente del capital económico y del capital social. Estas son: a) la inscripción en cursos preuniversitarios privados para la preparación para un próximo ENES, b) la vinculación laboral en condiciones precarias y c) el inicio de un proceso de vinculación en una universidad privada

3. *Después* de rendir el ENES, se da una distribución de los jóvenes en el espacio social y las posibles rutas producto del proceso de admisión e ingreso a la educación superior pública. Como se observa en el gráfico 4, se configura una clasificación entre los jóvenes a partir de los resultados del ENES: "los que triunfan" y "los que fracasan". En esta etapa se gestan emociones diferenciadas de acuerdo con los resultados obtenidos, así las emociones más frecuentes entre "los que fracasan" es la ansiedad, soledad, frustración, tristeza sentimiento de abandono, culpa, presión por expectativa, incertidumbre, frustración y ansiedad; mientras que las emociones más frecuentes entre "los que triunfaron" es orgullo, alegría, satisfacción, esperanza, gratitud y admiración. Las estrategias empleadas para gestionar las emociones dependerán del capital acumulado individual y familiar y de los resultados obtenidos. Así, las estrategias son: a) acceso a redes relacionales de apoyo para menguar las emociones generadas (incluyen redes sociales), b) acceso a cursos preuniversitarios y c) organización social entre pares.

## Algunos puntos para la discusión y las propuestas

De acuerdo con las últimas reformas en las políticas educativas ecuatorianas, la transición de la educación media a la superior, ¿podría estar vinculada con la igualdad de oportunidades para el ingreso y permanencia de las y los jóvenes en la educación superior pública? Parecería ser que en el proceso no necesariamente se toman en consideración los factores que generan la desigualdad en las posibilidades de: 1. aspirar a estudiar una carrera de educación superior, 2. prepararse adecuada y oportunamente, 3. aprobar con éxito el proceso de evaluación y 4. salvar los obstáculos sociales asociados a las condiciones socioeconómicas. Estas situaciones más bien podrían reflejar las desigualdades persistentes a lo largo del tiempo y durante el curso de la vida (Solís 2012), lo que podría afectar a las expectativas y opciones reales de movilidad social mediante la educación.

En el caso que aquí se analiza, mientras hay jóvenes cuyas condiciones sociales de origen están solventadas y, por tanto, pueden acceder a recursos económicos y sociales que permiten gestionar de mejor manera dichas emociones, tales condiciones contribuyen para ubicarlos en una situación de mayor ventaja frente a los jóvenes que tienen mayor dificultad para acceder y movilizar esos mismos los recursos sociales y económicos, lo que, en consecuencia, los ubica en una situación de mayor desventaja en el proceso de ingreso a la educación superior pública.

Cabe señalar que una de las consecuencias no intencionales de la aplicación de esta política es que, con la latente necesidad de las y los jóvenes por prepararse para rendir dicho examen, se haya propiciado la proliferación del negocio de los centros que ofertan cursos preuniversitarios, los cuales se muestran como un paso intermedio en el proceso de ingreso a la educación superior y una respuesta aparentemente "efectiva" ante el nuevo escenario de transición del colegio a la universidad. En este sentido, quienes gozan de una situación socioeconómica favorable y pueden acceder a estos centros privados podrían generar mayores probabilidades de acaparar oportunidades.

De acuerdo con los datos analizados, el mecanismo de acaparamiento de oportunidades es el mecanismo con mayor fuerza en la reproducción de la desigualdad en nuestro ámbito. Los datos de género, de años de escolaridad de la madre y el tipo de institución educativa de la que provienen los jóvenes dan cuenta de ello. Así, la teoría de Charles Tilly respecto de los mecanismos que generan desigualdad persistente de pares categoriales desiguales tendría mayor relevancia. El grupo masculino, el grupo cuyas madres tienen mayor número de años de escolaridad y quienes provienen de una institución privada han sido los jóvenes que han estado históricamente en condición de mayor privilegio y que, de frente al ENES, también estarían en mejor posición para acaparar oportunidades de acceso a la educación superior pública.

Es fundamental que de manera inmediata se revise el principio de justicia social con el que rige la política y el mecanismo de ingreso y admisión a la educación superior pública del país. El sistema también podría enfocarse en la reducción de la desigualdad de posiciones sociales, ajustando la estructura social y enfocándose en la movilidad de los individuos en dicha estructura, con lo cual el Ministerio de Educación tendría un rol protagónico. De este modo, el sistema nacional de educación y de educación superior minimizaría las posibilidades de reproducir las desigualdades de origen con el objetivo de promover la movilidad social ascendente mediante la educación.

A fin de reducir el acaparamiento de oportunidades por grupos en situación de mayor ventaja en la estructura social y reducir las brechas de las condiciones de origen y de la trayectoria institucional educativa, se proponen las siguientes políticas a largo plazo:

1. Generar mecanismos de inclusión a la educación superior pública de jóvenes cuyas condiciones sociales de origen son desfavorables, más allá del origen étnico y discapacidad.
2. Facilitar el acceso a tecnologías de información y comunicación a jóvenes cuyas condiciones de origen son desfavorables disminuyendo el acaparamiento de oportunidades.
3. Articular adecuada y oportunamente los niveles de la educación básica, media y superior (técnica, tecnológica, de tercer y cuarto nivel).
4. Generar procesos articulados entre los diferentes estamentos gubernamentales para incrementar el capital simbólico y económico de la población con educación técnica y tecnológica.
5. Articular políticas educativas y laborales para potenciar procesos educativos.
6. Incrementar la calidad de las instituciones públicas de cuidados a niños y niñas menores de cinco años e instituciones del sistema de educación nacional pública para reducir las brechas entre instituciones públicas y privadas.
7. Adaptar el mecanismo de ingreso a la educación superior pública a los diversos contextos socioeconómicos y culturales del país para reducir significativamente la desigualdad por zona geográfica de residencia.
8. Facilitar un acompañamiento a las y los jóvenes en situación de movilidad académica para fomentar su inclusión social en el ámbito educativo y comunitario.
9. Garantizar el acceso a servicios de preparación para enfrentar el mecanismo de ingreso a la educación superior pública para reducir el acaparamiento de oportunidades por grupos mejor posicionados en la estructura social.
10. Impulsar el derecho de participación y representación con voz y voto de las y los jóvenes en los organismos vinculados a la educación media y superior.

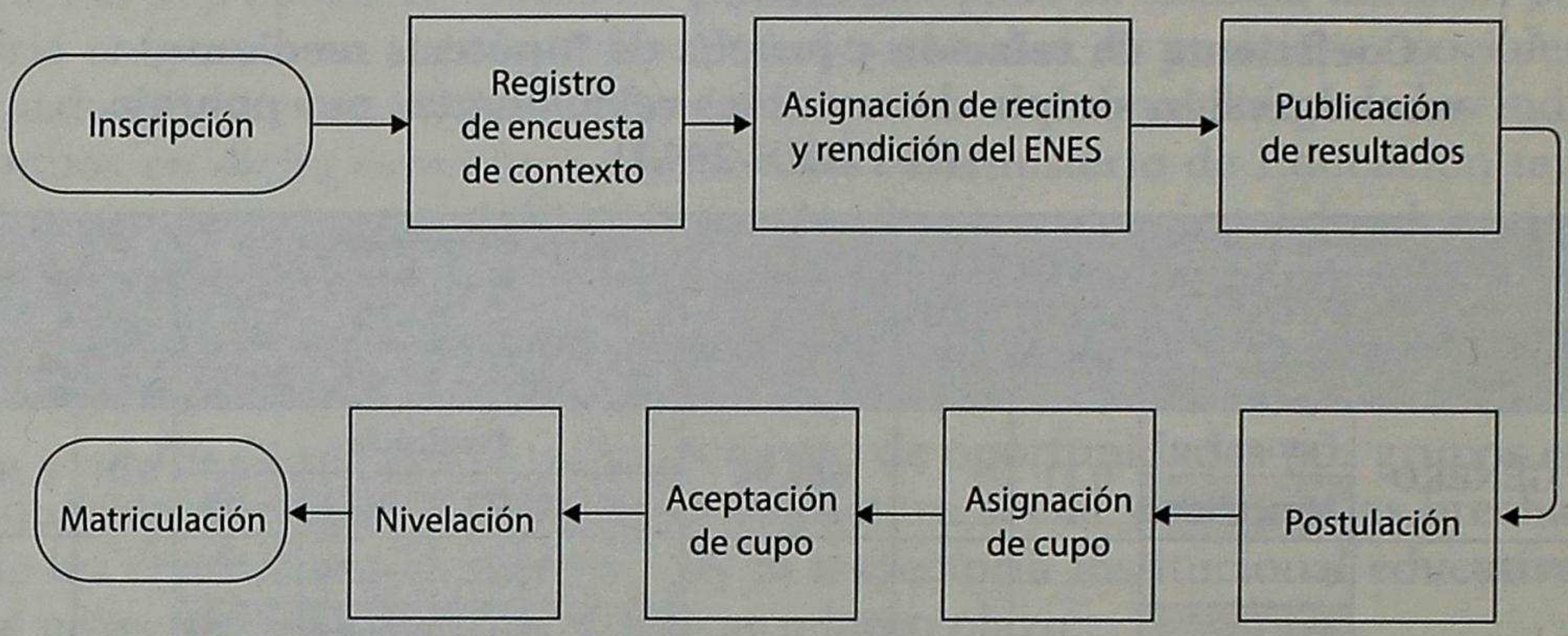
# Anexos

## Cuadro 1
## Coeficiente de relación y prueba de hipótesis mediante una regresión simple de variables relacionadas por puntaje (II ENES-2012)

| | | COEFICIENTE DE RELACIÓN | | REGRESIÓN SIMPLE | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Constante | Coeficiente | t | P | r2 | | |
| | | | | | | =>2 | =<5% | *I00 | | |
| GÉNERO | Femenino | 0,11 | * | 669,94 | Excluido | | | 0,01 | 1,30 | |
| | Masculino | | | | 21,78 | 29,18 | - | | | |
| AÑOS DE ESCOLARIDAD MADRE | 0 | 0,29 | * | 690,10 | 52.82 | -5,96 | 0 | 0,09 | 9,49 | |
| | 2 | | | | -55,11 | -24,68 | 0 | | | |
| | 3 | | | | -62.10 | 28.71 | 0 | | | |
| | 4 | | | | 43,74 | 19.73 | 0 | | | |
| | 5 | | | | 44,74 | -18,51 | 0 | | | |
| | 6 | | | | 42,19 | -14,61 | 0 | | | |
| | 7 | | | | 37.58 | 34.64 | 0 | | | |
| | 8 | | | | -27,57 | 8.03 | 0 | | | |
| | 9 | | | | 32.06 | -13,11 | 0 | | | |
| | 10 | | | | 16.19 | 10.79 | 0 | | | |
| | 11 | | | | -23,43 | -11,03 | 0 | | | |
| | 12 | | | | 25.54 | -11,59 | 0 | | | |
| | 13 | | | | Excluido | | | | | |
| | 14 | | | | 12,85 | 3,48 | 0,00 | | | |
| | 15 | | | | 15,75 | 5,1 | 0.00 | | | |
| | 16 | | | | 31,98 | 29,96 | 0,00 | | | |
| | 17 | | | | 18,58 | 4,65 | 0,00 | | | |
| | 18 | | | | 10,86 | 1,93 | 0,05 | | | |
| | 19 | | | | 8.98 | 2,78 | 0,01 | | | |
| TIPO DE UNIDAD EDUCATIVA | Fiscal | 0,16 | * | 667,00 | Excluido | | | 0,04 | 3,72 | |
| | Fisco-misional | | | | 26.56 | 19 | 0 | | | |
| | Municipal | | | | 98,25 | 31,83 | 0 | | | |
| | Particular | | | | 32,82 | 39,31 | 0 | | | |

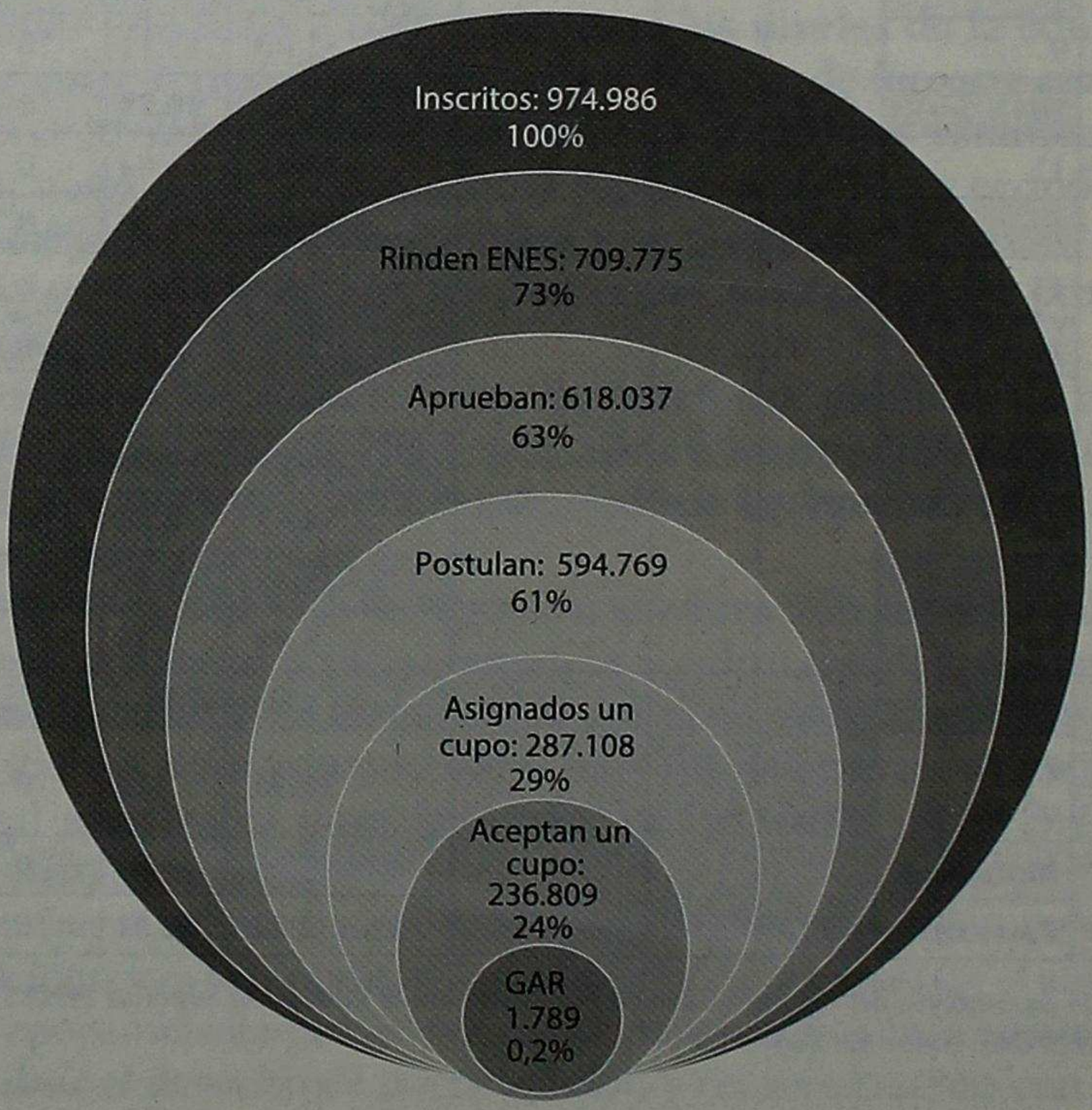
Fuente: encuesta de contexto del segundo Examen Nacional para la Educación Superior (ENES) de 2012. Base levantada por el SNNA. Autor. En Stata 13.0.

## Gráfico 1
## Modelo estandarizado del proceso de admisión



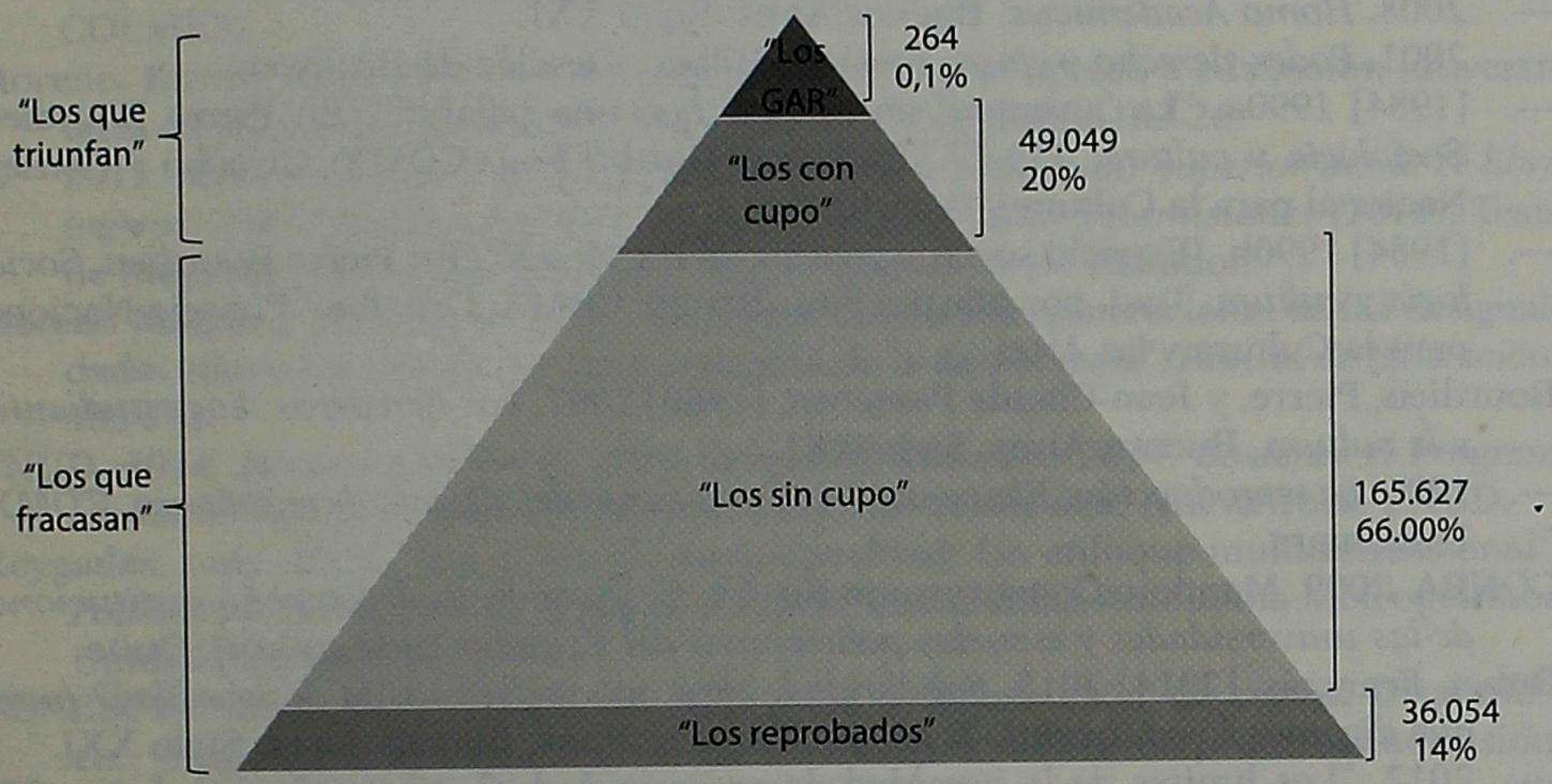

Fuente: datos tomados del trabajo investigativo de campo.

## Gráfico 2
## Detalle acumulado de los seis procesos entre febrero de 2012 y marzo de 2014



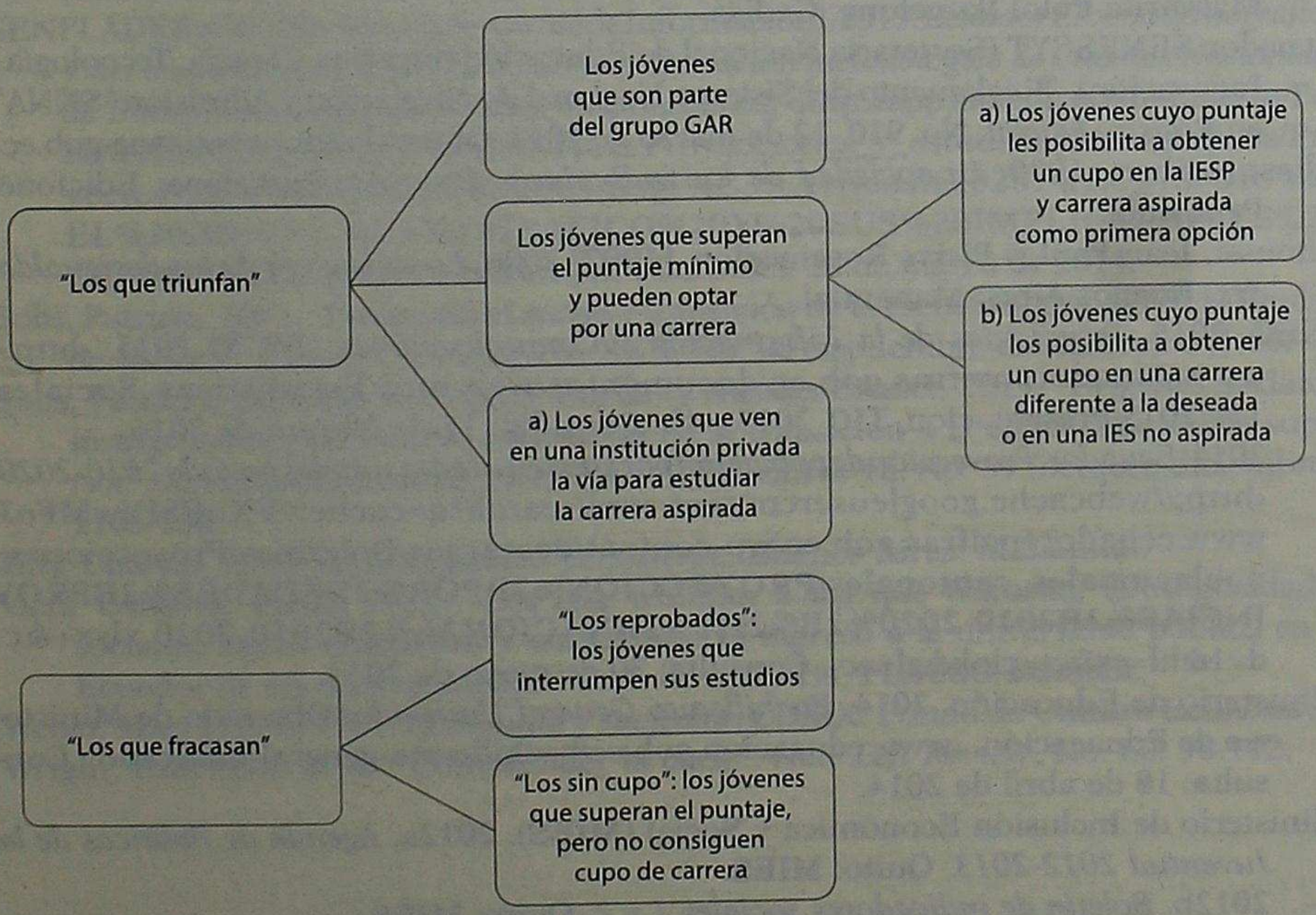

Fuente: SNNA, "Resumen del proceso 2012-2014", documento de trabajo. Fecha: 6 de marzo de 2015.

## Gráfico 3
## Construcción de escalafones, a partir de los resultados del ENES de marzo de 2014




Fuente: SNNA, "Resumen del proceso 2012-2014", documento de trabajo. Fecha: 6 de marzo de 2015.

## Gráfico 4
## "Los que triunfan" y "los que fracasan". Configuración de una clasificación entre los jóvenes, a partir del ENES




Fuente: datos tomados del trabajo investigativo de campo.

## Lista de referencias


Bourdieu, Pierre. [1964] 2013. *El sentido práctico.* Argentina: Siglo XXI.

---. 2008. *Homo Academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.

---. 2001. *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

---. [1984] 1990a. "La 'juventud' no es más que una palabra". En Pierre Bourdieu, *Sociología y cultura*, 119-27. Trad. por Martha Pou. CDMX: Grijalbo / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

---. [1984] 1990b. "Espacio social y génesis de las 'clases'". En Pierre Bourdieu, *Sociología y cultura*. Trad. por Martha Pou, 205-28. CDMX: Grijalbo / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Bourdieu, Pierre, y Jean-Claude Passeron. [1980] 2007. *Los herederos: Los estudiantes y la cultura.* Buenos Aires: Siglo XXI.

---. 1996. *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza.* CDMX: Fontamara.

CONEA. 2009. Mandato Constituyente No. 14. *Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador* (noviembre). Quito.

Dubet, François. [2014] 2015. *Solidaridad. ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*. Trad. por Horacio Pons. Buenos Aires: Siglo XXI.

---. 2012. "Los límites de la igualdad de oportunidades". *Nueva Sociedad*, No. 239 (mayo-junio): 42-50.

---. [2010] 2011a. *Repensar la justicia social: Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Trad. por Alfredo Grieco y Bavio. Buenos Aires: Siglo XXI.

---. [2007] 2011b. *La experiencia sociológica*. Trad. por Margarita Polo. Barcelona: Gedisa.

---. [2004] 2006. *La escuela de las oportunidades: ¿Qué es una escuela justa?* Trad. por Margarita Polo. Barcelona: Gedisa.

Ecuador. SENESCYT (Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación). "Reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión "SNNA", en *Registro Oficial*, No. 910, 12 de marzo de 2013. Obtenido de: ‹www.snna.gob.ec›.

Elías, Norbert. 1990. *La sociedad de los individuos. Ensayos*. Barcelona: Ediciones Península.

Fitoussi, Jean-Paul, y Pierre Rosanvallon. [1997] 2006. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.

INEC. 2015. *Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC´S) 2015*. ‹http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2015/Presentacion_TIC_2015.pdf›. Consulta: 15 de febrero de 2016.

---. 2014. *Ecuador: Proyección de población por años en edades simples período 2010-2020*. ‹http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:vVXuEMYwMFoJ:www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Boletines/Proyecciones_poblacionales_cantonales/PROYECCION%2BPOR%2BEDADES%2BPROVINCIAS%2B2010-2020%2B%2BY%2BNACIONAL%2B2010-2020.xlsx+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec›. Consulta: 30 de mayo de 2014.

Ministerio de Educación. 2014. *Bachillerato General Unificado*. Obtenido de Ministerio de Eduacación. ‹www.educacion.gob.ec/bachillerato-general-unificado›. Consulta: 18 de abril de 2014.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). 2012a. *Agenda de Políticas de la Juventud 2012-2013*. Quito: MIES.

----. 2012b. *Boletín de indicadores sociales 1 y 2*. Quito: MIES.

Mora, Minor, y Orlandina de Oliveira. 2009. "Los jóvenes en el inicio de la vida adulta: trayectorias, transiciones y subjetividades". *Estudios Sociológicos* XXVII, No. 79 (CDMX: El Colegio de México): 267-89.

---. 2014. *Desafíos y paradojas: Los jóvenes frente a las desigualdades sociales*. CDMX: COLMEX.

Moreno, Kintia. 2013. "Efectos de la meritocracia en el acceso a educación universitaria ecuatoriana". *Ecuador Debate* No. 90 (diciembre): 103-26.

---. 2015. *Meritocracia en las políticas de acceso a educación superior desde el libre ingreso (1969) hasta el Sistema Nacional de Nivelación y Admisiones (2010)*. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Moreno Mínguez, Almudena. 2011. "La reproducción intergeneracional de las desigualdades educativas: Límites y oportunidades de la democracia". *Revista de Educación*: 183-206.

PNUD. 2014. *Resumen Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: PNUD.

Reygadas, Luis. 2004. "Las redes de la desigualdad: Un enfoque multidimensional". *Política y Cultura*, No. 22 (otoño), (CDMX: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco): 7-25.

SENESCYT. 2014. Metodología de asignación y distribución de cupos. Disponible en: ‹http://www.snna.gob.ec/wp-content/themes/institucion/procesodeadmision.php#›. Consulta: 1 de julio de 2014.

---. 2015a. *Resumen del proceso 2012-2014*, documento de trabajo. 6 de marzo de 2015.

---. 2015b. Presentación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión, documento de trabajo. 6 de marzo de 2015.

SENPLADES. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.

---. 2012. *Transformación de la Matriz Productiva: Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES y SIN (Secretaría Nacional de Información). 2013. *Ecuador El bono demográfico y sus implicaciones de política pública: Aplicación metodológica de Cuentas Nacionales de Transferencias generacionales*. Disponible en: ‹http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/Portal%20SNI%202014/ESTADISTICA/Proyecciones_y_estudios_demograficos/Proyectos%20y%20Estudios%20demogr%C3%A1ficos%202014/ECUADOR.%20EL%20BONO%20DEMOGRAFICO%20Y%20SUS%20IMPLICACIONES%20DE%20POLITICA%20PUBLICA.pdf›. Consulta: 28 de marzo de 2014.

Solís, Patricio. 2012. "Desigualdad social y transición de la escuela al trabajo en la Ciudad de México". *Estudios Sociológicos* XXX, No. 90 (septiembre-diciembre): 641-80.

Solís, Patricio, Eduardo Rodríguez Rocha, y Nicolás Brunet. 2013. "Orígenes sociales, instituciones y decisiones educativas en la transición a la educación media superior". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 18, No. 59 (octubre-diciembre): 1103-136.

Tilly, Charles. 2000. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.

Viera Córdova, Paola. 2017. "Los que triunfan y los que fracasan. (Des)igualdades sociales, logros educativos y emociones: El ingreso a la universidad pública en el Ecuador de las oportunidades". Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.

Weber, Max. [1923] 1964. *Economía y sociedad*. CDMX: Fondo de Cultura Económica.

Wright, Erik Olin. 2010. "Comprender la clase". *New Left Review*, No. 60: 98-112.

# V

# SOCIEDAD, UNIVERSIDAD, MERCADO

# POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y CAMBIO DE MATRIZ PRODUCTIVA[1]

Christian Escobar Jiménez[2]

## Introducción

El presente trabajo toma dos puntos importantes del nuevo Sistema de Educación Superior (SES) en Ecuador: por un lado, las políticas y proyectos relacionados a los Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos (ISTT) y, por otro, a la política de becas para estudios en el exterior, ambas sostenidas por la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT). El enfoque empleado para analizar ambos aspectos de la política general de educación superior es la relación que guardan con el llamado *cambio de matriz productiva*, es decir, cómo estos inciden en la nueva visión del sistema productivo del país. La idea del Gobierno anterior fue concatenar el nuevo sistema educativo con otra forma de producción y sistema de acumulación, basada en una mayor incorporación de conocimiento en los bienes y servicios producidos (Ramírez 2012).

Llamo *nuevo sistema de educación superior* al surgido a partir del Mandato Constitucional Número 14, por el que se evalúan las Instituciones de Educación Superior (IES) en el país, a fin de dar cuenta de la situación del sistema. Además, se puede tomar como punto de partida a la institucionalidad surgida a partir de la expedición de la Constitución de 2008 y la posterior edición de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en octubre de 2010.

Varios autores sostienen la tesis común de que en América Latina (Rama 2006), y en Ecuador en particular (Villavicencio 2013; Ramírez 2013), durante las últimas décadas, reinó un crecimiento desordenado de las IES, con una oferta educativa con poca pertinencia y calidad, construida sobre la base de los intereses del mercado, dejando de lado la importancia de la universidad como elemento central del desarrollo de toda la sociedad. La tesis particular de Ramírez (2012; 2013) es que la educación superior pasó a ser

---

1. Este documento es una versión reducida del informe final del proyecto de investigación financiado por el fondo de investigaciones de la UASB-E (Escobar 2016). Para una ampliación de varios temas, remitirse a dicho documento.
2. PUCE.

un bien común de mercado y no un bien público. En el caso de Villavicencio, la anterior *estructura* de las IES y la institucionalidad daban cuenta de una desestructuración, de la ausencia de un sistema en cuanto tal. Esta ausencia de sistema y de la noción de bien público (Villavicencio 2013) se corresponde, en términos generales, a lo descrito por el anterior titular de la SENESCYT, René Ramírez (2013), como heterogenización de la universidad ecuatoriana.

De acuerdo con Ramírez (2013), podemos reconocer tres períodos en la historia de la universidad latinoamericana. El primero es el proceso iniciado en 1918 en Córdoba, Argentina, cuando se erigieron los principales criterios que caracterizaron a la universalización de la educación superior de tipo laico, con libertad de cátedra, etc. El segundo, iniciado en la liberalización económica de América Latina, en las décadas de los 80, 90 y los primeros años del nuevo siglo, cuando se produjo el incremento desordenado de la oferta educativa, para las cuales la educación superior se convertía en una mercancía. Un viraje radical se habría producido con la llamada *tercera ola en la educación superior*, es decir, la perspectiva de conversión de esta ausencia de sistema universitario desvinculado de la investigación y de los intereses nacionales que, en el caso ecuatoriano, se habría iniciado en los dos momentos antes referidos.[3]

Por otro lado, este viraje pretende insertarse en una lógica social más amplia, buscando modificar el sistema de acumulación basado en la dependencia de materias primas. El cambio de matriz productiva pretende trascender la visión de un *país producto* a un país productor de conocimiento y de bienes con alto contenido de tecnología y conocimiento.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) define a la matriz productiva de la siguiente manera:

> La forma cómo se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios no se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas. A ese conjunto, que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos, denominamos matriz productiva. (SENPLADES 2012, 7)

Como se puede observar, la concepción de cambio de matriz productiva parte de la tesis Prebisch-Singer, en la que la división internacional del trabajo crea una especialización productiva en materias primas para las re-

---

3. Uno de los lectores de este artículo, para esta edición, sugiere que un segundo momento de reforma universitaria podría ubicarse entre las décadas de los 60 y 70, cuando resalta la figura de Manuel Agustín Aguirre. Este período estaría caracterizado por una tendencia *tecnificista* para afrontar las necesidades del desarrollo y por la masificación del acceso, dada la universalización de la enseñanza superior.

giones periféricas (es el caso de América Latina) y en la que se supone una estructura internacional de precios que termina por perjudicar a las economías periféricas por los términos de intercambio (Prebisch 1949).

El cambio de matriz productiva constituye una especie de nuevo paradigma de desarrollo, en el que se pretende conjugar la producción de bienes y servicios basados en el conocimiento (bienes infinitos, a diferencia de los bienes finitos de la naturaleza), por lo que el fortalecimiento de la educación superior y del SES es primordial.

## Elementos del nuevo Sistema de Educación Superior

Con la nueva Constitución, se crean nuevas instancias, como el Consejo de Educación Superior (CES), el Consejo de Evaluación Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) y la SENESCYT, que reemplazaron a instancias anteriores, como el Consejo de Educación Superior (CONESUP) y el Consejo de Evaluación y Acreditación (CONEA), a la SENACYT o a roles adjudicados al antiguo Ministerio de Educación y Cultura. Esta nueva normativa e institucionalidad ha creado un nuevo sistema basado en varios elementos:

1. Un sistema de evaluación y acreditación para lograr requisitos mínimos en cuanto a la calidad e integralidad de la oferta educativa. Esto llevó al cierre de catorce universidades y de ciento veinticinco ISTT. Dentro de este proceso de evaluación, se ha creado un método de categorización de las IES, de acuerdo con su calidad, lo que además permite asignar recursos, reconduce la demanda y crea incentivos para el mejoramiento de la oferta.
2. La implementación de un Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA) para la educación superior. Esta modalidad funciona como un filtro que ha sido punto de debate sobre la democratización del acceso.
3. La integración de redes e institutos de investigación a la lógica de la producción de conocimiento. La idea es que la universidad revalorice su papel como productor de un conocimiento que esté articulado con un concepto más amplio de soberanía (Ramírez 2012).
4. La reformulación de la educación técnica y tecnológica para entenderla como un tipo de educación específica, de alto valor y salida, y cuyos títulos son terminales y que deben estar integrados a las capacidades productivas nacionales.
5. Una política de becas nacionales e internacionales como medida para democratizar el acceso a la educación superior.
6. La creación de un programa de incentivos a la innovación, vinculada a las IES como entidades incubadoras, a SENESCYT como propiciadora y ligada a las políticas públicas del PNBV.

## Política de becas para estudios en el exterior

El 16 de diciembre del año 2014, el portal de la SENESCYT anunció haber adjudicado 10.000 becas para realizar estudios en el extranjero. Durante el período que va del año 1995 hasta el año 2006, se habían otorgado 299 becas del mismo tipo, lo que implica un aumento de cuarenta y dos veces en el número de beneficiarios (SENESCYT 2014a), lo que mostraría claramente la voluntad política del Gobierno de construir una sociedad y una economía ligadas al conocimiento.[4]

Pero, ¿cuáles son los enfoques que vinculan a estas políticas educativas con el desarrollo económico, que en datos oficiales ha destinado más de US $ 267 millones (no se especifica el período) y para la cual no hay límite de gasto, de acuerdo con las declaraciones del entonces secretario nacional? Esta política se enfoca en dos frentes de acción: dotar de talento humano al país con el objetivo de cambiar la *matriz productiva* y complementar la reestructuración del SES (SENPLADES 2013, 235).[5]

Las becas de educación superior para posgrado pretenden suplir la carencia de docentes calificados para la producción de conocimiento, bajo el supuesto de que las competencias y capacidades para la investigación científica y la producción de saber se desarrollan a partir de los estudios de cuarto nivel. La universidad ecuatoriana se había limitado, en el mejor de los casos, a ser repetidora de conocimientos y no a producirlos.

Se pretende también purgar a la universidad de las lógicas de relación social que la atravesaban, limitando su acceso de acuerdo con la capacidad adquisitiva. La universidad ecuatoriana perpetuaba sistemas de exclusión asociadas al acceso, lo que sostenía las estructuras de desigualdad, mediante lo que Bourdieu (2007) llama la apropiación de saber en el monopolio del *mercado de ideas* y de los valores simbólicos ligados a ella. Aparentemente, el intento del Estado es retomar a la universidad como un espacio público, abierto y popular –sin que ello merme su calidad– y convertirla en una parte fundamental del desarrollo (Ramírez 2012b). Ramírez parte del supuesto de que la universidad como institución tiene, por sí misma, tarde o temprano, una incidencia clara, directa e indiscutible en la sociedad; por ello, su calidad es una cuestión importante para lograr un impacto positivo.

Cabe aclarar que la validación de la incidencia de la educación de alto nivel en el cambio de la matriz productiva está vinculada, por sobre

---

4. "La construcción de un nuevo sistema cognitivo implica edificar un patrón de especialización –siguiendo a David Harvey– sin desposesión ecológica, radicalmente democrático e instituciones (redes) de inteligencia social que canalicen la emancipación ciudadana desde sus derechos, necesidades y potencialidades" (Ramírez 2014a, 12-3).
5. Las cuestiones relacionadas a la educación superior se tratan en el Objetivo 4 y la relación con la matriz productiva en el Objetivo 7.

todo, a la experiencia de los países del Sudeste asiático y, en particular, al caso coreano, modelo paradigmático para el desarrollo ecuatoriano, que pasó de ser una sociedad agraria a una sociedad industrial y de alta tecnología en pocos años, incluso con las desventajas de las enormes carencias de recursos naturales. Esta transformación pasa por tres aspectos: desarrollo de capacidades productivas (*inputs* y *outputs*), proyección administrativa y ejecución y la capacidad de innovación (Amsdem 2004).

## *1. Los datos*

Debido a la dificultad de hallar datos detallados sobre la política de becas, se recurrió a la base de datos de la redbecarios.com de SENESCYT.[6] Con esta base se estableció el tamaño de la muestra para obtener datos de diversas fuentes, sobre sexo, provincia de procedencia, área de estudios, tipo de estudios, estado de la beca, estudios previos, país de destino, universidad en la que se realizaron los estudios previos, etc. La muestra es de 388 personas y la selección de los individuos, de entre el universo de la base, se la hizo por métodos aleatorios de elección, con un nivel de confianza del 95% y usando una máxima varianza de 0,5.

Por supuesto, se puede argüir que el total de becarios es de 10.000 y el universo de referencia de la base de redbecarios.com apenas alcanzaba el 50%. La reducción de sesgos parte del supuesto de que no existen criterios de selección para incluir a unos y no a otros en la lista de redbecarios.com, y por ello se puede asumir que las 4.917 personas representan al *universo real*, pues no hay un criterio previo de selección para la alimentación de la base.

Para el caso de la primera parte que trata sobre política de becas, la fuente de todos los datos son las estadísticas que he obtenido al cruzar las fuentes de SENESCYT y redbecarios.com.

## *2. Becas en educación superior*

En términos generales, las becas otorgadas por la SENESCYT para estudios en el extranjero se dividen en:

a) Becas de convocatoria abierta
b) Becas de excelencia
c) Becas del Grupo de Alto Rendimiento (GAR)
d) Becas para estudios de inglés

---

6. Si bien para junio de 2015 el universo de becarios ascendía a 10.000 beneficiarios, redbecarios.com estaba alimentada con una base de datos de beneficiarios de becas que ascendía a 4.917 personas. Su intención era vincular a los becarios a través de una plataforma informativa, que a su vez funcionara como una red social. En la actualidad está deshabilitada.

La SENESCYT también funge como apoyo en programas de diferentes organismos de la cooperación internacional, pero las directrices de las mismas no dependen, al menos en forma exclusiva, de las políticas de la Secretaría.[7]

Las carreras que se priorizan para la selección de becarios están relacionadas al cambio de matriz productiva y parten de la división de saberes hecha por la Unesco. Las áreas son: Educación; Artes; Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística; Tecnologías de la Información y de la Comunicación; Ingeniería, Industria y Construcción; Agricultura, Silvicultura, Pesca y Veterinaria; Salud y Bienestar; Servicios. Las áreas de Ciencias Sociales, Psicología, Administración, entre otras, han quedado descartadas o reducidas a partir del año 2014. Los estudiantes escogen las carreras y universidades en las cuales quieren cursar sus estudios, bajo dos requisitos únicos: que los posgrados estén en una de las líneas priorizadas (sin que se determinen los posgrados específicos, sino solo por áreas) y que las universidades que los ofertan estén en una lista de universidades acreditadas y cuyos títulos son homologables.[8]

En todos los casos, para otorgar las becas, se ponderan ciertos criterios de la "meritocracia" del postulante, ya sea por la aprobación de exámenes de aptitudes o bajo el supuesto de que ser aceptado por una universidad de excelencia es sinónimo de la calidad. La relación con las áreas priorizadas de estudios es más estrecha con el objetivo de cambio o transformación de la *matriz productiva*, puesto que las áreas que se han priorizado son aquellas carreras de tecnología o en ciencias básicas (exceptuando las ciencias sociales).

Después de finalizar los estudios, los becarios están obligados a volver al país para la denominada *etapa de compensación*, que corresponde a retribuir con su trabajo dentro del territorio ecuatoriano, en empresas privadas, universidades o instituciones públicas, por un tiempo igual al doble de la beca concedida financiada por el Estado.

### *3. Distribución social, por lugar de origen y sexo*

Toda política de educación superior, incluyendo aquellas de becas en el exterior para estudios de posgrado, debe desarrollarse con base en la *capacidad instalada*, es decir, con las deficiencias del SES y con las estructuras sociales de desigualdad existentes. De acuerdo con Ramírez,

---

7. Para una explicación más detallada de cómo funcionan los programas de becas, se puede consultar la versión más extendida de este trabajo en el repositorio digital de la UASB.
8. En la primera convocatoria del año 2014, por ejemplo, del total de postulantes, el 60% fue seleccionado y cerca del 33% obtuvo una beca, lo que implica una alta posibilidad de éxito (SENESCYT 2014b).

la universidad en Ecuador era un espacio de reproducción de clase y distinción social. La universidad ecuatoriana se habría quedado en una fase en la que la educación superior ni se masificó, en un sentido de apertura de acceso, ni se vinculó al aparato productivo nacional, sino que permaneció como un campo de poder en el cual se educaban las clases altas y medias, destinadas al ejercicio del poder público o privado o a ejercer profesiones liberales (Ramírez 2011b).

En Ecuador, 9,5% de los ciudadanos mayores a 24 años tiene título universitario. Si tres de cada cuatro personas de este reducido grupo de población que tiene título pertenecen al 20% más rico de la población, podemos hablar de que la universidad ecuatoriana sigue estando en la tipología de una universidad elitista (Ramírez 2011b, 11).

Esta es la estructura con la que tiene que trabajar una política de becas; sin embargo, los mecanismos de asignación establecidos por las políticas de la SENESCYT, basados en la meritocracia, difícilmente rompen la distribución previa de la *universidad neoliberal*. Si bien los exámenes de postulación pretenden medir aptitudes más que conocimientos, no puede dejar de considerarse que los postulantes compiten en diferentes niveles de acceso y calidad de la educación recibida en los niveles básico y secundario, además de examinar conocimientos del idioma inglés. El manejo del inglés como requisito se asocia al supuesto de que la mayoría del conocimiento de alto nivel se realiza en este idioma, pero esto también constituye un filtro importante en lo que respecta al alcance y al acceso, tomando en cuenta que la educación de clases populares es muy deficiente en este rubro.

Estos filtros se evidencian al analizar la distribución de beneficiarios según tipo de IES: el 47% de becarios procede de universidades públicas, el 35% de cofinanciadas y el 12% de universidades privadas. Al parecer, los graduados de universidades privadas y cofinanciadas tienen mayor posibilidad de acceder a las becas, presumiblemente debido a los filtros antes descritos. Se debe tomar en cuenta que las universidades más grandes y con la mayor cantidad de estudiantes, como la Universidad de Guayaquil y la UCE, aportan apenas el 3% y el 6% de becarios, respectivamente.

Como se puede observar en el gráfico 2, más del 80% de las becas se concentra en quince universidades y el 45% en las cinco primeras universidades con la mayor cantidad de becarios, de las cuales cuatro se ubican en Quito y una en Guayaquil. La PUCE, que es cofinanciada, aporta igual cantidad de becarios que todas las demás universidades del país que no están entre las quince que más aportan.

**Gráfico 1**
**Acceso a becas de posgrado de acuerdo con el tipo de universidad en la que se realizaron estudios previos**

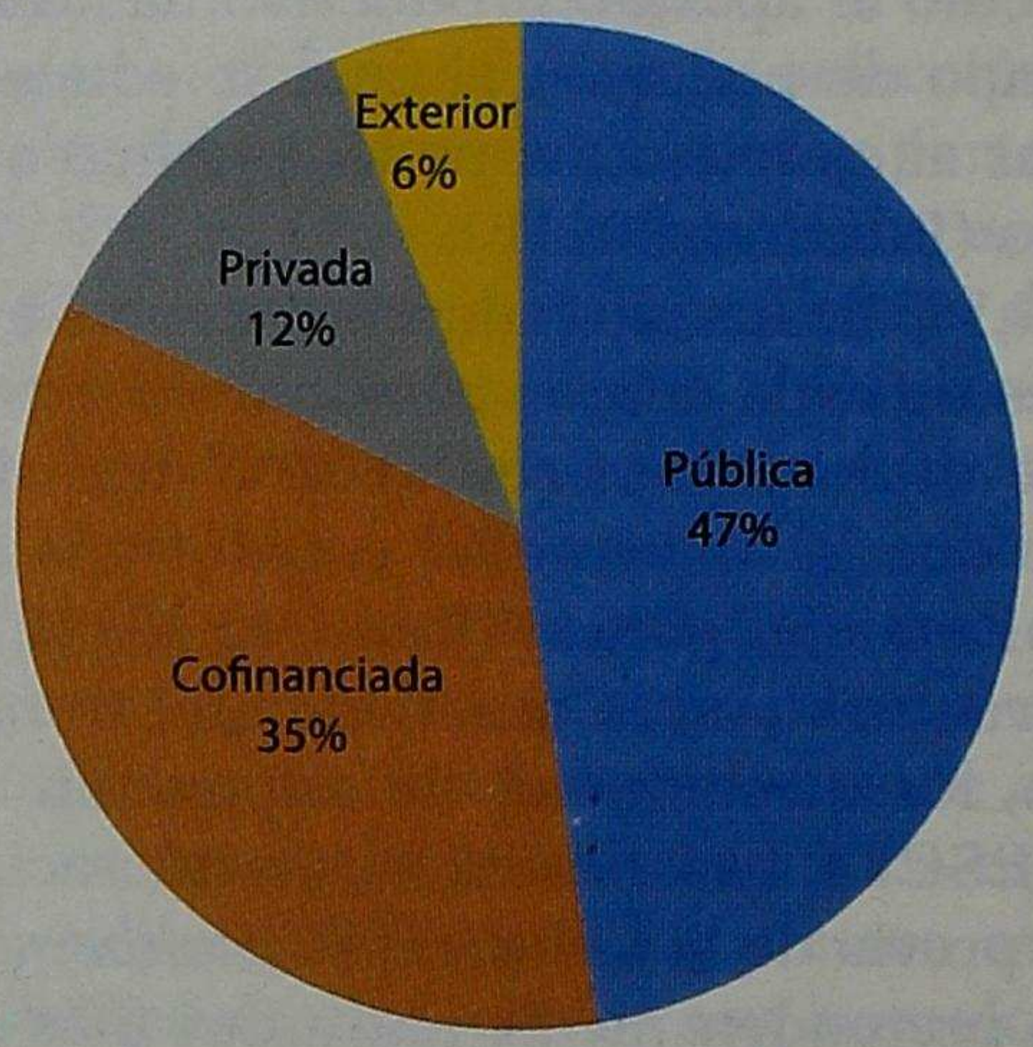
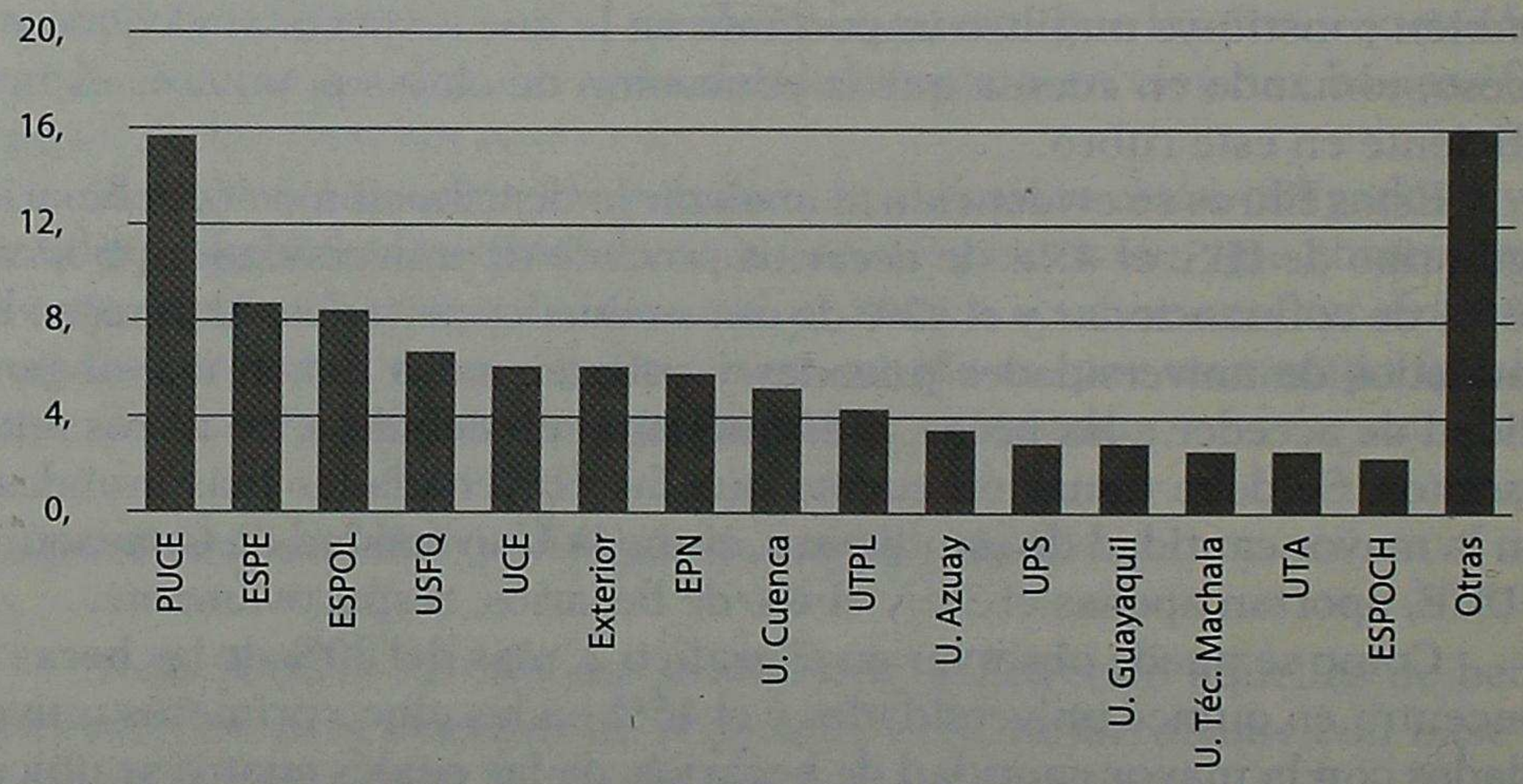



**Gráfico 2**
**Porcentaje de becarios de acuerdo con la universidad en la que realizaron estudios de pregrado**




Si se toma en cuenta la distribución por provincias, de acuerdo con el número de cédula de los beneficiarios, Pichincha concentra casi la mitad del total de becarios, aun cuando su población representa solo el 17% del total nacional. Guayas cuenta con el 17% de becarios y registra casi el 24% de la población del país. Si bien la política de becas debe trabajar sobre las estructuras heredadas en educación superior, esta no sigue un patrón definido con los objetivos de descentralización productiva y de homoge-

nización de la calidad de la educación en todo el territorio nacional. Las tres ciudades históricas del país (Quito, Guayaquil y Cuenca) concentran el 70% de los becarios. Una provincia como Manabí, aunque es la tercera más poblada del país, aporta el 3% del total de becarios, lo que puede ser un indicador de una forma de exclusión basada en la "meritocracia" y podría no corresponderse con los afanes de descentralización productiva.

**Cuadro 1**
**Proporción de becarios de acuerdo a la provincia de nacimiento**

| Provincia | Porcentaje |
|---|---|
| Pichincha (Quito) | 42,8 |
| Guayas (Guayaquil) | 16,8 |
| Azuay (Cuenca) | 10,3 |
| El Oro (Machala) | 5,4 |
| Loja (Loja) | 4,1 |
| Manabí | 3,1 |
| Tungurahua | 3,6 |
| Chimborazo | 3,6 |
| Imbabura | 2,3 |
| Cotopaxi | 2,1 |
| Otras | 5,4 |
| Total | 100 |

En lo que respecta a la distribución por género, el 57,2% de los becarios son hombres y el restante 42,8% son mujeres. Esta desigualdad en la distribución puede deberse al tipo de carreras priorizadas y a las tendencias culturales que asignan a cada género un rol determinado y un área de estudios dada.

En cuanto al país de destino, si se toman en cuenta los becarios para estudios de docencia de lengua inglesa, los EUA son la principal plaza, con 24% de becarios, seguido de España con 22,7%, Australia con 17,2%, Reino Unido con 6,7% y Chile con 5,9%. Si no se toman en cuenta a los becarios para estudios de inglés, España es el primer país con 25,9%, seguido de Australia con 18% y, en tercer lugar, EUA con 16,2%. Esto pone en entredicho los altos gastos frente a la pretendida calidad, sobre todo en el caso de España, cuyas universidades no ingresan en los más altos estándares de los *rankings* usados por la propia Secretaría.

## *4. Becas y cambio de matriz productiva*

El modelo de desarrollo que el Gobierno pretende construir está basado en la democratización de los bienes producidos mediante el conoci-

miento. Pasar de una sociedad de bienes finitos a una de bienes infinitos cimentada en el conocimiento es el eje central.[9]

Para lograr tal propósito, la SENPLADES ha identificado catorce industrias que deben ser priorizadas.

**Cuadro 2**
**Industrias priorizadas**

| | |
|---|---|
| **Bienes** | 1. Alimentos frescos y procesados |
| | 2. Biotecnología (bioquímica y biomedicina) |
| | 3. Confecciones y calzado |
| | 4. Energías renovables |
| | 5. Industria farmacéutica |
| | 6. Metalmecánica |
| | 7. Petroquímica |
| | 8. Productos forestales de madera |
| **Servicios** | 9. Servicios ambientales |
| | 10. Tecnología (software, hardware y servicios informáticos) |
| | 11. Vehículos, automotores, carrocerías y partes |
| | 12. Construcción |
| | 13. Transporte y logística |
| | 14. Turismo |

Fuente: SENPLADES (2012).

Además, se consideran cinco industrias estratégicas: Refinería y Petroquímica, en la Refinería del Pacífico, y Astillero, Metalurgia y Siderurgia.

En todos los casos, no existe una evaluación concreta de la capacidad ya instalada en el país y del número y tipo de profesionales necesarios para vincularse a las industrias priorizadas y estratégicas. Además, ¿cómo contribuirán, específicamente, los nuevos profesionales al cambio de la matriz productiva? No hay nada claro en la estrategia adoptada por la SENESCYT, puesto que son los becarios quienes escogen las carreras y universidades y no lo hacen en función de una demanda gestionada por la Secretaría, que se limita a incluir o excluir posteriormente en el proceso de postulación. El cuadro 3 muestra las carreras que estudian los becarios.

---

9. En un mercado global sumamente competitivo en bienes de alta tecnología, nuestro país no tiene la economía de escala necesaria para el consumo interno de los bienes producidos, asumiendo que el consumo local sería el primera paso para el *take off* productivo.

## Cuadro 3
## Áreas de estudio de becarios

| Área | Estudios | % |
|---|---|---|
| **Educación** | Educación e Inglés | 11,3 |
| **Ciencias Sociales** | Economía, Economía Agrícola, Economía, RRNN, CCSS, CCPP, RRII, Antropología, Arqueología, Administración Pública, Políticas Públicas, Historia, Ciencia, Derecho, DDHH, Derecho en Recursos Naturales, Desarrollo Humano, Gestión en Desarrollo Ambiental, Desarrollo Territorial, Desarrollo económico y Psicología. | 26,5 |
| **Administración** | Administración, Comercio y Turismo. | 3 |
| **TIC** | TIC, Gestión en TIC, Sistemas Informáticos, Software, Multimedia, Computación. | 7,4 |
| **Ciencias de la vida** | Salud, Terapias Médicas, Nutrición, Alimentos, Biología, Genética, Ciencias de la Vida, Microbiología, Biotecnología y Agrobiología. | 13,4 |
| **Ciencias básicas** | Química, Física, Matemáticas y Estadística. | 2,8 |
| **Ciencias de recursos naturales** | Geología, Geografía, Meteorología, Hidrología, Ingeniería Ambiental, Ciencias Ambientales, Ecología y Recursos Naturales | 6,7 |
| **Agricultura, Silvicultura y Pesca** | Agronomía, Veterinaria, Manejo de Suelos, Ciencias Forestales e Ingeniería Agropecuaria. | 2,8 |
| **Ciencias de la producción e innovación** | Energías Renovables, Ingeniería Química, Ingeniería Industrial, Administración de Procesos, Producción, Minería, Petróleos, Mecatrónica, Ingeniería Mecánica, Circuitos, Robótica, Hidráulica, Ingeniería Automotriz, Ingeniería Eléctrica, Telecomunicaciones, Telemática e Ingeniería en Alimentos. | 16,3 |
| **Ciencias de la producción e innovación** | Arquitectura, Urbanismo, Ingeniería Civil y Transporte. | 6,4 |
| **Artes y cultura** | Música, Cine, Arte Visual, Diseño, Cultura, Gestión Cultural, Lenguaje y Literatura. | 3 |

Fuente: redbecarios.com, página web de la SENESCYT.

Como se puede observar, casi uno de cada cuatro becarios estudia carreras o posgrados relacionados a las Ciencias Sociales y al Derecho (oferta plenamente accesible dentro del país) y el 49,6% de los beneficiarios estudian temas no relacionados al cambio de la matriz productiva. En un sentido más específico, en las áreas priorizadas, resulta difícil de-

terminar la posibilidad y el grado de inclusión de los profesionales a los objetivos del cambio de matriz. En un sentido más general, también se podría argüir que se pretende que buena parte de los becarios se vinculen a la docencia y tengan incidencia en lo posterior en la creación de la sociedad del conocimiento, pero hay que tomar en cuenta que, a partir del pago del período de compensación, los profesionales se quedan en situación de libre movilidad, lo que no garantiza su permanencia en el país si no se dan las condiciones para ocupar trabajo altamente calificado o, al menos, estarían subutilizados con una gran inversión a cuestas.

El cuadro 4 muestra las principales carreras de estudios en pregrado de los becarios. Casi la mitad de las carreras no están relacionadas directamente al cambio de la matriz productiva en sentido directo.

**Cuadro 4**
**Carreras de estudio en el pregrado de los becarios**

| Carrera | Porcentaje |
|---|---|
| Educación Inglés/Idiomas | 10 |
| Ingeniería en Sistemas | 7,6 |
| Ingeniería Electrónica y Telecomunicaciones | 6,3 |
| Ingeniería Agrónoma e Ingeniería Agropecuaria | 6,1 |
| Administración Empresas y Publicidad | 4,8 |
| Economía | 4,8 |
| Medicina/Odontología | 4,8 |
| Biología y Biotecnología | 4,5 |
| Derecho | 4,2 |
| Arquitectura | 3,9 |
| Ingeniería Mecánica | 3,9 |
| Otros | 39 |

Y en lo que respecta a las áreas generales de estudio en el pregrado, se repite la tendencia de las áreas seleccionadas para estudios de posgrado en el exterior.

**Cuadro 5**
**Áreas de estudio en el pregrado de los becarios**

| Área de estudios | Carreras | Porcentaje |
|---|---|---|
| Ciencias Sociales | Economía, Sociología. RRII, Derecho, Psicología, Artes Liberales y Comunicación Social. | 18,1 |
| Administración | Administración, Ingeniería Comercial, Publicidad y Turismo. | 8,2 |

| | | |
|---|---|---|
| Ciencias de la Vida/ Medicina | Medicina, Odontología, Terapia Física y Nutrición. | 7,1 |
| Ciencias de la Vida | Biología y Biotecnología | 4,5 |
| Educación | Educación Inglés, Lenguas y Pedagogía. | 10,3 |
| Artes y Humanidades | Música, Sonido, Cine, Arte, Literatura, Diseño y Filosofía. | 3,0 |
| Ciencias de los Recursos Naturales | Ingeniería Ambiental, Ecología, Oceanografía, Geografía y Geología. | 5,1 |
| Ciencias Básicas | Matemáticas, Química, Física y Estadística. | 3,0 |
| Agricultura/ Silvicultura/Pesca | Ingeniería Agrónoma, Ingeniería Agropecuaria, Veterinaria y Ingeniería Forestal. | 7,6 |
| Ciencias de la Producción e Innovación | Ingeniería Electrónica, Telecomunicaciones, Electromecánico, Mecatrónica, Industrial, Alimentos, Automotriz, Eléctrico y Petróleos. | 19,1 |
| Ciencias de la Producción e Innovación | Arquitectura, Ingeniería en Transportes, Ingeniería Logística e Ingeniería Civil. | 6,1 |
| TIC | Sistemas y TIC | 7,6 |

La concatenación entre los programas de becas y el cambio de la matriz productiva sigue apenas la relación básica entre educación y desarrollo. En sí misma, la línea argumental de investigación traducida a tecnología y crecimiento es difícil de sostener directamente (Villavicencio 2013b). Esto se agudiza aún más si se toma en cuenta que el exceso de amplitud de los programas de becas no permite dirigir de forma clara la demanda.

## 5. Conclusiones

No existen indicios que demuestren la relación clara entre el cambio de la matriz productiva y la política de becas. La idea central de las mismas sería comprar conocimiento en el extranjero para reproducirlo aquí.

Se supone que el Estado ha gastado más de US $ 260 millones en los cinco años de implementación de esta política, lo que implica una inversión de alrededor de US $ 50 millones por año. Este dato, sin embargo, parece bastante discreto de acuerdo con los topes máximos de las becas, que sobrepasan los US $ 100.000 para Convocatoria Abierta y llegan a los US $ 250.000 para estudios en universidades de excelencia. Este último monto equivaldría a casi sesenta años de trabajo con el salario básico unificado

vigente en Ecuador. La apuesta es grande, al parecer, pero no se entiende claramente el norte de tal expectativa.

La falta de lineamientos claros para una política pública que permita maximizar la inversión con relación a las condiciones existentes en el país, sumado al desconocimiento de la demanda específica de los profesionales requeridos, da cuenta de que las 10.000 becas otorgadas no son más que un dato que no habla de la calidad del gasto. Bajo estas circunstancias, la argumentación de la creación de una *masa crítica* de profesionales especializados apenas se sostiene por sí misma y está más vinculada a la mano invisible y al *laissez faire* que a una política pública coherente y que cuide la inversión pública.

Si bien el Gobierno ha tenido que trabajar con las estructuras educativas existentes, el sistema "meritocrático" que se ha pensado termina por compensar a los ya compensados, provocando una forma de *efecto San Mateo*,[10] en la que se perpetúan los beneficios para quienes han tenido acceso a la educación superior, compensando las cualidades individuales en vez de crear condiciones que favorezcan a la sociedad en su conjunto.

Como resultado tenemos que las becas se concentran en las ciudades más grandes, en sectores poblacionales medios y altos, de acuerdo con las universidades de estudio en el pregrado. Tampoco se puede decir que haya una mayor ponderación para carreras directamente ligadas al desarrollo tecnológico, como se puede ver, ya que uno de cada cuatro becarios estudió Ciencias Sociales y uno de cada dos en nada vinculado al cambio de la matriz productiva. Tampoco existe evidencia de que haya una correspondencia entre las políticas de becas y el sistema universitario que se pretende forjar. Bajo esta realidad, la pregunta que cabe es: ¿qué se pretende con la política de becas?

## Institutos Superiores Técnicos y Tecnológicos

### *1. La reforma de ISTT*

La definición dada por el CEAACES para estos institutos es la siguiente: "Son instituciones de educación superior dedicadas a la formación académica orientada al diseño, ejecución y evaluación de funciones y procesos

---

10. *The Matthew Effect in the Reward System* es una forma denominativa introducida por Robert Merton (1968), con la que conceptualiza el sistema de premios y reconocimientos en el campo de la ciencia, notando que los focos de atención se acumulan por criterios *ad hominem* en autores reconocidos, antes incluso de que se analicen las propuestas. Lo llamó Efecto Mateo por una sentencia del *Evangelio según San Mateo*, que dice: "A quien tiene, se le dará, pero a quien no tiene, incluso lo poco que tiene le será quitado". Uso la denominación de Merton para notar la tendencia a la acumulación de privilegios en el caso de las becas de políticas de educación superior.

relacionados con la producción de bienes y servicios, incluyendo proyectos de aplicación, adaptación e innovación tecnológica" (CEAACES 2014).

De acuerdo con la Ley de Educación de 1983[11], la educación técnica y tecnológica (ETT) era reconocida como un tipo de estudio de posbachillerato que aportaba a los estudiantes habilidades y destrezas técnicas y cuya rectoría era difícil de discernir entre el Ministerio de Educación y Cultura y el antiguo CONESUP, lo que condujo a una especie de indefinición, un limbo entre el bachillerato y el tercer nivel. Esta indeterminación constituyó uno de los problemas formales sobre la calidad del título terminal otorgado por los ISTT (se dificultaba verlos como títulos terminales en sí mismos). A su vez, esto podría estar relacionado con el desprestigio social que tiene el aprendizaje de trabajos manuales, percibidos como inferiores en relación al trabajo *intelectual*. Por ello, no solo la remuneración podía ser inferior, sino que, en términos de prestigio de campo (Bourdieu 2007), el valor social otorgado se traducía en problemas concretos, como la baja tasa de matrícula, baja inversión pública, etcétera.

En la medida en la que se quiere vincular la ETT con el cambio de matriz productiva y las necesidades de producción en cada territorio, se establece una relación de tasa de matrícula de carreras técnicas y tecnológicas con respecto a la tasa de matrícula universitaria. Esta relación se ve como un indicador de desarrollo y una opción de estudio profesionalizante con gran salida laboral. De acuerdo con datos de la SENESCYT, en países como Bélgica, de alta concentración poblacional y con industrias de mediano capital, la relación de matrícula entre ETT y universidades es 50/50, en China la correspondencia es de 47 ETT y 53 universidades y el promedio mundial es de 25 y 75, mientras que en Ecuador, para el año 2010, tenemos un 12% de matrícula en ETT y un 88% en universidades (Benítez y otros 2016, 388).

Con base en la baja tasa de matrícula y en la proyección de aumento, se realizó un reordenamiento de la ETT. Esta es todavía es difícil medir, pero de ella se pueden extraer ciertos elementos importantes de análisis y varias incongruencias con respecto a los objetivos perseguidos. Dos han sido los hitos importantes de este reordenamiento:

a. El cierre de 125 ISTT, la absorción de 219 ISTT por parte de la SENESCYT y la posterior categorización de los institutos y de la oferta presentada.[12]

---

11. Elevada a la categoría de Ley Orgánica en el año 2001.
12. "El Mandato Constituyente No. 14, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente el 22 de julio de 2008, establece la obligación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) de elaborar un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento". (CONEA 2009)

b. El Proyecto de Reconversión de ISTT, en el cual se pretende potenciar 40 ISTT de acuerdo con criterios de necesidades, potencialidades o vocaciones productivas en los territorios.

En resolución emitida por el CES, expedida el 14 de diciembre de 2011, se declara la extinción de 125 ISTT, por no cumplir con estándares mínimos de calidad o, en algunos casos, por ni siquiera existir. De los ISTT cerrados, 32% se encontraban en Pichincha (casi todos en Quito), 22,4% en Guayas (de la misma manera, casi todos en Guayaquil), 8% en Manabí 4,8% en Azuay, 5,6% en El Oro y tan solo 4% para el total de la Región Amazónica.

Esta distribución da cuenta de la alta concentración de la oferta educativa en el país. El 55% de los ISTT extinguidos se encontraba en las dos principales ciudades o áreas metropolitanas. También da cuenta del crecimiento desordenado de la oferta y, por ende, de la aseveración de la ausencia de un sistema de educación superior.

De la posterior evaluación realizada mediante el mandato, se cuenta que en la actualidad existen 219 ISTT registrados, divididos bajo las siguientes orientaciones:

a) Institutos Superiores Pedagógicos (ISPED) e Institutos Superiores Pedagógicos Interculturales Bilingües (ISPEDIB). De estos, se cuentan con veintitrés ISPED que no han sido acreditados y cinco ISPEDIB ya acreditados (CEAACES 2014).
b) Institutos Superiores de Artes y Conservatorios, los cuales se revisaron a inicios de 2014 y siete de ellos esperan todavía por acreditación, entre ellos, el Conservatorio Superior Nacional de Música de Quito (CSNM), en teoría, la institución de educación musical más importante del país a ese nivel.
c) Los institutos técnicos y tecnológicos relacionados a la industria, construcción y TIC.
d) Aquellos centrados en servicios, como administrativos, recursos humanos y turísticos, etcétera.

La distribución nacional de los ISTT existentes es la siguiente:[13]

13. La planificación territorial en el país está dividida en nueve zonas, distritos y circuitos. El conjunto de varias provincias forma una Zona, con dos salvedades, Quito y Guayaquil. La distribución es la siguiente: Zona 1: Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos; Zona 2: Orellana, Napo y Pichincha (excepto el D. M. de Quito); Zona 3: Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua y Pastaza; Zona 4: Manabí y Santo Domingo; Zona 5: Bolívar, Guayas (excepto Guayaquil), Los Ríos, Santa Elena y Galápagos; Zona 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago; Zona 7: El Oro, Loja y Zamora; Zona 8: Guayaquil, y Zona 9: D.M. de Quito.

## Cuadro 6
## ISTT existentes por zonas

| Zona 1 | | | |
|---|---|---|---|
| Pública | 19 | Esmeraldas | 5 |
| Cofinanciada | 1 | Imbabura | 11 |
| Autofinanciada | 3 | Carchi | 5 |
| Total | 23 | Sucumbíos | 2 |
| **Zona 2** | | | |
| Pública | 3 | Orellana | 1 |
| Cofinanciada | 2 | Napo | 3 |
| Autofinanciada | 3 | Pichincha | 4 |
| Total | 8 | | |
| **Zona 3** | | | |
| Pública | 41 | Chimborazo | 23 |
| Cofinanciada | 1 | Cotopaxi | 10 |
| Autofinanciada | 15 | Tungurahua | 21 |
| Total | 57 | Pastaza | 3 |
| **Zona 4** | | | |
| Pública | 6 | Manabí | 8 |
| Cofinanciada | 0 | Sto. Domingo | 6 |
| Autofinanciada | 8 | | |
| Total | 14 | | |
| **Zona 5** | | | |
| Pública | 14 | Bolívar | 7 |
| Cofinanciada | 0 | Guayas | 3 |
| Autofinanciada | 2 | Los Ríos | 6 |
| Total | 16 | | |

| Zona 6 | | | |
|---|---|---|---|
| Pública | 15 | Azuay | 9 |
| Cofinanciada | 2 | Cañar | 10 |
| Autofinanciada | 7 | Morona | 5 |
| Total | 24 | | |
| **Zona 7** | | | |
| Pública | 18 | | |
| Cofinanciada | 6 | El Oro | 10 |
| Autofinanciada | 9 | Loja | 16 |
| Total | 33 | Zamora | 7 |
| **Zona 8 Guayaquil** | | | |
| Pública | 10 | | |
| Cofinanciada | | | |
| Autofinanciada | 24 | | |
| Total | 34 | | |
| **Zona 9 DM Quito** | | | |
| Pública | 17 | | |
| Cofinanciada | | | |
| Autofinanciada | 55 | | |
| Total | 72 | | |

Fuente: Benítez y otros (2016).

Para el año 2009, momento en el que los ISTT pasan a pertenecer al sistema de educación superior, se registran 219 ISTT, de los cuales 48,8% eran públicos, 47,5% autofinanciados y 3,6% cofinanciados. Sin embargo, se conocía únicamente la oferta de 209 ISTT, que estaba distribuida de la siguiente manera: 52% en carreras de administración, 41% en TIC, 24,8% en carreras relacionadas a ingenierías, 20% en artes y 14% en salud y bienestar (CEEACES 2016). Entre otros datos, resalta que el 70% de los docentes tenían título de tercer nivel, casi siempre en docencia general, sin la existencia de especialistas. También se identificó que el 14% era profesor a tiempo completo y el 30% trabajaba menos de diez horas semanales (Benítez y otros 2016).

Las 140 entidades públicas registradas ofertaban 796 carreras, de esta oferta, el 30% eran carreras vinculadas a las Ciencias Sociales, Derecho y Administración, el 26,7% a Ingenierías, el 14% a Ciencias y el

9% a Agricultura. De todos estos ISTT, el 97% no contaba con la infraestructura adecuada (Benítez y otros 2016).

Posteriormente, el CEAACES realizó una nueva evaluación en el año 2013, con un modelo aplicado a una muestra de trece ISTT, que luego fue socializado con representantes de 193 ISTT. Como resultado de este proceso, en julio de 2014 se implementó la nueva metodología basada en cuarenta y cinco preguntas. Su aplicación y proceso de apelación comprendió tres semestres entre 2014 y 2015, y se presentaron finalmente los resultados en mayo de 2016.

Este nuevo informe de evaluación del CEAACES, que considera criterios de pertinencia de la oferta educativa con las necesidades del país, currículo, docencia, infraestructura y ambiente institucional, arroja los siguientes resultados:

a) 47 ITTS acreditados: deben presentar un plan de mejoras.
b) 64 ITTS en proceso de acreditación: condicionado a la presentación de un plan de fortalecimiento institucional.
c) 80 ITTS en proceso de acreditación: fuertemente condicionado
d) 28 ITTS no acreditados: deben presentar un plan de aseguramiento de la calidad.

### *2. El proyecto de reconversión de Institutos Técnicos y Tecnológicos*

Este proyecto fue presentado a la SENPLADES en el año 2013 y aprobado con carácter de prioritario y emblemático. Cuenta con una inversión de US $ 308 millones, ejecutables en cuatro años y un mes, de noviembre de 2013 a diciembre de 2017. La iniciativa cuenta con tres componentes: a) la reconversión de los ISTT implicará que la propuesta educativa sea de calidad y sea pertinente a la demanda de los sectores estratégicos, de acuerdo con las necesidades en cada territorio, b) el equipamiento de los ISTT con talleres y laboratorios y c) dotar de infraestructura a varios de ellos.

De acuerdo con la SENESCYT, para determinar los ISTT que se deben reconvertir, se hizo un análisis multicriterio, basándose en aspectos macro, meso y micro (Benítez y otros 2016). Los criterios en general serían:

a) **Nacional-macro-análisis** de tasa de matrícula (número de matriculados en todo el sistema de educación superior), empleabilidad del egresado y número de estudiantes en ISTT.
b) **Regional-meso-número** de carreras en áreas productivas en cada territorio (basados en la priorización del cambio de matriz productiva) e infraestructura disponible.
c) **Local-micro-calificación** de los ISTT (con base en la evaluación de 2009) en infraestructura y docencia.

Con base en estos criterios, la Secretaría se valió de dos consultorías para ver la pertinencia de creación de cuarenta y siete nuevas carreras con base en la vocación productiva de los territorios. Esta fue analizada sobre un levantamiento de información de las capacidades territoriales en el marco del cambio de matriz productiva; es decir, que cada territorio tenga una infraestructura existente o el potencial de crecimiento en ciertas áreas. Se busca que haya correspondencia entre la oferta educativa de los ISTT y la mano de obra requerida, con el fin de que no solo los egresados encuentren empleo en sus propias zonas de estudio, sino que puedan realizar prácticas en las empresas cercanas a su ISTT.

**Cuadro 7**
**Nueva oferta educativa basada en vocación productiva en los territorios**

<table>
<tr><th colspan="3">ARTES Y HUMANIDADES</th></tr>
<tr><td>Tecnología Superior en Animación Multimedia:<br>Imbabura<br>Chimborazo<br>Loja<br>Manabí<br>Pichincha</td><td colspan="2">Tecnología Superior en Audiovisual:<br>Pichincha<br>Imbabura<br>Chimborazo<br>Loja<br>Manabí</td><td>Tecnología Superior en Radio:<br>Pichincha<br>Morona Santiago<br>Cañar<br>Sucumbíos<br>Chimborazo<br>Los Ríos</td></tr>
<tr><td>Tecnología Superior en Cerámica:<br>Azuay</td><td colspan="2">Tecnología Superior en Sonido:<br>Azuay<br>Guayas<br>Pichincha</td><td>Tecnología Superior en Fotografía:<br>Pichincha<br>Chimborazo<br>Guayas</td></tr>
<tr><th colspan="4">CIENCIAS NATURALES, MATEMÁTICAS Y ESTADÍSTICA</th></tr>
<tr><td colspan="2">Tecnología Superior en Medición y Monitoreo Ambiental:</td><td colspan="2" rowspan="2">Tecnología Superior en Biotecnología:<br>Imbabura<br>Napo<br>Guayas</td></tr>
<tr><td>Santo Domingo de los Tsáchilas<br>Manabí<br>Guayas<br>Napo</td><td>Esmeraldas<br>Zamora Chinchipe<br>Sucumbíos</td></tr>
<tr><th colspan="4">TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN</th></tr>
<tr><td colspan="2">Tecnología Superior en Desarrollo de Software:<br>Imbabura<br>Guayas<br>Pichincha</td><td colspan="2">Técnico Superior en Redes y Telecomunicaciones:<br>Imbabura<br>Guayas<br>Pichincha<br>Chimborazo</td></tr>
</table>

<table>
<tr><th colspan="4">TECNOLOGÍA, INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN</th></tr>
<tr><td>Técnico Superior en Mecánica y Operación de Máquinas Envasadoras:<br>Manabí<br>Guayas</td><td>Tecnología Superior en Automatización e Instrumentación:<br>Esmeraldas<br>Manabí<br>Guayas<br>Sucumbíos</td><td>Tecnología Superior en Confección Textil:<br>Imbabura<br>Azuay<br>Tungurahua</td><td>Tecnología Superior en Construcción:<br>Cañar<br>Chimborazo<br>Guayas<br>Los Ríos</td></tr>
<tr><td>Tecnología Superior en Electricidad (MOU):<br>Azuay<br>Pichincha<br>Guayas</td><td>Tecnología Superior en Fabricación de Calzado:<br>Imbabura<br>Azuay<br>Tungurahua</td><td>Tecnología Superior en Mecánica Industrial (MOU):<br>Azuay<br>Pichincha<br>Guayas</td><td>Tecnología Superior en Impresión Offset y Acabados:<br>Pichincha<br>Guayas</td></tr>
<tr><td>Tecnología Superior en Mecánica Naval:<br>Manabí<br>El Oro<br>Guayas</td><td>Tecnología Superior en Mecatrónica Automotriz:<br>Santo Domingo de los Tsáchilas<br>Guayas<br>Pastaza<br>Pichincha</td><td>Tecnología Superior en Operaciones Petroleras:<br>Esmeraldas<br>Manabí<br>Sucumbíos</td><td>Tecnología Superior en Plásticos:<br>Guayas<br>Pichincha</td></tr>
<tr><td>Tecnología Superior en Procesamiento de Alimentos:<br>Manabí<br>Pichincha<br>Guayas<br>Bolívar<br>Loja</td><td>Tecnología Superior en Procesamiento de Cuero:<br>Tungurahua</td><td>Tecnología Superior en Producción Textil:<br>Imbabura<br>Pichincha<br>Tungurahua</td><td>Tecnología Superior en Refrigeración y Aire Acondicionado:<br>Manabí<br>Guayas</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Tecnología Superior en Soldadura:<br>Manabí<br>El Oro</td><td rowspan="2">Tecnología Superior en Química:<br>Imbabura<br>Pichincha<br>Guayas</td><td colspan="2">Tecnología Superior en Energías Alternativas:</td></tr>
<tr><td>Santo Domingo de los Tsáchilas<br>Napo</td><td>Morona Santiago<br>Loja</td></tr>
<tr><th colspan="4">AGRICULTURA, SILVICULTURA, PESCA Y VETERINARIA</th></tr>
<tr><td>Tecnología Superior en Acuicultura:<br>Manabí<br>El Oro</td><td colspan="2">Tecnología Superior en Floricultura:<br>Cotopaxi<br>Azuay<br>Pichincha</td><td>Tecnología Superior en Forestal:<br>Los Ríos<br>Napo<br>Esmeraldas</td></tr>
</table>

| **Tecnología Superior en Producción Pecuaria:** | | **Tecnología Superior en Producción Agrícola:** | |
|---|---|---|---|
| Cañar<br>Tungurahua | Carchi<br>Los Ríos | Cañar<br>Tungurahua<br>Carchi | Los Ríos<br>Bolívar |
| **BIENESTAR Y SALUD** | | | |
| **Técnico Superior en Atención Primaria de Salud:** | | **Tecnología Superior en Desarrollo Infantil:** | |
| Santo Domingo de los Tsáchilas<br>El Oro<br>Cotopaxi<br>Pichincha<br>Imbabura<br>Azuay<br>Morona Santiago<br>Guayas<br>Tungurahua | Los Ríos<br>Napo<br>Esmeraldas<br>Carchi<br>Chimborazo<br>Bolívar<br>Zamora Chinchipe<br>Loja<br>Manabí | Chimborazo<br>Sucumbíos<br>Cañar<br>Guayas<br>Pichincha<br>Pastaza<br>Manabí<br>Loja<br>Santo Domingo de los Tsáchilas<br>Imbabura<br>Zamora Chinchipe | Bolívar<br>Morona Santiago<br>Pastaza<br>Carchi<br>Guayas<br>Esmeraldas<br>Napo<br>Los Ríos<br>Tungurahua<br>Azuay<br>El Oro |
| **SERVICIOS** | | | |
| **Técnica Superior en Arte Culinario Ecuatoriano:**<br>Pichincha<br>Azuay<br>Manabí | **Técnico Superior en Entrenamiento Deportivo:**<br>Imbabura<br>Pichincha<br>Azuay<br>Esmeraldas | | **Técnico Superior en Guía Turística:**<br>Pichincha |
| **Técnico Superior en Seguridad Ciudadana y Orden Público (I):** | | **Técnico Superior en Seguridad Ciudadana y Orden Público (II):** | |
| Santo Domingo de los Tsáchilas<br>Imbabura<br>Cotopaxi<br>Cañar<br>El Oro<br>Azuay | Tungurahua<br>Guayas<br>Los Ríos<br>Napo<br>Carchi | Chimborazo<br>Morona Santiago<br>Bolívar<br>Loja | Manabí<br>Pastaza<br>Pichincha |

Fuente: Benítez y otros (2016).

La explicación sobre la vocación productiva se ha realizado bajo criterios de especialización o polarización de producción. La idea sería potenciar las redes ya creadas y aprovechar la supuesta capacidad instalada, puesto que el proyecto de reconversión funciona bajo la lógica de la formación dual (FD).

Formación dual es un concepto de enseñanza nacido en Alemania que pretende formar técnicos con base en la teoría y la práctica para

construir así una economía social de mercado aumentando la participación de los empleados en la riqueza social, garantizando altos estándares de productividad y calidad en todos los ámbitos de la economía (Rindfleisch y Maennig-Fortmann 2015). La formación dual busca colocar a los estudiantes en empresas para que realicen una educación práctica que se completa con la educación teórica en los ISTT.

La formación dual ha sido ya aplicada en varios países de Europa y en otros tres países de América Latina (Perú, México y Colombia). En el caso ecuatoriano, en el año 2013, un ensayo de aplicación de esta modalidad estuvo a cargo del modelo desplegado previamente por el Instituto Tecnológico Superior Alemán, que mantiene ya una red de empresas (sobre todo aquellas relacionadas, de alguna manera, con Alemania, ya sea por capitales, exportaciones, importaciones, etc.) y en la cual el modelo se ha mostrado exitoso (Benítez y otros 2016).

El funcionamiento de la FD está íntimamente relacionado con el compromiso efectivo de las empresas y su capacidad real de asimilación de aprendices: "Son las mismas empresas las que deciden cuántos puestos de formación ofrecen y a qué aprendices contratan. Sobre todo, en tiempos económicamente difíciles, puede ocurrir con frecuencia que los alumnos con menor rendimiento no encuentren ninguna empresa que les ofrezca una plaza" (Rindfleisch y Mannig-Fortmann 2016, 11).

En este sentido, me parece importante destacar varios elementos centrales que deben ser considerados para el éxito de este proyecto:

1. El sistema de FD ha tenido un impacto importante en países de Europa, como Alemania, Suiza, Países Bajos, Bélgica, Austria. De acuerdo con un estudio reciente de la Bertelsmann Stiftung (Wolter y Mülehmann 2015), se realizó una simulación con dos modelos de costes para las empresas. Los resultados arrojaron que la relación del costo (de mantener a un estudiante en formación) frente al beneficio supera el punto de equilibrio, lo que termina por otorgar beneficios netos a las empresas en todos los tipos de ocupación adscritos al programa de FD. Sin embargo, en el caso suizo, solo 1/3 de los aprendices continúa en la misma empresa después de su graduación y en Alemania 2/3.

En el caso en que no existen altos costes de contratación para ciertas empresas (automotriz y química, que necesitan de mayor cualificación), existe un beneficio ulterior, dado que las competencias profesionales son más difíciles de hallar en el mercado. Otro hallazgo interesante es que los beneficios obtenidos por el trabajo del propio aprendiz son mayores mientras más grande sea la empresa.

En general, este estudio demuestra que, a mediano plazo, la aplicación de la FD es beneficiosa para esos casos. De acuerdo con este estudio, alrededor del 60% de la tasa de matrícula promedio en educación superior se concentra en la FD, mientras que en países como España, con un

índice de desempleo juvenil de alrededor del 50%, la tasa de matrícula desde la aplicación del modelo de FD es del 3%.

Es indudable que el éxito de la FD depende de un pacto posible entre empresarios, el Estado y la sociedad civil, análogo al modelo conocido como triple hélice (Villavicencio 2013). Podríamos destacar que, teóricamente, los modelos de acumulación capitalista en los países del centro son el producto de un pacto posterior a la Segunda Guerra Mundial, en la que se abandonaron proyectos rentistas de acumulación por otros de inversión productiva, de acuerdo con el modelo keynesiano (Boyer y Saillard 1995; Piketty 2014), en el que la inversión y el aumento salarial permitían empujar el consumo y por ende crear un círculo virtuoso de producción-consumo. A partir de la Segunda Guerra Mundial, en países como Francia, Alemania, Inglaterra y Japón, además del dinero inyectado por los EUA para crear importantes socios comerciales, un pacto entre sindicatos y capitalistas permitió un gran crecimiento, con niveles cercanos al pleno empleo.

Este modelo se fue debilitando a inicios de los años 70, en un pacto que se fue resquebrajando de a poco. En el caso alemán, este pacto se rehabilita con la expedición de la Ley de Formación Técnica de 1969, la cual consolidó los intereses de los tres grupos involucrados: Estado, empleadores y empleados (Rindfleisch y Maennig-Fortmann 2015). Así, el éxito de la FD no solo pasa por una importante capacidad instalada, sino por este tipo de pacto, que se ve acrecentado por medidas fiscales que hacen relativamente atractiva la participación en este proyecto. En el caso alemán, medidas fiscales como reducción del impuesto a la renta o beneficios en cuotas de mercado en bienes y servicios contratados por el Estado fueron algunas de las medidas contempladas (Rindfleisch y Maennig-Fortmann 2015).

A este pacto, se introduce la real dimensión de las capacidades instaladas. Los países exitosos en la FD evaluados en el estudio, como Suiza, Bélgica o Alemania, comprenden varias de las zonas más industrializadas del mundo, además del espacio de Flandes, la conurbación del Rin-Ruhr, Viena o Zúrich. En el caso alemán, por ejemplo, la mayoría de empresas participantes en la FD son pequeñas y medianas. La tasa de retorno de la inversión en los costos por estudiante hace posible la subvención y pago del aprendiz. En estos países, el costo promedio anual por estudiante es de 17.933 euros (Rindfleisch y Maennig-Fortmann 2015). Este costo es superior al de un estudiante en una universidad alemana, que representa para el Estado unos 8.000 euros anuales. Sin embargo, dado que en el caso de la FD los costos son compartidos entre la empresa y el Estado, un estudiante en este sistema le termina costando al estado 2.700 euros anuales, es decir, 66% menos.

Como se puede ver, la FD comporta elementos interesantes y ha tenido un éxito considerable, como respuesta a la caída demográfica y de mano de obra calificada en estas regiones de Europa occidental y central

y permite a la empresa privada que sea copartícipe de los gastos de los que luego habrán de beneficiarse.

2. Para el caso ecuatoriano, la cuestión es diferente. En Ecuador, el sistema de FD está aplicado en un sentido ideal, como una excelente idea en términos teóricos, sostenida desde la Embajada de Alemania en Quito, la Cámara de Industria Ecuatoriano-Alemana (AHK), el ISTT Alemán, la GIZ, etc. La opción de la implementación de la FD ha sido adoptada por la SENESCYT de manera casi acrítica, en el sentido de la aplicación efectiva, basándose en el modelo exitoso del ISTT Alemán, el cual ha sido premiado internacionalmente y ha obtenido las mejores calificaciones en la evaluación del CEAACES.

Cabe destacar, sin embargo, que este modelo es exitoso para el caso de un instituto privado con amplias redes relacionadas con la AHK, sostenido además por el propio pago de los estudiantes (personas de ingresos medio altos) y en una ciudad como Quito. Para el año 2013, en el cual se aprobó el Proyecto de Reconversión, en el que la FD sería el pilar, junto a la territorialidad, no existía ninguna base de datos en la que se hubiera medido la real capacidad de asimilación de la oferta de aprendices en el mercado, sin que se hayan ofrecido medidas fiscales o tributarias concretas (exenciones a pagos de impuestos, por ejemplo, o claridad en la relación laboral que tendrán con los aprendices) a las empresas privadas para que se acojan al sistema.

3. No se puede dejar de notar que la aplicación de la FD ha tomado una directriz unívoca. La política ha partido únicamente desde el Estado, sin que se conozca la real disposición del sector privado para participar. Por ello, mi afirmación de que funciona como un sistema ideal, el cual se quiere implementar sin criterios concretos. No existen tampoco antecedentes del pacto necesario, descrito anteriormente.

4. La transformación de la educación técnica y tecnológica era un imperativo, una necesidad de un país ante el crecimiento de una oferta educativa caótica y sobresaturada. El cierre de ciento veinticinco institutos que prácticamente no estaban operativos era una medida lógica, sin embargo, se podrían realizar varias observaciones con respecto a otros elementos del proyecto de ISTT de la SENESCYT.

La creación del SNNA permitió ordenar desde el Estado (es decir, se centralizó) la demanda a ciertas carreras, sobre los criterios de pertinencia, salida laboral, saturación, calidad, etc. Al crear el SNNA como filtro para acceso a carreras de tercer nivel (el puntaje obtenido en las pruebas de ingreso o pruebas para obtener el bachillerato o la cantidad de cupos disponibles son algunos de estos filtros), claramente se pretende reorientar la demanda hacia las carreras priorizadas por el propio Gobierno. El actual objetivo es reorientar la tasa de matrícula del 12% al 60% para los ISTT (SENPLADES 2013, 177). Por esto, se podría aseverar

que existe un sistema vinculado a través de varios niveles y mecanismos, lo que no necesariamente garantiza que funcione bien o que sea adecuado para el desarrollo del país o los propios objetivos que se persigue en el PNBV.

5. Uno de los grandes problemas a los cuales se debe enfrentar el Proyecto de Reconversión a través de la FD es la demanda efectiva de aprendices y la capacidad de absorción de los mismos por parte de empresas. Si consideramos que las dos terceras partes de la carrera se deberían cursar en las empresas y que actualmente Ecuador es un país sin los necesarios incentivos de inversión, con una economía contraída y con una dudosa ética y visión empresarial, esta confianza en la demanda laboral podría no funcionar. Hay demasiados factores exógenos a los tomadores de decisiones para el éxito de un proyecto emblemático de US $ 308 millones que no partió midiendo la demanda efectiva.

Se debe tener en cuenta que la mayoría de las empresas ecuatorianas pertenecen al rubro de micro y pequeñas empresas, en las cuales los propietarios son trabajadores y difícilmente pueden pagar aprendices o beneficiarse de exenciones fiscales. El tamaño de una economía se puede medir por el número de empleados promedio en una empresa (Amsdem 2004b). De acuerdo con el estudio de Betelsmann, en términos de beneficios netos, las empresas que más se favorecen de este tipo de sistema educativo son las grandes empresas, pues los costos relativos son menores, incluso en casos en donde la capacitación en aulas de clase es más necesaria y hay menos tiempo de trabajo directo en la empresa. En el caso del Ecuador, esta no sería la norma. Para la aplicación efectiva de la FD faltan estudios concretos sobre capacidades mínimas para poder sostener la demanda efectiva de los aprendices. El problema es que se ha hecho todo un proyecto con base en una sola experiencia exitosa en el país, el Instituto Alemán, que, como hemos dicho, se beneficia de las redes de contacto que tiene detrás.

6. En un escenario posible, la FD conlleva también un escenario de migración de personal calificado, que ha costado recursos y esfuerzo, a sistemas productivos y educativos locales. De acuerdo con el estudio de Rindfleisch y Maennig-Fortmann (2015), la FD ha permitido contrarrestar los problemas demográficos en Alemania por la baja natalidad y la consecuente disminución de mano de obra. En el país, sin la capacidad instalada de ISTT y empresas, quizá la mano de obra no pueda ser ocupada en el propio país que invirtió en el proyecto.[14]

Más allá de estas observaciones, en la actualidad, el Proyecto de Reconversión ha modificado los siguientes institutos:

---

14 ¿Cabría preguntarse la obstinación con que la AHK presenta a la FD como una especie de panacea en un país en donde su aplicabilidad solo ha sido probada en un caso particular, totalmente excepcional para el medio?

## Cuadro 8
## Institutos reconvertidos por zonas

| ZONA | CIUDAD-PROVINCIA | TIPO | |
|---|---|---|---|
| Zona 1 | Ibarra-Imbabura | Territorial | |
| | Urcuquí-Imbabura | Territorial | |
| | Cotachachi-Imbabura | Especializado | |
| | Esmeraldas-Esmeraldas | Territorial | |
| | Quinindé-Esmeraldas | Territorial | |
| | San Gabriel-Carchi | Territorial | |
| | El Eno-Sucumbíos | Territorial | |
| | Limoncocha-Sucumbíos | Territorial | IESPEDIB |
| Zona 2 | Tena-Napo | Especializado | |
| Zona 3 | Latacunga-Cotopaxi | Territorial | |
| | Riobamba-Chimborazo | Especializado | ISPEDIB |
| | Colta-Chimborazo | Territorial | |
| | Guamote-Chimborazo | Territorial | |
| | Puyo-Pastaza | Territorial | |
| | Canelos-Pastaza | Territorial | ISPEDIB |
| | Ambato-Tungurahua | Territorial | |
| | Cunchibamba-Tungurahua | Territorial | |
| Zona 4 | Sto. Domingo-Sto. Domingo de los Tsáchilas | Sectorial | |
| | Sto. Domingo-Sto. Domingo de los Tsáchilas | Territorial | |
| | Jaramijó-Manabí | Sectorial | |
| | Portoviejo-Manabí | Territorial | |
| Zona 5 | Babahoyo-Los Ríos | Territorial | |
| | Quevedo-Los Ríos | Sectorial | |
| | Chimbo-Bolívar | Territorial | |
| | Daule-Guayas | Territorial | |
| | Durán-Guayas | Territorial | |
| Zona 6 | Cuenca-Azuay | Territorial | |
| | Gualaceo-Azuay | Territorial | |
| | La Troncal-Cañar | Especializado | |
| | Azoguez-Cañar | Especializado | |
| | Quilloac-Cañar | Territorial | ISPEDIB |
| | Sucúa-Morona Santiago | Territorial | |
| Zona 7 | Loja-Loja | Territorial | |
| | Vilcabamba-Loja | Territorial | |

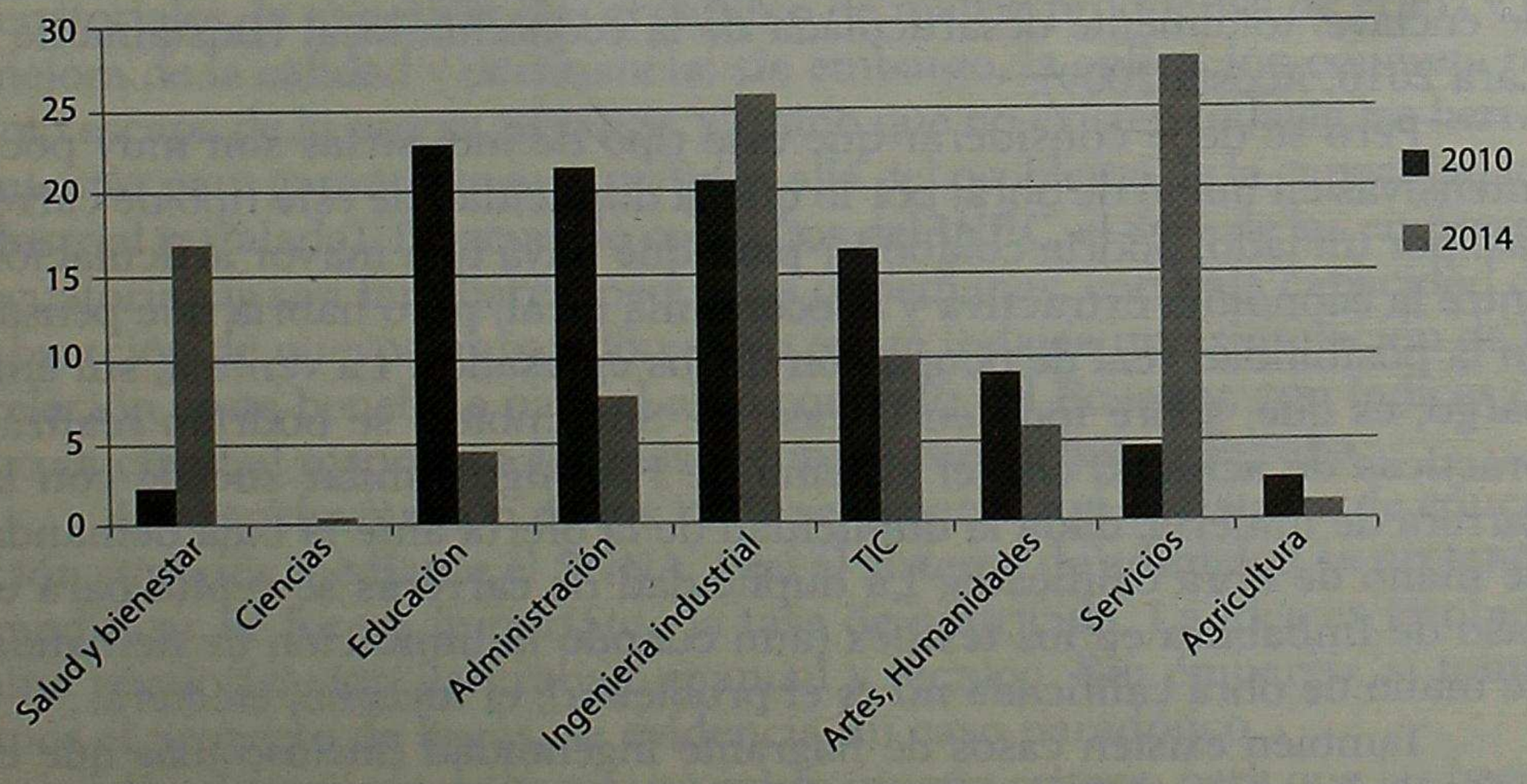
| | | | |
|---|---|---|---|
| | Portoviejo-El Oro | Territorial | |
| | Machala-El Oro | Especializado | |
| | Pasaje-El Oro | Sectorial | Seguridad |
| | El Pangui-Zamora Chinchipe | Territorial | |
| Zona 8 | Guayaquil-Guayas | Sectorial | Seguridad |
| | Guayaquil-Guayas | Especializado | |
| | Guayaquil-Guayas | Territorial | |
| Zona 9 | Quito-Pichincha | Sectorial | |
| | Quito-Pichincha | Sectorial | Seguridad |
| | Quito-Pichincha | Especializado | |
| | Quito-Pichincha | Especializado | |
| | Quito-Pichincha | Territorial | |

Fuente: Benítez y otros (2016).

Los ISTT llamados *especializados* hacen relación a la vocación productiva territorial antes descrita. En el caso de los institutos sectoriales, estos tienen vínculos con otros organismos estatales con el fin de abastecer demanda relacionada a la seguridad ciudadana, educación de la Policía, enseñanza primaria y media, etcétera.

De acuerdo con la SENESCYT, el proyecto ha reconducido la oferta de la siguiente manera (gráfico 3).

**Gráfico 3**
**Tasa de matrícula en carreras**
**"antes" y "después" del proyecto de reconversión**




Fuente: Benítez y otros (2016).

Como se puede observar, los rubros que presentan una modificación sustancial en la matrícula son los campos de servicios, educación, administración y salud y bienestar. Todos estos están vinculados al campo de prestación de servicios de diferente índole, lo cual no se conecta de forma directa con el cambio de matriz productiva, pero sí puede haber modificado las opciones de salida laboral para los futuros egresados.

La matrícula en las carreras de administración, ámbito que ha estado más ligado al crecimiento desordenado de la oferta educativa, disminuyó de forma significativa en casi tres veces; mientras el campo de servicios (sector secundario) creció en alrededor de seis veces. Podríamos inferir que una carrera como administración, ligada a los servicios, ha presentado los desincentivos suficientes para que haya una migración importante hacia otro tipo de carrera de servicios, lo que se ha traducido en la actualidad en una priorización por la logística, el turismo, etcétera.

El otro campo con una importante modificación es el de salud y bienestar (otro campo de servicios), con un aumento de siete veces en la matrícula. Con la no acreditación de veintitrés institutos pedagógicos y la creación de una universidad destinada solo para ello, parece que ha habido un impacto muy importante.

Otro problema central, al igual que sucede con Yachay, es la duplicación de carreras en algunos campos (Villavicencio 2013), sobre todo en los priorizados con respecto al cambio de matriz productiva. Por ejemplo, en el caso de las carreras relacionadas a la industria petrolera que se proponen en Esmeraldas y Sucumbíos, a nivel técnico y tecnológico, existen también en otras ciudades, como Quito y Guayaquil.

Sin embargo, la idea de la territorialidad es importante en la medida que busca terminar con la tendencia de la industria petrolera y minera a contratar personal calificado de otros lugares, propiciando una economía de enclave, totalmente desarticulada de la economía local (Bustamante y Lara 2010, Acosta 2009).

Pero se debe considerar que este tipo de industrias son muy poco intensivas en mano de obra, por lo que la duplicidad de este tipo de carreras, por un lado, podría colaborar para que haya una mayor articulación entre la economía extractiva y la economía local, pero habría que pensar en la posibilidad real de ocupación de los egresados. La ventaja, sin embargo, es que, sobre todo en el caso de Sucumbíos, se podrían realizar prácticas de acuerdo con el sistema de FD. Algo similar sucede con la carrera de minería, dada la duplicidad de la oferta ante la baja demanda de mano de obra calificada. La duplicidad de carreras se repite para el caso de Imbabura en los textiles (aun cuando la limitación de demanda de mano de obra calificada no es el problema), el turismo, etcétera.

También existen casos de flagrante ingenuidad (incluso más que el de las industrias mineras), como el de la carrera de Cuidados Geriátricos

en Vilcabamba, una parroquia rural ubicada a 40 km del cantón Loja, con plazas para 450 alumnos. El único criterio para establecer tal carrera sería que a Vilcabamba se la conoce como el *valle de la longevidad*, lo que daría, al parecer, posibilidad para realizar *prácticas*, aun cuando no exista demanda de estudios.

## Conclusiones

Partimos de reconocer la inexistencia de un sistema de educación superior antes de la expedición de la Constitución de 2008. Esta, conjuntamente con la LOES y el PNBV crearon un marco general para la interacción de los diversos elementos en juego y la modernización de un sistema que pretende ser uno de los principales ejes para la consecución del denominado *cambio de matriz productiva*.

Si bien no existen datos para realizar un análisis efectivo de la situación de los ISTT y el proyecto de reconversión, las aclaraciones hechas resultan pertinentes en cuanto a la aplicación ideal de la FD como modelo, que pretende vincular a la educación intermedia con el cambio de matriz productiva.

En síntesis, sin un análisis de la capacidad instalada en el país, sin un pacto concreto con cámaras o empresarios ecuatorianos, ante el desconocimiento de la potencialidad para la colocación de aprendices, sin la edición del Código Ingenios u otros documentos en donde se estipulen de manera concreta los incentivos para la participación de las empresas, el éxito de la formación dual se ve comprometido.

El problema general es que la política ha sido llevada de forma unilateral por el Estado, con base en modelos que podrían no ser pertinentes a nuestra realidad. En términos teóricos, el proyecto conjuga las necesidades territoriales, la conexión con el cambio de matriz productiva de la FD y la mejora de la calidad y pertinencia; sin embargo, la aplicación concreta no solo escapa de la propia SENESCYT, sino que no existen todavía las herramientas para garantizar su éxito (más allá del problema de la capacidad industrial instalada). De acuerdo con datos del INEC, el 84% de las empresas ecuatorianas son familiares, pequeñas o medianas, con baja capacidad de absorción de nuevos trabajadores. No existe todavía una simulación de la relación coste-beneficio para el caso concreto del Ecuador, con índices de productividad menores a los países europeos e incluso a España.

La transformación de los ISTT se conecta con el sistema de educación superior mediante el SNNA. Con el sistema de admisión se pretende modificar de forma importante la tasa de matrícula. La idea es también una revalorización del trabajo manual y técnico. Sin embargo, si tomamos el proyecto de becas, se evidencia un caso paradójico.

En el proyecto de becas, no existe ningún criterio para que las becas sean otorgadas sobre las necesidades del país, por los motivos ya expues-

tos. El becario es quien escoge el programa y la universidad, bajo requisitos mínimos; la Secretaría apenas brinda líneas gruesas para "dirigir" tal selección. De esto se deriva que si se hace una diferencia entre la política de becas y la relacionada a los ISTT, en la primera, al no haber un criterio de pertinencia a las necesidades del país, simplemente se valora la "producción de conocimiento", ser doctor o maestro se convierte en un valor en sí mismo (por ello se invierten grandes cantidades en un solo estudiante, sin saber exactamente cómo podrá retribuir a la sociedad tal inversión). Mientras que con los ISTT se busca revalorizar el trabajo manual en su función social y de creación de riqueza. Esta forma de entender las cosas da cuenta de la forma casi *inocente* en la que se entiende la educación, como productora y generadora de riqueza social *per se*.

Hay una especie de *esencialización* de la educación como tal y de los "méritos". Se espera que la educación por sí misma solucione problemas quizá relevando de su función a una política pública coherente que priorice los gastos y tenga un norte claro. Se asume que el suministro de becarios o de técnicos y tecnólogos creará en sí misma las condiciones de industrialización y conocimiento, aun cuando no se sepa dónde colocarlos. Con los becarios y nuevos profesionales intermedios, se espera una especie de "reacción en cadena" producida por la "masa crítica" de iluminados; pero ante la ausencia de política pública, lo que se espera, más bien, parece ser la ayuda providencial de una "mano invisible".

## Lista de referencias


Acosta, Alberto. 2009. *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala.

Amsdem, Alice. 2004a. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Nueva York: Oxdord University Press.

---. 2004b. "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Raúl Prebisch renace en Asia". *Reviste de la CEPAL*, No. 82: 75-91.

Benítez Enríquez, Gina, Karla León Aguilera, Juan Fernando Reinoso y Michelle Semana Sierra. 2016. "Educación técnica y tecnológica superior". En René Ramírez, coord., *Universidad urgente para una sociedad emancipada*, 383-417. Quito: SENESCYT-IESALC.

Bourdieu, Pierre. 2007. *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Boyer, Robert, y Yves Saillard. 1995. *Théorie de la regulation: L'etat de saviors*. París: La Découverte.

Bunker, Stephen, y Paul Ciccantell. 2005. *Globalization and the Race for Resources*. John Hopkins University Press.

Bustamante, Teodoro, y Rommel Lara. 2010. *El dorado o la caja de Pandora: Matices para pensar la minería en Ecuador*. Quito: FLACSO-E.

CEAACES. 2016. *Informe general de la evaluación de los institutos superiores técnicos y tecnológicos*. ‹http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2016/05/informe_general.pdf›.

---. 2014. "Institutos superiores técnicos y tecnológicos". Consulta: 15 de mayo y 16 de agosto de 2016. ‹http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/institutos-superiores-tecnicos-

y-tecnologicos/›.
Coleman, James S. 1998. "Social Capital in the Creation of Human Capital". *The American Journal of Sociology*, 94: 95-120.
Dahlerup, Drude. 2006. "The Story of the Theory of Critical Mass". *Politics and Gender* 2 No. 4: 511-22.
Escobar, Christian 2016. "Las políticas de educación superior en el país y el cambio de la matriz productiva: Transformación de institutos técnicos y tecnológicos, y política de becas al exterior". Informe de investigación. Quito: UASB-E. ‹repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5200›.
Espinoza, Óscar, edit. 2013. *Equidad e inclusividad en la educación superior en los países andinos: Los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Perú*. Santiago de Chile: Red Iberoamericana de Investigación en Políticas Educativas.
"Gobierno de Ecuador entregó la beca 10.000 para estudios en el exterior". 2014. *ANDES*, 16 de diciembre. ‹http://www.andes.info.ec/es/noticias/gobierno-ecuador-entrego-beca-10000-estudios-exterior.html›.
MCCTH. 2014. "Long: 'los becarios son una masa crítica que se reintegrará al sistema universitario". Consulta: 28 enero 2016. ‹http://www.conocimiento.gob.ec/long-los-becarios-son-una-masa-critica-grande-que-se-reintegrara-al-sistema-universitario/›.
Merton, Robert. 1968. "The Matthew Effect in Science: The Reward and Communication Systems of Science are Considered". *Science* 159 (enero): 56-63.
Molina, Denisse. 2006. *Educación superior en el Ecuador*. Tesis de grado, Escuela Politécnica del Litoral. ‹http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pyFtavEbLEUJ:https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/5727/2/Cap%25C3%25ADtulo%25201%2520%28Educaci%25C3%25B3n%2520Superior%2520en%2520el%2520Ecuador%29.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec›.
Piketty, Thomas. 2014. *El Capital en el siglo XXI*. CDMX: FCE.
Prebisch, Raúl. 1949. *El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
Ramírez, René. 2014. *La virtud de los comunes*. Quito: Abya-Yala.
---. 2013. *Tercera ola de transformación de la educación superior: Hacia la constitución de la sociedad del buen vivir*. Quito: SENESCYT.
---. 2012. "Introducción". En René Ramírez, coord., *Transformar la universidad para transformar la sociedad*, 7-26. Quito: SENESCYT.
Ramírez, René, y Analía Minteguiaga. 2010. "Transformaciones en la educación superior ecuatoriana: Antecedentes y perspectivas futuras como consecuencia de la nueva constitución política". *ESS* 15, No.1 (agosto): 129-54.
Rindleisch, Eva, y Felise Maenning-Fortmann. 2015. *Formación Dual en Alemania: formar técnicos por medio de la teoría y la práctica*. KAS.
SENESCYT. 2014. "Ecuador ocupa el primer lugar en Latinoamérica con la mayor cantidad de becarios en relación a su población". Consulta: 28 febrero de 2016. ‹http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/ecuador-ocupa-el-primer-lugar-en-latinoamerica-con-la-mayor-cantidad-de-becarios-en-relacion-a-su-poblacion/›.
SENPLADES. 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito.
---. 2012a. "Transformación de la matriz productiva" ‹http://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf›.
---. 2012b. "Taller prospectivo sobre el Plan Nacional del Buen Vivir" Consulta: 4 abril 2016. ‹http://www.planificacion.gob.ec/taller-prospectivo-sobre-el-plan-nacional-del-buen-vivir-2/›.
UNESCO. 2015. *América Latina y el Caribe: Revisión regional 2015 de la educación para todos*. Santiago de Chile.

Villavicencio, Arturo. 2013a. "¿Hacia dónde va el proyecto universitario de la Revolución ciudadana?" Quito: UASB digital. ‹file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/Villavicencio,%20A-CON-001-Hacia%20donde.pdf›.

---. 2013b. "De la universidad funcional a la universidad de la razón". Quito: UASB.

Vizcaíno, Milcíades. 2006. "La educación superior en América Latina: ¿Democracia o plutocracia?". En Francisco López Segrera, edit. *Escenarios mundiales de la educación superior: Análisis global y estudios de caso*, 253-82. Buenos Aires: CLACSO.

Wolter, Stefan, y Samuel Mühlemann. 2015. *La FP Dual en España-*¿un modelo rentable para las empresas?*: Estudio de simulación coste-beneficio*. Barcelona: Fundación Bertelsmann.

# EL CAMPO ARTÍSTICO EN ECUADOR, APUNTES SOBRE LA EDUCACIÓN Y EL MERCADO (ESTUDIO DE CASO DE LA UNIVERSIDAD DE LAS ARTES)[1]

Santiago Campos Naranjo

Este artículo ofrece una visión general de la situación del campo artístico en Ecuador, haciendo una revisión del sistema de educación superior artística y un análisis sobre la conformación y consolidación del mercado de las industrias culturales, aspectos dentro de los cuales la recientemente creada Universidad de las Artes aparece como un actor fundamental. Como se verá, tanto la educación como las industrias culturales constituyen mecanismos de reproducción de la estructura social que rige el campo, es decir, delimitan o impiden el acceso de diferentes sectores sociales a la práctica y vivencia de las artes. Para ello se presentará una breve revisión teórica que nos acerque a la comprensión del campo artístico como un espacio en disputa constante por parte de diversos agentes con intereses antagónicos. Con ese panorama introductorio, se dará paso a la presentación de un conjunto de datos y constataciones del estado del campo artístico en Ecuador, con un análisis de la influencia que la Universidad de las Artes puede tener sobre él, para tener una visión general de la necesidad de implementación de ciertas políticas públicas que demanda el sector.

## El campo artístico, un espacio en disputa

Según Bourdieu, un agente social se identifica con otros, con quienes comparte ciertas prácticas, de acuerdo con su proximidad o lejanía en el espacio social, para luchar por mantener o transformar las condiciones estructurales del campo. Estas condiciones, en torno a las cuales los agentes (individuos o colectividades) ejecutan sus prácticas en torno a intereses comunes, tienen dos ejes de diferenciación, que son el capi-

---

1. Este artículo retoma reflexiones, elementos y evidencias de la tesis de maestría del autor (Campos 2016).

tal económico y el capital cultural.[2] De la acumulación de uno de ellos depende la posición que un agente ocupa en el espacio social. Estos ejes constituyen principios de diferenciación, por cuanto "los agentes tienen tantas más cosas en común cuanto más próximos están en ambas dimensiones y tantas menos cuanto más alejados" (Bourdieu 1997, 18).

El nivel de acumulación de estos capitales permite o impide el acceso a determinadas prácticas que se convierten en reproductoras de la estructura del campo, una vez que los principios de percepción y acción permiten a los actores *actuar diestramente* en medio de las reglas que este impone. A eso es a lo que Bourdieu denomina *habitus*: "El *habitus* es ese principio generador y unificador que retraduce las características intrínsecas y relacionales de una posición en un estilo de vida unitario, es decir un conjunto unitario de elecciones personas, de bienes y de prácticas" (1997, 19).

Pero esta estructura social no es inmutable. En su distribución, los agentes generan una serie de fuerzas antagónicas que interactúan, ya sea para conservar la topología existente o para transformarla. Por eso el espacio social se explica como: "[...] un campo de fuerzas cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o transformar la estructura" (1997, 49).

Dentro de la estructura social se generan diferentes campos en torno a un capital específico por cuyo acceso luchan los agentes. Existe el campo político, el deportivo, el intelectual, el artístico, entre otros. En palabras de Giménez (Girón 2012), el campo hace referencia a "una esfera de la vida social que se ha ido autonomizando progresivamente a través de la historia en torno a cierto tipo de relaciones sociales, de intereses y de recursos propios, diferentes a los de otros campos".

Bourdieu explica que, así como en un juego los participantes aceptan la lógica del mismo, es decir sus reglas, y compiten por alcanzar la finalidad del juego, aquello por lo que se juega, de igual manera, en un determinado campo, los agentes aceptan las reglas del campo. Los jugadores o agentes que pertenecen al campo poseen un conjunto de estrategias determinadas por el *habitus* que es coherente con su lugar en la estructura social.

---

2. El capital económico está constituido por todas las formas de acumulación material, sea en bienes o en dinero. El capital cultural puede ser: a) el capital cultural incorporado, que, al ser personal, no puede ser transmitido por medio de cualquier forma de intercambio material: en él se encuentra incluido el *habitus*, b) capital cultural objetivado, que se da bajo la forma de bienes culturales (cuadros, libros, instrumentos, etc.) y puede ser intercambiado materialmente, pero no necesariamente se puede intercambiar el valor simbólico conferido al objeto y c) el capital cultural institucionalizado se refiere a la educación y los títulos, tiene autonomía relativa en torno a su portador, lo que les hace intercambiables a estos últimos y que finalmente le confieren a su portador un valor convencional, constante y jurídicamente garantizado (Black 2010).

Como los grupos que ostentan el poder dentro del campo cambian a lo largo de la historia por el propio juego de fuerzas que se ejercen en él, también cambian las reglas y concepciones del campo. En el caso del campo artístico, que es el que aquí interesa, como señala Efland (1990, 15-16), lo que pudo haber sido considerado bello en un momento determinado en otro no lo es; ello afecta la composición del grupo social que tiene acceso a la producción y disfrute de las actividades artísticas. Entendido así, el campo del arte es un campo de poder, donde los agentes que lo dominan, por estar suficientemente provistos de capital económico y cultural, instituyen las reglas del juego, al tiempo que buscan la manera de reproducir las condiciones que les permiten dominar el campo.

La historia –al menos en occidente– permite constatar que el arte ha sido un espacio consagrado y exclusivo para aquellos sectores que han gozado de un mayor capital económico que refuerza y a la vez es reforzado por su capital cultural. Es lo que afirma Efland cuando señala:

> Fueron los miembros poderosos de cada sociedad los que determinaron los fines a los que debían servir las artes y crearon las instituciones adecuadas para llevar a cabo estas tareas. Fueron estas instituciones las que determinaron qué recursos podían destinarse a la producción de obras de arte y a las representaciones artísticas, a quiénes se podía reclutar para el adiestramiento, quién podía servir como profesor y qué se podía enseñar. (Efland 1990, 17).

El mismo autor reconoce tres mecanismos mediante los cuales históricamente los agentes que dominan el campo han controlado las prácticas artísticas. Estos mecanismos son el mecenazgo, la educación y la censura. De ellos, los dos primeros guardan estrecha relación con la reproducción de las condiciones sobre las cuales se desarrolla el arte. Tanto el mecenazgo (la organización de los recursos humanos y materiales para la producción del arte) como la educación (adiestramiento teórico y práctico de los eventuales artistas y miembros del público) (1990) no solo condicionan el acceso, la práctica y la producción teórica artística, sino que promueven y brindan las condiciones para el desarrollo del arte. Además, contribuyen a consolidar la distribución y separación de los agentes en el espacio social. En el caso de la censura, que tiene influencia sobre los contenidos de la obra de arte como en la determinación de quién tiene acceso a ellas, si bien aporta a la reproducción de las condiciones estructurales, su influencia específica se concentra en la obra artística y no en la formación y las instancias de apoyo humano y material, a pesar de ser transversal a ellas, por lo que para este análisis no se profundizará sobre su influencia.

Para Bourdieu (1997, 35), la educación es el sistema por excelencia de reproducción de las condiciones estructurales del espacio social. Opera mediante la selección y separación de los alumnos de acuerdo con sus cantidades

desiguales de capital cultural, de tal manera que los estudiantes que provienen de tradiciones familiares con un grado mayor de capital cultural se encuentran separados tarde o temprano de aquellos que carecen de dicho capital. La educación mantiene así las desiguales oportunidades de acceso a las artes.

Por su parte, el mecenazgo se refiere a la vinculación de ciertos espacios de poder económico y/o humano que respaldan la producción artística en todos sus niveles y permiten la distribución del capital cultural mediante el otorgamiento del capital económico necesario para el sostenimiento del artista y la realización de la obra. Actualmente, como explica Efland (1990, 18), han surgido un gran número de personas jurídicas con diferentes denominaciones que oscurecen nuestra percepción sobre los canales por los cuales se ejerce el poder. No obstante se puede considerar que en la formación de un campo artístico moderno dentro del sistema capitalista, el mercado impersonal desplaza a la figura del mecenas individual. Bajo este contexto, cabe destacar la importancia del Estado no solo como patrocinador (mecenas), sino como promotor de políticas públicas[3] que promueven y respaldan la práctica artística y la vinculación de nuevos sectores al funcionamiento y ampliación del campo.[4]

El funcionamiento de los mecanismos de reproducción de las condiciones estructurales del campo (educación y mecenazgo) es controlado por los sectores poderosos del espacio social, quienes, según Bourdieu, responden a un *habitus*, es decir, sus actuaciones se corresponden con un "sistema adquirido de preferencias, de principios de visión y de división [...], de estructuras cognitivas duraderas [...] y de esquemas de acción que orientan la percepción de la situación y la respuesta adaptada" (1997, 40). Es por este motivo que las prácticas educativas y de mecenazgo son reproductoras de la estructura social: se corresponden a las acciones de ciertos grupos sociales en concomitancia con los intereses de ampliación de su capital económico y cultural, reproduciendo además su sistema de preferencias y valoraciones en torno al arte.

A continuación se realiza una revisión sucinta de la literatura sobre la educación artística y las industrias culturales, entendiendo a estas últi-

---

3. Efland explica que el término política cultural se refiere "al uso de las artes para promocionar los valores de una sociedad. Como ejemplo [... ], el uso de arte para promover la fe religiosa en la Edad Media [...]. Las políticas culturales pueden coincidir con las políticas económicas, como por ejemplo cuando las sociedades industriales usan el arte para promover el turismo [...]". El término también se aplica a la forma en que las creencias sociales promueven o inhiben la expresión artística, como en el caso de la prohibición del arte figurativo en las culturas islámicas.
4. El mecenazgo puede ser considerado como un espacio de censura en sí mismo, puesto que son los sectores del espacio social con mayor capital económico y cultural los que promueven unas prácticas que tendrán mucha relación con sus intereses particulares y estarán orientadas para presentarse ante sus propios grupos, por tanto reproducen la estructura social vigente.

mas como el espacio de vinculación de la obra artística con el mercado, el que, como vimos, es un sistema moderno de mecenazgo.

## Las industrias culturales: Mecanismo de reproducción de la estructura del campo artístico

Las industrias culturales se han expandido desde mediados del siglo XX hasta colocarse como una de las principales fuentes de ingresos para los países desarrollados y una gran fuente de trabajo, generando a la vez vinculación directa con otros sectores económicos como el turismo, el comercio internacional, los medios de comunicación y la educación.[5] Se entiende por industria cultural:

> las producciones seriales y comercialización de bienes y servicios para el consumo cultural (disfrute y generación de sentido simbólico) en los ámbitos de la cinematografía, la editorial, los medios de comunicación, la música y las nuevas tecnologías de la información y comunicación. (Cerbino y Rodríguez 2005, 245)

Estas industrias se generan en medio de condiciones geopolíticas y económicas por las que los países más industrializados tienen el control sobre la producción de los bienes y servicios culturales. Por consiguiente, tienen también la oportunidad de difundir las características de su cultura, intentando convertirse en arquetipos deseables para todas las sociedades. Es decir, en el caso de los bienes y servicios culturales existe un desequilibrio en la balanza económica, pero además un desequilibrio en la producción cultural, lo que contribuye a la consolidación de una hegemonía cultural global que desplaza las producciones simbólicas endógenas por contenidos homogeneizadores y alienantes.[6]

---

5. Lo que se entienda por industria cultural dependerá mucho de la visión con la que se quiera analizar, sea esta económica, técnica o cultural. Desde esta distinción, no toda industria cultural es "cultural", como señala Girard (1982, 44). El ejemplo quizá más claro es los medios de comunicación, donde su programación puede dividirse entre espacios de información, entretenimiento, publicidad, editoriales, entre otros. En este caso, establecer una distinción entre qué es un producto cultural y qué no resulta complejo, dependiendo mucho de la concepción que se tenga sobre cultura, la misma que deberá definirse entre los organismos encargados del control y la promoción de estos espacios.
6. Director de la UNESCO, 1978: "Los medios de comunicación masiva que se han convertido en uno de los pilares esenciales de la divulgación cultural, transmiten, en efecto, mensajes que no son culturalmente neutros. Esos mensajes reflejan el pensamiento [...] de los que los difunden. Cuando aportan de manera intensiva sistemas de valores, de modos de vida, ajenos a los pueblos de una región dada, no se puede impedir [que se vuelvan] instrumentos de alienación cultural (1982, 13-14)".

A pesar de estas condiciones económicas y estructurales, las industrias culturales pueden brindar posibilidades para una cierta democratización de la cultura. Según señala la UNESCO (1982):

> En ciertas condiciones económicas y políticas favorables, las industrias culturales pueden transformar radicalmente el ejercicio de la creación profesional o de la creatividad en general; enriquecer los contenidos entre los creadores especializados y la población y, sobre todo, dar un nuevo impulso a la acción educativa [...] y fortalecer la participación efectiva de las masas en la elaboración de su cultura. (1982, 11)

El mismo organismo internacional puntualiza las siguientes desventajas: la orientación hacia la homogenización de los contenidos; la disposición hacia la obtención de réditos económicos como principio básico, y la mayor celeridad en la producción, que a su vez conduce a una trivialización y empobrecimiento de los contenidos. Adicionalmente, el rápido flujo de información trae consigo que las realidades sean vistas como espectáculo, generando un consumidor ávido de novedades. Se produce también una desvaloración del trabajo creador que pone en riesgo la propiedad intelectual si no es debidamente defendida en las leyes vigentes.[7]

Considerando este panorama, García Canclini (2000) plantea tres tesis en cuanto al funcionamiento de las industrias culturales en la América Latina: 1. Las industrias culturales son los principales actores en la comunicación social y en la constitución de esfera pública, donde la globalización desterritorializada de contenidos va cobrando mayor vigor mientras la producción interna de los países se mantiene reprimida. 2. Las industrias culturales, por las cifras económicas que movilizan, van cobrando mayor importancia en la inversión, circulación y generación de empleo, mientras las expresiones culturales clásicas o que no han podido adaptarse a las particularidades de un mercado industrial, poco o nada se han desarrollado. 3. El crecimiento de la producción cultural endógena en América Latina sigue un camino opuesto, registrándose un decrecimiento:

> En parte, esto se debe a la estructura oligopolista y al alto nivel de concentración de la producción industrial de cultura, que da al mundo

---

7. Augustin Girard (1982) considera que si bien hay un mayor acceso a los productos culturales asequibles en el mercado, no sucede lo mismo con los productos subvencionados por los poderes públicos. Es decir, la producción artística orientada a un contacto directo entre el creador y el público (un concierto, una exposición pictórica o una presentación teatral, etc.) sigue siendo lejana y muchas veces inaccesible para la mayor parte de la población, en comparación con los productos trasmitidos o reproducidos a gran escala, como un programa de televisión, una película o un DVD. Si se considera a las industrias culturales como el resultado de la producción en serie de las actividades artísticas, como bien señala Zurita (2010), las artes escénicas no formarían parte de las industrias culturales, por cuanto su producción necesita del contacto directo del creador con el espectador.

anglosajón, y sobre todo a EUA, los mayores beneficios. La asimetría también se acentúa por la reducción de las inversiones estatales en América Latina, la transnacionalización de la propiedad de los medios y la expansión del consumo en una franja muy estrecha de la población. (García Canclini 2000, 94)

Estas tesis nos hacen pensar en la necesidad de enfrentarnos críticamente a la idea de hablar de industrias culturales en medio de relaciones oligopólicas de producción, considerando además que no todas las producciones artísticas pueden ser producidas de manera masiva ni todas las expresiones artísticas tienen principalmente un interés económico.

Finalmente, y siguiendo a Bravo (2014), resulta más necesario pensar en el tipo de consumo que en la cantidad del mismo. En efecto, el consumo responde a una construcción cultural, es un *habitus* que se reproduce, y por lo tanto no se puede asumir un crecimiento cuantitativo como bueno en sí mismo. Más importante que el desarrollo industrial de una sociedad es el desarrollo de una cultura crítica frente a las artes. Por ello, las artes, para consolidarse como campo autónomo, requieren de claras políticas de educación artística que generen públicos para el consumo crítico. Sobre esa base se puede desarrollar el arte como actividad expresiva y también como actividad generadora de recursos.

## La educación artística, el desafío para la transformación del campo

La educación artística debe ser entendida como "el adiestramiento teórico y práctico de los eventuales artistas y miembros del público" (Efland 1990, 17). A lo largo de la historia, ha estado restringida por consideraciones de género y posición social. De acuerdo con la concepción del arte que ha primado en cada momento histórico, se ha definido la selección de quiénes, cuántos y dónde podrán tener esta educación y de qué y para qué la tendrán. Según Efland, las sociedades en concomitancia con su cultura definen las funciones, significados y valoración que atribuyen al arte y, de igual forma, diseñan el modelo educativo que garantice la formación de las personas que van a dedicarse y corresponderse con sus necesidades culturales.

En el caso ecuatoriano, como señala Alexandra Kennedy (1992), la formación artística ha sido un proceso inestable, dependiente siempre de disputas políticas, cambios en la situación económica y teniendo como constante una indefinición de política cultural estatal. Las características contextuales sobre las que se practica la actividad artística devienen también en diferentes formas de concebir el arte. Así se evidencia una dicotomía entre la tradición ortodoxa de un arte puro de tinte elitista, reservado a ciertos genios que destacan del común de la sociedad, y un arte que

involucra en torno a él a la sociedad en su conjunto. Esta dicotomía ha tenido recientemente un giro inesperado con el surgimiento de la *cultura de masas*, resultado de los cambios en las tecnologías comunicativas, que ha brindado mayor acceso a los ciudadanos al conocimiento, práctica y disfrute de varias actividades artísticas.[8]

Este nuevo escenario da muestras de que las necesidades estéticas y educativas de nuestro tiempo son un tema que exige nuevos tratamientos que orienten la concepción de la educación artística como una necesidad social para todas y todos y no como un campo de privilegio para unos cuantos. Abad (2011); considera que es importante pensar e interiorizar dentro de la sociedad la utilidad del estudio y práctica artística como un mecanismo para la consolidación de una sociedad crítica y responsable con su momento histórico:

> Identificamos [...] una función contemporánea de las artes básicamente integradora y relacional, que pretende conectar con todos los sustratos de la realidad que compartimos, y no solo como una manifestación superior del espíritu humano. En definitiva, una función sustentada desde las condiciones necesarias para entender que las producciones culturales no son privilegio de tan solo unos pocos que producen y reparten la cultura, sino un derecho de todos y cada uno de los existentes. (Abad 2011, 17)

La educación artística entendida como espacio de encuentro humano permite pensar en la transformación radical de la estructura del espacio social. Lamentablemente, esta sigue siendo vista como una actividad menor dentro del proceso educativo, lo cual se justifica precisamente porque los grupos que dominan el campo no tienen interés en perder los privilegios que les otorga una visión del arte como práctica suntuaria fruto de la inspiración de unos pocos.

A continuación se presentan datos que dan cuenta de la situación de la educación artística y las industrias culturales en Ecuador, que constituyen el contexto dentro del cual es creada la Universidad de las Artes y que permiten aproximar conclusiones sobre las necesidades del campo artístico del país. Se trata de desafíos para lograr un desarrollo cultural y artístico y, a la vez, un desarrollo económico equitativo. Para este análisis se utilizará como principal fuente de referencia el diagnóstico realizado por el Ministerio de Cultura del Ecuador (2013) sobre la situación del campo artístico, diagnóstico que sirvió como justificación para la creación de la mencionada universidad, a la que se le atribuyó la responsabilidad de solucionar los problemas encontrados.

---

8. En este estudio se evitará caer un una definición inmutable de lo que es arte, sin embargo, como un entendimiento general y no libre de cuestionamientos, se hará referencia a él como toda creación del ser humano para expresar una visión sensible del mundo.

## La educación artística en Ecuador

Según el Ministerio de Cultura (2013), en el año 2010, a nivel nacional, existían 145 carreras de arte, en 95 Instituciones de Educación Superior (IES): 41 universidades, 47 institutos técnicos y tecnológicos y 7 conservatorios. Esta oferta académica representaba el 2,6% de las 5.599 carreras universitarias ofertadas a nivel nacional. De ellas el 52,6% pertenecen a instituciones de tipo particular autofinanciado, seguidas por las IES públicas con el 37,9% y finalmente las IES particulares cofinanciadas con 9,5% de la oferta. En todos los casos, el diagnóstico señala un mayor porcentaje de carreras orientadas hacia las "artes aplicadas", relacionadas al diseño (gráfico, industrial, textil, indumentaria, arquitectura, etc.), que constituye el 71,5% de la oferta dentro del campo. Esta orientación señala una prioridad por aquellas carreras que pueden vincularse de manera funcional al sistema económico priorizando el rédito por sobre la creación simbólica.[9]

En cuanto a la calidad de la educación ofrecida, el diagnóstico concluye que el sistema de educación superior en artes es deficitario, atribuyéndose esta realidad, entre otras cosas, a la carencia de una política pública que articule y oriente bajo objetivos similares a toda la oferta existente, evitando la dispersión en cuanto a las finalidades y modos de operar. Aspectos académicos, procesos de admisión y eficiencia terminal fueron considerados para llegar a este conclusión.

Una oferta académica pública deficitaria tanto cualitativa como cuantitativamente condiciona las posibilidades de ingreso para los sectores de la población que no gozan de capital económico para acceder a una educación pagada, limitándose a la vez su posibilidad de acumulación de capital cultural. Además, según el diagnóstico (2013, 133), en los contenidos de la oferta predomina una matriz cultural eurocéntrica, que desconoce, desvaloriza y evita el contacto con un entorno endógeno culturalmente diverso.

El descuido histórico de la formación artística por parte de los poderes públicos se expresa en la limitada oferta académica pública, desarticulada y atomizada y en la apertura irrestricta para crear una oferta académica privada con intereses mercantiles y con bajo nivel de compromiso por el desarrollo cultural y artístico del país.

En cuanto a la demanda, los datos de 2010 señalan que el 3,1% (18.735) de la población estudiantil total se encontraba matriculada en una carrera artística. El mayor porcentaje corresponde a las artes aplicadas, con

---

9. No se quiere decir que las carreras de artes aplicadas sean menos importantes o no tengan el mismo valor y tampoco que los estudiantes que optan por estas ofertas tengan una capacidad de sensibilidad y creatividad menor a aquellos que estudian una carrera en torno a las artes tradicionales. Lo que se quiere recalcar es la supremacía de una concepción del arte al servicio o insertada en el mercado antes que el arte para el arte o en función de sus propias finalidades como campo autónomo.

un 54,5% (10.216), lo que coincide con la mayor oferta en esta área, siendo menor en áreas como artes literarias 18,4% (3.448); cine y audiovisuales 15,1% (2.831); artes visuales 5,2% (971); artes musicales y sonoras 4,9% (923); artes escénicas 1,5% (274); y otros 0,4% (72) (2013, 95). Los datos reflejan que existe entre los estudiantes una prioridad para seguir carreras relacionadas a las artes aplicadas, cuyo perfil profesional les puede situar en áreas de la economía no necesariamente relacionadas al arte y la cultura.

De igual forma, es importante señalar que la orientación de carreras como las de literatura, cine y artes audiovisuales, según el diagnóstico, no siempre se direccionan hacia la producción simbólica o artística, sino que, en el caso de la primera, se desprenden como especialidades de otras carreras (como comunicación social o sociología), mientras que en las últimas prima una orientación técnica. Estas constataciones apuntan a que la potencial demanda estudiantil de una formación superior artística se encuentra subordinada por otras áreas del conocimiento, lo que es un indicador de la poca autonomía del campo artístico, según los planteamientos de Bourdieu.

En cuanto a la matrícula universitaria, dependiendo del tipo de institución, el informe muestra que el mayor porcentaje se concentra en las universidades públicas, que acogen el 49,7% de la demanda, seguida por las instituciones particulares autofinanciadas con el 29,9% y las instituciones particulares cofinanciadas con el 20,7%.[10] Así, la gratuidad de la educación superior en artes abarca tan solo a la mitad de la oferta, condicionando el acceso al grado de acumulación del capital económico.[11] Así, el arte sigue siendo una actividad elitista, que reproduce la posición de cada grupo en la estructura social. Es decir, los datos sugieren que la posición que el sujeto ocupa en el mapa de relaciones dado por el capital cultural y el capital económico condiciona las posibilidades de acceso a la educación superior, asegurando que sean agentes de un sector económico determinado los únicos con potestad de asumir el poder sobre el campo artístico. La recientemente creada Universidad de las Artes tendría, en esta medida, la función de democratizar el acceso a la educación superior en artes y de generar una tensión en el campo para subvertir las condiciones diferenciales que lo dominan.

No obstante, los datos del propio diagnóstico sugieren que la solución a los problemas del campo no se reduce a mejorar la calidad y cantidad de la oferta educativa. En efecto, el número de cupos y matri-

---

10. El informe señala que las universidades públicas concentran mayoritariamente la demanda estudiantil en las áreas de artes aplicadas, artes literarias y artes visuales. Mientras que, en cine y audiovisuales y en artes musicales y sonoras, son las universidades particulares autofinanciadas las que acogen el mayor porcentaje de la demanda.
11. Situación que se acrecienta en áreas como el cine y las artes visuales, en las que tan solo el 20,7% de la población estudiantil pertenece a una institución pública.

culados en primer año de universidad, tanto en 2009 como en 2010, no fueron ocupados en su totalidad por la demanda, realidad similar en los tres tipos de universidad.[12] Empero, según un estudio realizado en 2012 por el equipo técnico encargado del diagnóstico, en el que se consultó a estudiantes de último año de bachillerato, se constató un creciente interés por profesionalizarse en alguna rama de la actividad artística. Sin embargo, el mismo estudio reconoció como causas que restringen este interés el costo de las carreras, la dificultad de estudiar y trabajar a la vez y la complejidad de encontrar trabajo con una profesión artística. La conclusión del estudio del Ministerio de Cultura es que existiría una *demanda reprimida* propiciada "por el arrastre de condiciones de un contexto desfavorable hacia estas áreas de formación" (2013, 134). Ante ello, el diagnóstico confía en que la motivación que conlleva estudiar en una nueva universidad, categorizada como emblemática, motive el estudio de las artes. Pero, sin considerar las condiciones estructurales desfavorables del campo artístico, del que la universidad es solo un componente que necesita el acompañamiento de un interés político que a su vez motive un interés social, dicha pretensión transformadora carece de cimientos.

Lamentablemente se aprecia una desconexión del sistema superior de educación artística (incluida la Universidad de las Artes) con los otros niveles de la educación (básica, bachillerato y técnica). Se olvida que es sobre la base de la educación general básica y el bachillerato que se pueden proyectar los resultados de las políticas públicas de educación superior.[13] El Ministerio de Cultura, al momento de realizar el diagnóstico para justificar la creación de la Universidad de las Artes, no consideró analizar la realidad de la educación artística en los niveles inferiores, limitando la noción en cuanto al perfil, conocimientos y actitudes frente a la actividad artística de los potenciales futuros alumnos de la educación superior artística.

Esta investigación no ha podido encontrar documentos que den cuenta del número de docentes y profesión de los encargados de impartir las horas de educación artística. Tampoco está sistematizada la informa-

---

12. Las autofinanciadas ofrecieron 2.415 cupos, de las que se ocuparon 1.744 en 2009 y con un aumento para 2010 en la oferta que alcanzó los 2.615 cupos, de los cuales se aprovecharon 1.707. Por su parte, las universidades particulares cofinanciadas en 2009 ofrecían 1.470 cupos, de las que se ocuparon 974. Para el año siguiente, la oferta se incrementó hasta alcanzar los 1.853 cupos, de los cuales se aprovecharon 1.343. Finalmente, en las universidades públicas, se ofrecían en 2009 3.642 cupos y, al año siguiente, 4.623, de las que se ocuparon 2.317 y 3.051, respectivamente
13. Según Xavier León (2015), decano de la Facultad de Artes de la UCE, el programa educativo nacional debe enfocarse desde el nivel escolar hasta el cuarto nivel, referido a los estudios de maestría y doctorado. Pero en el país se garantiza la gratuidad de la educación solo hasta el tercero. No obstante, la planificación de las carreras de tercer nivel deben considerar de igual forma la educación previa y la proyección hacia una educación de cuarto nivel.

ción sobre el número de colegios de arte y de instituciones de educación que ofertan el bachillerato artístico ni el número de estudiantes que se educan en estos centros de estudio. Lo que se pudo conocer mediante entrevista realizada a Mireya Cepeda (2015)[14] es que hasta 2015[15] los estudiantes recibían educación artística solo en el Bachillerato General Unificado, mientras que durante la educación general básica el estudiante recibe educación estética como un eje complementario y no como base del currículo. Este sistema, que lleva vigente diecinueve años, no ha brindado los resultados esperados y se ha convertido más bien en un factor que aleja a los estudiantes del interés por el arte, pues resulta una actividad que está presente solo para completar las horas de clase y no para convertirse en una aprehensión que enriquezca a la persona, apunta Cepeda en la entrevista.

Como consecuencia de la ausencia de la educación artística en el sistema nacional de educación, existe un distanciamiento de los estudiantes frente a la práctica artística (como creadores y públicos), lo que contribuye a que el campo siga siendo un espacio elitizado que remarca las desigualdades sociales. Según señala Efland (1990), en la actualidad, el disfrute, la práctica, el estudio y la investigación artística están reservados para limitados grupos que se encargan de reproducir la institucionalidad del arte, haciendo de ella un espacio al que no cualquier persona puede acceder y que consagra determinados modelos estéticos, a la vez que excluye, invisibiliza y deslegitima las prácticas que salen por fuera de esos cánones. De esta manera, el arte, lejos de ser un espacio de encuentro social, se ha convertido en un desencuentro continuo entre quienes tienen las condiciones para conocer y practicar una actividad artística profesionalmente y quienes están aislados de su formación, práctica y disfrute. Así lo corrobora Jiménez López:

> El arte sigue siendo un espacio privilegiado, en donde esa capacidad de mirar no siempre llega a los más amplios sectores sociales; creo que hace falta muchos más puentes de construcción de ese diálogo entre el arte y la escuela, el arte y la comunicación, el arte y los medios y en tanto no se dé, el arte seguirá teniendo esa capacidad de mirar más allá, pero con distancias de diferente naturaleza para con una sociedad que a veces vive con una saturación mediática y en una construcción de una subsistencia marcada por estéticas masificadas y por la violencia. (Jiménez López 2005)

---

14. Mireya Cepeda, analista curricular de la Dirección Nacional de Currículo del Ministerio de Educación.
15. Los datos de este artículo son parte de la investigación realizada como tesis de la maestría en Estudios Latinoamericanos de la UASB-E (Campos, 2016), la misma que fue concluida a principios de 2016. Para entonces, según Cepeda (2015), se esperaba aplicar un nuevo currículo en el que se ubique a la educación artística con una carga horaria de dos horas en todos los niveles y subniveles de la EGB y el BGU. Se conoce también que actualmente este currículo está por ser aplicado.

La necesidad de un tratamiento adecuado de la educación artística en la educación general básica y el bachillerato no solo puede aportar al crecimiento de la población estudiantil interesada en especializarse en el área, sino que puede aportar al campo artístico en su conjunto en la medida que permite la formación de nuevos, más receptivos y críticos públicos que valoren la actividad artística y las obras de arte. Pero si se pasa por alto el tema de la educación artística en los niveles primario y medio, el campo artístico en su conjunto carece de autonomía y ve limitadas sus posibilidades de desarrollo. Ante esto, y aunque podría parecer insólito, el diseño de la Universidad de las Artes no previó, entre la oferta de carreras, la formación de maestros y maestras para la educación artística. A su vez, la debilidad del campo reflejada en la escasa formación de un público de y para las artes limita las posibilidades de desarrollo de una industria cultural nacional que retribuya simbólica y económicamente a la sociedad.

## Mientras tanto, las industrias culturales

El diagnóstico del Ministerio de Cultura (2013, 103) señala que las industrias culturales aportan al país alrededor del 1,6% al PIB,[16] según datos del censo económico de 2010. Se indica que, según la rama de actividad afín a las distintas áreas artísticas, existen en el país 5.372 establecimientos económicos que podrían ser catalogados como industrias culturales, que representan el 1,07% del total de empresas registradas. De estos, las ramas con mayor número de empresas son fotografía, arquitectura y consultoría técnica y actividades de esparcimiento y recreativas (relacionadas con artes visuales y escénicas). Por el contrario, las ramas de actividad con menos emprendimientos corresponden a las áreas más modernas, como la producción de películas (videos y servicios audiovisuales, que oscilan entre las veinticinco y cuarenta empresas) (2013, 105). Es importante destacar que, dentro de la consideración de industrias culturales, aparecen actividades relacionadas a la comunicación y los medios, la publicidad, la arquitectura y las ingenierías relacionadas a las artes aplicadas.

La población económicamente activa (PEA) ocupada en las industrias culturales,[17] representa el 1,6%, es decir, 77.238 personas. De ellas, las cinco actividades con mayor absorción de mano de obra son las actividades relacionadas a la impresión, con un 0,47% (del total de la PEA nacio-

16. La información presentada evidencia que los datos en cuanto al aporte económico de las industrias culturales al país y al número de puestos de trabajo generados, citados en el Plan Nacional de Desarrollo, no coinciden con los datos del Ministerio de Cultura. Esto se entiende entre otras cosas porque el diagnóstico del Ministerio abarca un mayor número de actividades económicas dentro de la consideración de industrias culturales.

17 El diagnóstico presenta datos de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo correspondiente al primer trimestre de 2012 (incluye solo el área urbana).

nal); las actividades de publicidad, 0,46%; la edición de periódicos, revistas y publicaciones periódicas, 0,16%; las actividades teatrales, musicales y otras actividades artísticas, 0,14%, y las actividades de fotografía, 0,12% (2013, 109). De igual forma, el diagnóstico no presenta evidencia que demuestre que la PEA ocupada en las industrias culturales corresponda a personas que ejercen labores artísticas en sentido estricto.

Con referencia al nivel de educación de los trabajadores ocupados en industrias culturales, el informe señala que, para 2011, de las 84.095 personas que trabajaron en esta área, solo 31.385 (37,3%) tenían formación universitaria, y el mayor porcentaje de ocupados, 37.824 (44,9%), solo tenía un nivel de educación secundaria (2013, 113). De ellos, el 72,45% está empleado en una empresa privada, el 19,73% son trabajadores por cuenta propia, mientas que el sector público apenas ofrece trabajo para 517 personas en actividades relacionadas a las industrias culturales (2013, 114), lo que demuestra la poca absorción de mano de obra que tiene el sector público, lo que es coherente con la desvalorización que sufre el arte en la sociedad ecuatoriana.

Entre la mano de obra ocupada con nivel de educación superior universitaria, tampoco se especifica a qué profesiones corresponden. Por tanto, es muy probable que el Ministerio de Cultura haya realizado una sobreestimación de las posibilidades de empleo en el campo. Por ejemplo, en el caso de las actividades de impresión y publicidad, que es una de las de mayor captación de la PEA dentro de las industrias culturales, con más de 21.000 trabajadores a nivel nacional, el diagnóstico no especifica las funciones que cumple cada trabajador, pero podrían tratarse de actividades de gerencia, administración, seguridad, operativas, entre otras. Por tanto, el diagnóstico no entrega datos de cuántos artistas, titulados o no, tienen empleo en las industrias culturales.

Se evidencia que la demanda de mano de obra en las industrias culturales es baja, probablemente más baja de lo que sugieren las cifras del diagnóstico disponible. Además no se han estudiado los salarios del sector ni las condiciones de trabajo, por lo que se desconocen las características del sector en cuento a bienestar y satisfacción laboral. También se constatan las débiles políticas públicas en torno al campo artístico, evidenciadas en las escasas fuentes de empleo en el sector público y la carencia de programas sostenibles de apoyo a la producción artística, aspecto que no es mencionado en el diagnóstico pero que lo reconoce Rodríguez Abad (2015). En síntesis, la profesionalización en el campo artístico está acompañada de un alto riesgo de desempleo, y el trabajo artístico (relacionado a la creación de una obra) no cubre las necesidades básicas de quien lo realiza, como señala Eduardo Albert (2015).

Con respecto a los ingresos operacionales de las industrias culturales en relación al PIB, se constata que es un área que crece a un pro-

medio anual inferior al promedio total. Así lo demuestran los datos de crecimiento entre 2007 y 2011, cuando el PIB general tuvo un crecimiento promedio anual de 7,7%, mientras que las industrias culturales crecieron a un promedio anual de 3,6%. Esto demuestra que ni el Estado ni la empresa privada valoran ni apuestan por consolidar las potencialidades productivas del sector.

La carencia de políticas públicas en el campo de las artes no solo trae como consecuencia el limitado crecimiento de este sector económico, sino que no ha permitido el desarrollo de un público interno para las artes que se oriente al consumo de los productos y servicios culturales endógenos. Como evidencia de aquello, se citan los resultados de un estudio sobre el consumo de las audiencias de la producción cinematográfica nacional (CNCE 2015):

1. El 67% de los encuestados no compra películas originales.
2. El 64% de encuestados ha visto una producción ecuatoriana en su vida, dando a entender que existe un alto porcentaje que no conoce la producción audiovisual del país. Además solo el 27% afirmó haber visto alguna producción nacional en el último año, lo que demuestra que el consumo de cine nacional no es una práctica frecuente.
3. De acuerdo con diferentes parámetros, como la calidad de la edición, los efectos especiales, los diálogos, la fotografía, el sonido, la narración y la actuación, los ecuatorianos consideran que su cine no ha alcanzado estándares de calidad internacional.
4. Finalmente, y a pesar de lo anterior, el 47% de los encuestados se siente identificado con el cine ecuatoriano, y el 51% está orgulloso del momento que atraviesa, lo que sugiere que existe un desarrollo del sector en cuanto a la producción, pero no así en cuanto al consumo.

Estos datos permiten concluir que los bienes y servicios culturales producidos en el país no cuentan con el reconocimiento del público nacional, por desconocimiento o porque se los valora comparándolos con producciones exógenas de mayor circulación y acceso. Por otro lado, al registrarse un mayor crecimiento de las actividades relacionadas a las artes aplicadas, medios de comunicación y publicidad, dentro del total de bienes y servicios culturales existentes, se comprueba un predominio de la adecuación de las industrias culturales a las demandas del mercado por sobre criterios relacionados al desarrollo cultural y artístico del país.

La evidencia presentada comprueba la primera tesis de García Canclini (2000), según la cual en Latinoamérica los productos y bienes culturales que han alcanzado una producción y difusión a escala industrial crecen; mientras que las expresiones culturales *clásicas* o que no han podido adaptarse a las características del mercado se estancan o encuentran cada vez más dificultades para su desarrollo. Se demuestra que existe un intento

por superar la segunda tesis, según la cual existe un decrecimiento de las industrias culturales endógenas en la región. La evidencia empírica sugiere que es un sector que crece en Ecuador, a pesar de que lo hace a un ritmo muy lento e inestable.

Finalmente, con respecto a la tesis que plantea que la producción nacional se mantiene reprimida mientras crece la influencia de productos fruto de la globalización desterritorializada, cabe traer a colación algunos avances legales para frenar esta influencia: la distribución equitativa de las frecuencias de radio y televisión (1/3 privada, 1/3 pública y 1/3 comunitaria), la obligación dispuesta a los medios de comunicación para que incorporen en su programación como mínimo el 50% de contenidos nacionales para la radio y el 60% para los medios de comunicación audiovisual y la creación del Consejo Nacional de Cinematografía por medio de la Ley de Fomento del Cine Nacional en 2006.

Si bien todas estas acciones resultan importantes (si son aplicadas), sectores como artes visuales, literatura y artes escénicas siguen careciendo de políticas claras que garanticen los derechos laborales de sus creadores, artistas y productores, así como el derecho de los públicos al consumo, acceso y apropiación de espectáculos de calidad, descentralizados y culturalmente apropiados con su realidad.

En este sentido, y según el proyecto de creación de la Universidad de las Artes, se atribuyó a esta la responsabilidad de convertirse en un centro de producción de bienes y servicios culturales a escala nacional. Lamentablemente hasta el momento no se conocen acciones relevantes que den cuenta de avances en torno a este objetivo. Es ahí donde cabe la crítica a este proyecto, en cuanto es concebido como una universidad especializada de élite (emblemática), llamada a liderar el sistema nacional de educación artística. Ante este criterio, los propios gestores del proyecto han tomado distancia, según se constató mediante la entrevista realizada al rector de la Universidad (Noriega 2015), en aspectos como: la integración conflictiva, pero resuelta al fin, con el Instituto Tecnológico de Artes del Ecuador, la búsqueda de una pretendida excepción a la Ley Orgánica de Educación Superior para incorporar a la planta docente de la Universidad de las Artes a artistas cuya trayectoria valida su capacidad por encima de los títulos académicos o la búsqueda de un sistema adecuado de ingreso a la universidad, que permita reconocer actitudes y aptitudes necesarias para la práctica artística, resultados que, con el actual sistema de admisión mediante el examen ENES, no se pueden obtener. Estos son cambios quizás obligados por la constatación de realidades distintas a las previstas en el diseño.

## Conclusiones

De existir una pretensión de desarrollo de las industrias culturales en el país, es necesario reconocer la necesidad de un conjunto de medidas económicas que resguarden la producción local y promuevan el consumo interno, pues el sector no puede pretender una ampliación internacional sin una demanda interna que lo respalde. Para ello, es esencial considerar la educación artística como una prioridad nacional. La necesidad de programas de educación y el respaldo de las instituciones públicas y privadas en la formación, creación, distribución y socialización de las artes es fundamental. Empero, este es un proceso a largo plazo, pues los cambios en la valorización del arte por parte de la sociedad tienen estrecha relación con los *habitus* de consumo que se corresponden a construcciones culturales.

En las primeras líneas de este artículo, se mencionaba que un campo específico es un espacio en disputa, pero la evidencia presentada hace prever que los actores, gestores y productores artísticos no han podido consolidar una agenda común de trabajo que unifique al campo, precisamente porque las distinciones en cuanto al capital económico, principalmente, pero también al cultural, impiden una homogenización de demandas en favor de intereses comunes.

El diagnóstico realizado por el Ministerio de Cultura en 2010, a pesar de las falencias señaladas en líneas anteriores, concluye en que el sistema nacional de educación superior tenía considerables problemas por tener propuestas pedagógicas desarticuladas, descontextualizadas y con intereses principalmente económicos. Una observación a la realidad actual permite pensar que la situación no ha cambiado en mucho, a pesar de la creación de la nueva Universidad de las Artes. Las limitaciones estructurales del sector son, entre otras, la desconexión de la educación superior con la educación general básica y el bachillerato, la falta de docentes formados en educación artística que puedan impartir dicha asignatura, escasas políticas de fomento a la producción artística (faltaría por analizar qué avances se concretan con la Ley de Cultura, aunque las proyecciones no son alentadoras), desinterés político por el desarrollo del campo artístico, entre otras.

Finalmente, aparece latente la necesidad de pensar el arte más allá de los criterios funcionalistas medidos en términos de resultados económicos. Es necesario pensarlo como sistema de representaciones simbólicas que construyen imaginarios y cuestionan la realidad desde la relación estrecha entre el sujeto y el objeto del arte. Esto es indispensable, si se quieren transformar las condiciones inequitativas que presenta el campo artístico, democratizando las prácticas artísticas y socializando el acceso al capital económico y cultural que atraviesa el campo. En ese sentido, la inexistencia de políticas educativas claras, consistentes y coherentes con

las falencias y procesos a largo plazo (como la formación de maestros y un plan nacional de educación artística con criterios diferenciados de la educación tradicional) puede considerarse una carencia grave.

Por último, retomo las palabras del maestro Santiago García, actor, dramaturgo y director del teatro La Candelaria, que resumen la intención de este artículo: "No puede ser que para los políticos [agregaría que para la sociedad en general] el arte y la cultura sigan siendo vistos como algo residual o como un lujo. Esto es una necesidad vital de los seres humanos".

## Lista de referencias


Abad, Javier. 2011. "Usos y funciones de las artes en la educación y el desarrollo humano". En Lucina Jiménez, Imanol Aguirre y Lucía Pimentel, coord., *Educación artística, cultura y ciudadanía*, 17-25. Madrid: OIE-Santillana.

Albert, Eduardo. 2015. "La Universidad de las Artes en el contexto artístico de Guayaquil", entrevistado por Santiago Campos, entrevista personal. Guayaquil.

Black, Sabbath, y Headless Cross. 2010. "Pierre Bourdieu: el capital cultural y la reproducción social". Los delirios del vampiro. ‹https://elvampiro.wordpress.com/2008/11/22/pierre-bourdieu-el-capital-cultural-y-la-reproduccion-social/›.

Bourdieu, Pierre. 1997. *Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

Bravo, Pedro. 2015. "Arte, industrias culturales y cambio de matriz productiva: Apuntes para el debate". *Resistencia: Revista de los Estudiantes de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador*, No. 4 (marzo): 40-3. ‹doi:http://hdl.handle.net/10644/4364›.

Campos Naranjo, Santiago. 2016. "La Universidad de las Artes en Ecuador: Revolución o burocratización cultural". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. ‹http://hdl.handle.net/10644/4877›.

Cepeda, M. 2015. "Nuevo currículo de educación artística en el Ecuador", entrevistado por Santiago Campos, 10 de septiembre.

Cervino, Mauro, y Ana Rodríguez. 2005. "Industrias culturales y TLC: ¿Es posible una 'excepción cultural' ecuatoriana?". En Fánder Falconí y Alberto Acosta, edit., *TLC: Más que un tratado de libre comercio*, 245-55. Quito: FLACSO-E / Instituto de Investigaciones Sociales-Friedrich Ebert Stiftung.

CNCE. 2015. *CN Cine*. Consulta: 22 de octubre de 2015. ‹http://www.cncine.gob.ec/imagesFTP/65213.ESTUDIOAUDIENCIASCINEECUADOR.pdf›.

Efland, Arthur. 1990. *Una historia de la educación del arte*. Barcelona: Paidós.

García Canclini, Néstor. 2000. *Industrias culturales y globalización: Procesos de desarrollo e integración en América Latina*. Ebook. ‹http://doi:10.5354/0719-3769.2000.15091›.

Girard, Augustin. 1982. "Las industrias culturales: ¿Obstáculo o nueva oportunidad para el desarrollo cultural?". En *Industrias culturales: El futuro de la cultura en juego*, 25-45. CDMX: Fondo de Cultura Económica / UNESCO.

Jiménez López, Lucina. 2005. "Educación artística, cultura y ciudadanía en el marco de la reflexión Internacional". *Papeles Iberoamericanos*, 301-24.

Kennedy Troya, Alexandra. 1992. "Del taller a la academia: Educación artística en el siglo XIX en Ecuador". *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia*, No. 2 (primer semestre): 119-34. ‹http://hdl.handle.net/10644/606›.

León, Xavier. 2015. "Relación de la Facultad de Artes de la UCE con la Universidad de las Artes", entrevistado por Santiago Campos Naranjo, entrevista personal. Quito.

Ministerio de Cultura. 2013. *Universidad de las Artes: Proyecto emblemático de la revolución cultural*, 1a. ed. Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador.

Noriega, Ramiro. 2015. "La Universidad de las Artes hoy: Principios, desafíos y realidades", entrevistado por Santiago Campos Naranjo, entrevista personal. Guayaquil.

Rodríguez Abad, Franklin. 2015. "Diseño de la Universidad de las Artes", entrevistado por Santiago Campos Naranjo, entrevista personal (julio). Quito.

UNESCO. 1982. *Industrias culturales: El futuro de la cultura en juego*, 1a. ed. CDMX: FCE/UNESCO.

Zurita Chao, Javier. 2010. "Vender teatro y danza en España. Análisis de canales de distribución: Circuitos, redes, catálogos y distribuidoras". Tesis de maestría, Universidad Complutense de Madrid.

# METODOLOGÍAS INTRA-INTERCULTURALES DE APRENDIZAJE DE SABERES INDÍGENAS EN LA UNIVERSIDAD INTERCULTURAL AMAWTAY WASI-ECUADOR

Wilson Mauro Shakai Kaniras[1]

## Introducción

Este estudio nace de la necesidad de conocer las nuevas prácticas de hacer una educación superior incluyente e intercultural, paradigmas complementarios y distintos a las universidades convencionales impuestas desde la Colonia para fomentar la homogenización epistémica, política, social y económica. En consecuencia, se han cultivado la división de clases y jerarquías raciales. En las últimas décadas, se han generado críticas al modelo pedagógico impuesto en el sistema educativo en general, por considerarlos homogenizantes, subalternizantes y excluyentes. Además, los pueblos y nacionalidades de América, conscientes de los procesos de sometimiento y uniformización de conocimientos que sufrieron, han creado espacios de lucha y reivindicación de sus derechos y han sido reconocidos en diferentes Estados nacionales. Por lo tanto, desde la década de los 80, han emergido varias universidades indígenas, comunitarias e interculturales para responder desde la epistemología, la ética y la política a la descolonización y a la construcción de conocimientos propios. Una de estas instituciones nuevas es la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi, en Ecuador.

Este análisis responde a la pregunta: ¿cómo se plasma la incorporación de saberes indígenas en el currículo de la educación superior intercultural? El estudio considera la propuesta curricular y pedagógica tanto desde la visión institucional como desde la visión de los estudiantes y desde la práctica. Utiliza como caso la enseñanza y la metodología de los saberes indígenas sobre suelos y cómo ese caso revela el proceso de construcción de conocimientos en la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas Amawtay Wasi.

---

1. La realización de esta investigación contó con la asistencia económica del Fondo Noruego (SAIH) y con el trabajo como asistente del doctor J. Fernando Galindo Céspedes.

En el plano institucional, describe la propuesta epistémica y curricular de la universidad, de la carrera y sus módulos informativos sobre saberes indígenas. Desde la visión de los estudiantes, narra sus saberes y experiencias durante el proceso de aprendizaje. Finalmente, desde la visión práctica, se muestra la aplicación de los conocimientos aprendidos en diversos emprendimientos.

La investigación, la conversación y el emprendimiento son considerados ejes transversales del proceso metodológico de aprendizaje de saberes, tanto ancestral como occidental. Esos ejes contribuyen decisivamente al diálogo de saberes.

## Metodología

Las estrategias e instrumentos de este estudio para recabar información, organizarla, sistematizarla y analizarla están orientados por criterios de investigación cualitativa. Partimos del concepto planteado por Flick: "La investigación cualitativa estudia el conocimiento y práctica de los participantes. Analiza las interacciones acerca de los casos concretos a partir de las expresiones y actividades de las personas en los contextos locales y temporales" (2007, 27).

Es decir, el enfoque cualitativo permite al investigador indagar conocimientos, prácticas e interacciones. Una técnica especialmente importante en esta investigación es la observación participativa.

En la etnografía, la observación participante es la herramienta básica de recolección de datos en el campo social, ya que involucra al investigador pasar el mayor tiempo en sus actividades cotidianas y registrar la información en notas de campo (Goetz 1988, 13). Esto permite al investigador involucrarse en la comunidad y vivenciar en forma directa con los actores.

Para conocer la visión institucional acerca de saberes ancestrales, se acudió a documentos institucionales: la propuesta pedagógica UIAW, la propuesta curricular de la Traza de Ingeniería en Agroecología y los módulos de aprendizaje.[2] Para acercarnos a la visión de los estudiantes, se realizaron entrevistas acerca de saberes ancestrales y su aplicación en la cotidianidad. Para recabar información sobre la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos, la observación participativa permite verificar qué saberes se aplican sobre suelos en las comunidades de origen de los estudiantes.

El procesamiento de datos se efectúo en dos momentos. Primero, la revisión bibliográfica, de las entrevistas y de las notas de la observación.

---

2. Se revisaron el libro verde *Aprender en la sabiduría y el Buen Vivir*; el libro café *Propuesta curricular de ciencias agroecológicas*; y los módulos informativos Agroecología I, Pachamanca, Gestión Ecológica del Suelo y Planificación Agroecológica.

Luego se hizo la observación de los siguientes emprendimientos: la Feria Biovida, la fabricación de insumos agroecológicos *Mushuk Pacha* (Tierra Nueva) y el invernadero florícola *Inti Wasi* (Casa del Sol). En un segundo momento, se transcribieron las entrevistas de siete estudiantes, dos docentes, un sabio y un administrativo. Después, mediante codificación abierta, se identificaron categorías y subcategorías para posteriormente agrupar y definir categorías. Por último, se procedió a elaborar el índice de contenidos y redacción del informe.

**Cuadro 1**
**Fuentes de información**

| Fuentes | | Número | Procedencia |
|---|---|---|---|
| Documentos | "Aprender en la sabiduría y el Buen Vivir" (Libro Verde). UIAW | 1 | Biblioteca de la Universidad Intercultural Amawtay Wasi |
| | Propuesta de proyecto curricular (Libro Café). Facultad de Ciencias Agroecológicas. | 1 | |
| | Módulos Informativos:<br>Agroecología I<br>Pachamanca<br>Gestión Ecológica del Suelo<br>Planificación Agroecológica | 4 | |
| Actores | Estudiantes egresados de la UIAW, en la traza o carrera de Agroecología. | 7 | De distintos pueblos y comunidades: Morona Santiago, Tabacundo, la Chimba, Cayambe y Quito |
| | Docente de la carrera o traza de Agroecología | 2 | Quito |
| | Administradores de la UIAW | 2 | Saraguro y Tumbaco |
| | Sabio de la comunidad | 1 | Cayambe |
| Emprendimientos | Emprendimiento Florícola *Inti Wasi* | 1 | Comunidad Cubinche |
| | Emprendimiento insumos agroecológicos *Mushuk Pacha* | 1 | Parroquia la Esperanza |
| | Feria Biovida | 1 | Cantón Cayambe |

Fuente: Shakai (2015, 18).

## Resultados

La primera parte de esta sección describe la visión institucional sobre saberes indígenas planteados en los documentos institucionales de la UIAW. La segunda narra la visión de los estudiantes sobre sus aprendizajes y prácticas. La tercera trata sobre la aplicación práctica de los saberes ancestrales en el emprendimiento florícola *Inti Wasi*.

### *1. Visión institucional de los saberes indígenas sobre suelos*

En el documento "Aprender en la sabiduría y el Buen Vivir" (2012), se describe la concepción institucional sobre los saberes indígenas sobre suelos y la comprensión de la *Pachamama* (Madre Universo) y *Allpamama* (Madre Tierra) desde los pueblos indígenas.

La Universidad Intercultural no pretende inventar un espacio de saber reservado solamente para los indígenas, sino construir contenidos fundamentales que permitan vivenciar la interculturalidad y potenciar la riqueza de los saberes ancestrales presentes en la región andina (Universidad Intercultural Amawtay Wasi 2012, 164).

Los saberes indígenas[3] constituyen la base curricular de la UIAW, cuyo propósito es potenciarlos y vivenciar la interculturalidad. Los saberes ancestrales se abordan desde el nivel propedéutico y con mayor énfasis en el ciclo de aprendizaje de conocimientos ancestrales *Runa Yachay* (saber de la persona). En este ciclo se investigan, recuperan, valoran, potencian, repotencian y se sistematizan los saberes para construir conocimientos propios a partir de la propia realidad comunitaria.

Según este primer documento, los saberes ancestrales se fundamentan en cuatro principios filosóficos de la cosmovisión indígena: "1. relacionalidad, 2. dualidad complementaria, 3. vivencial simbólico, 4. reciprocidad o ayni"[4] (UINPI-AW 2012, 164). El *principio de relacionalidad* sostiene que todos los elementos, el suelo, el agua, el aire y el fuego, que conforman la totalidad de la *Pachamama* (Madre Universo), conviven en armonía y respeto entre sí. El hombre, que es un elemento más del universo, coexiste con el mundo circundante como un ser cosmogónico que reconoce la existencia de otros universos: el mundo de arriba, el mundo terrenal y el mundo de abajo. Con ellos se comunica a través de sus deidades y puede predecir el futuro. En este sentido, el hombre indígena comprende al mundo de manera holística y no fragmentada. La actividad

---

3. En este artículo la noción de *saberes indígenas* es sinónimo de conocimiento ancestral. Se usarán también las expresiones *saberes ancestrales*, *conocimientos indígenas*, *saberes indígenas* y *saberes locales*.
4. *Ayni* es una palabra que significa cooperación y solidaridad recíproca.

humana tiene vínculos con seres existentes en la naturaleza y mediante plegarias se conecta con sus deidades para labrar y sembrar.

En relación al principio de la *dualidad complementaria*, según la sabiduría indígena, "no existe un polo opuesto, sino el reconocimiento del otro como algo complementario y no contradictorio" (UINPI-AW 2012, 166). De esta manera, entendemos que la sabiduría indígena apela a su propia categoría de inclusión y no de exclusión. El mundo está compuesto de dualidades: varón y mujer, día y noche, macho y hembra, dualidades que no se contradicen sino que se complementan en la vida y para la vida.

El *principio vivencial simbólico* hace referencia "[...] al lenguaje simbólico [...], expresiones culturales como las fiestas rituales, y otras relacionadas con las actividades cotidianas" (UINPI-AW 2012, 166). En realidad, este principio contribuye a la reafirmación de la identidad. La interpretación del lenguaje simbólico es la base de la planificación de faenas agrícolas y festivas, ya que el hombre tiene un comportamiento que elucida los indicadores naturales que pronostican el tiempo y sus consecuencias.

El *principio de reciprocidad o ayni* describe el acto de correspondencia entre el hombre y los elementos de la vida: el suelo, el agua, el aire y el fuego. En este sentido, nace la idea que todos los elementos de la Pachamama tienen vida, de que no existen seres inanimados. Se establecen relaciones de reciprocidad entre sujeto y sujeto; no ocurre, como en la ciencia occidental, una relación entre sujeto y objeto. Por lo tanto, el suelo se asume como un ser vivo, por ende, necesita ser cuidado y alimentado.

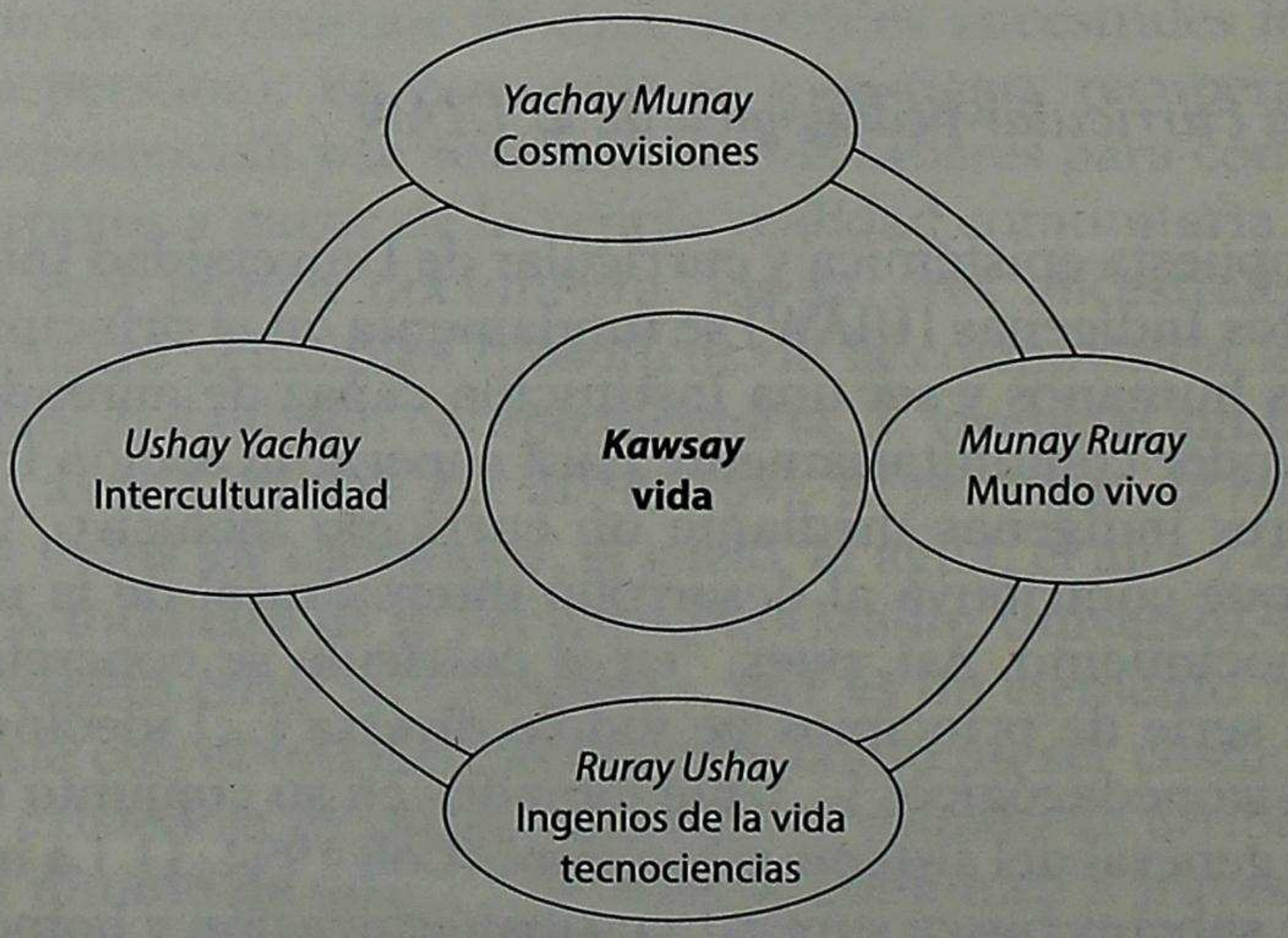
## *2. Propuesta curricular-pedagógica de la UIAW*

La propuesta epistémica y curricular de Universidad Intercultural y de los Pueblos Indígenas (UIAW) se fundamenta en el principio de potenciar talentos humanos y ser una institución capaz de aprender, reaprender y emprender comunitariamente para superar la acción fragmentaria de los saberes indígenas mediante un currículo inclusivo, implicado y relacional, que contribuya al desarrollo intercultural de la nueva sociedad del conocimiento. Así, pues, "en el currículo se concretan y toman cuerpo una serie de principios de índole diversa [...] ideológicos, pedagógicos y psicopedagógicos [...] que tomados en su conjunto muestran la orientación general del sistema educativo" (Coll 1994, 1). La interdisciplinariedad de saberes busca superar la subalternización y homogenización de los conocimientos. Es decir, busca construir un currículo holístico e integral y evitar la fragmentación disciplinar.

Los principios ideológicos se plasman en los siguientes centros del saber: "*Yachay Munay* (Saber Amar), *Munay Ruray* (Querer Hacer), *Ruray Ushay* (Poder Hacer), *Ushay Yachay* (Poder Saber) y *Kawsay* (Vida)" (UINPI-AW, 2012, 193). Estos centros responden a los siguientes desa-

fíos: Cosmovisión, el Mundo Vivo, Ingenios de la Vida, Interculturalidad y Vida. El centro del saber *Yachay Munay* articula saberes referentes a Epistemologías, Filosofía, Simbología, Lenguaje y Estética. Todas las disciplinas se promueven mediante la investigación y emprendimiento en temas relacionados con la cosmovisión de las naciones indígenas. En cambio, el centro *Munay Ruray* tiene como desafío la construcción del mundo vivo, en el que se articulan un conjunto de ciencias para la construcción de la vida. Los temas de investigación y emprendimiento se relacionan con la Medicina Ancestral, la Agroecología y el Medio Ambiente. El centro *Ruray Ushay*, por su parte, se plantea como desafío la recuperación, valoración, potenciación y desarrollo de los ingenios encaminados a la vida. La investigación y emprendimientos se direccionan en Ciencias Técnicas y Tecnologías Ancestrales. En el centro *Ushay Yachay* se proyecta como desafío la reconstrucción de la interculturalidad, en la que se articulan ciencias relacionadas con las Culturas, las Economías y las Políticas. Se investigan preferentemente temas relacionados con las Culturas y su Organización. En el centro *Kawsay*, se bosqueja como desafío la Sabiduría para la Vida. Es el centro y eje articulador de los centros del saber, al igual que sus investigaciones y emprendimientos.

**Gráfico 1**
**Centros del saber de la UIAW**




Fuente: Shakai (2015, 48).

La malla curricular se estructura en cinco niveles de aprendizaje: "aprender a pensar haciendo comunitariamente, aprender a aprender, aprender a desaprender y reaprender, aprender a emprender y aprender toda la vida" (UINPI-AW 2012, 212). Estos niveles de aprendizaje se

manifiestan en los siguientes ciclos de aprendizaje: *Runa Yachay* (Saber de la Persona), *Shuktak Yachay* (Saber del Otro) y *Yachay Pura* (Ambos Saberes). El ciclo *Runa Yachay* corresponde al aprendizaje de saberes ancestrales. Aquí el estudiante construye, plantea y resuelve problemas de baja complejidad. Corresponde a los tres primeros semestres. El ciclo Shuktak Yachay pertenece al aprendizaje de saberes occidentales, es decir, al conocimiento de otras civilizaciones. Comprende del cuarto al sexto semestre. En este ciclo el estudiante construye, plantea y resuelve problemas de mediana complejidad relativos a su profesión. El ciclo *Yachay Pura* comprende al ciclo de la interculturalidad, en el que se aplica el diálogo de saberes entre conocimientos ancestrales y occidentales. Corresponde al período entre el séptimo y el décimo semestre. Aquí el estudiante plantea y resuelve problemas complejos relacionados con su profesión.

Como podemos observar, en la visión institucional de saberes indígenas de la UIAW, existe un horizonte diseñado y momentos de aprendizaje tanto de saberes indígenas como occidentales. El último ciclo responde a la pregunta: ¿Quién realmente dialoga, la persona o los saberes? Si analizamos esta interrogante desde la visión ontológica o desde el ser, la persona es la que dialoga, porque es la que conoce el saber. Desde esta perspectiva, el diálogo de saberes "es la relación mutuamente enriquecedora entre personas y culturas, puestas en colaboración por un destino compartido" (Ishizawa 2012, 5). En este sentido, se buscan aprendizajes entre lógicas iguales y diferentes.

### 3. *Propuesta pedagógica/metodológica de aprendizaje*

La universidad propone el *método vivencial relacional* en todo el proceso de aprendizaje, para lo cual se recurre a cuatro momentos: "vivenciando y experienciando; recuperando y reencantando; significando y resignificando; involucrándonos y comprometiéndonos" (Universidad Intercultural Amawtay Wasi 2012, 226). El momento de *vivencia y experiencia* se refiere a la experiencia concreta de los estudiantes mediante vivencia directa con las comunidades. El momento de *recuperar y reencantar* consiste en que el estudiante sistematiza y reflexiona la experiencia vivida. En un siguiente momento, el estudiante teoriza y conceptualiza para *significar y resignificar* lo vivido y reencantado, es decir, da sentido a su proceso de aprendizaje. El momento final de *involucrarse y comprometerse* es el cierre del ciclo del método donde el estudiante aplica y experimenta lo aprendido.

Para este método, la experiencia y la vivencia son fundamentales en la construcción del conocimiento. La diferencia con el positivismo es grande, pues este último admite únicamente al método experimental y refuta aquel conocimiento que no pase por el filtro de la experimentación y comprobación. La clave de los aprendizajes, según el método vivencial, es

la sabiduría, ya que se construye en la práctica, la vivencia y la cotidianidad y, por ende, tiene una lógica distinta y horizontes y procesos propios.

En conclusión, en la propuesta pedagógica de la universidad intercultural, se destacan tres elementos: la base filosófica ancestral, en la que está anclada la propuesta pedagógica, la sabiduría ancestral, como la base de los aprendizajes, y el método vivencial-relacional, como forma de sistematizar, ordenar y aplicar los aprendizajes.

### *4. La concepción sobre el suelo en la propuesta curricular de Agroecología*

En la carrera o traza de Ingeniería en Agroecología, se evidencia el cumplimiento de la propuesta epistémica y pedagógica de la UIAW. La investigación se sustenta en saberes ancestrales relacionados con la cosmovisión indígena, la producción agrícola sostenible y los sistemas de información geográfica. Los resultados de este proceso permiten a los estudiantes conocer y entender los modos de vida de las nacionalidades y pueblos.

La carrera dura diez semestres organizados en los tres ciclos de aprendizaje anteriormente descritos (*Runa Yachay*, *Shuntak Yachay* y *Pura Yachay*). Al finalizar la carrera, se otorga el título de ingeniero en Agroecología. La etapa de aprendizaje que corresponde a Ciencias Ancestrales es el ciclo *Runa Yachay* (primero a tercer semestre). En este ciclo los estudiantes trabajan con base en vivencias culturales y sabidurías indígenas acompañadas por materias teóricas-reflexivas. El primer semestre corresponde al tronco común, curso obligatorio para todas las trazas o carreras. En este semestre se abordan los siguientes ámbitos de aprendizaje: Módulos Informativos de *Ayampaco/Pachamanca*, Ambiente Vital, Arquitectura Ancestral, *Aents/Runa* (persona) y Diversas Culturas del Ecuador. Cada módulo está acompañado por diferentes temas de investigación, emprendimiento y conversatorio. En el ciclo *Shuntak Yachay* (cuarto a sexto semestre) se abordan conocimientos occidentales. En cambio, en el ciclo *Pura Yachay* (séptimo a décimo semestre), se aprenden conocimientos interculturales que profundizan el diálogo de saberes. Este diálogo de saberes propone un camino para el encuentro de varias formas de pensar, ver y entender el mundo; la racionalidad ambiental se ordena como un pensamiento crítico sobre la racionalidad moderna y como tal se inscribe de una racionalidad reflexiva (Leff 2000, 36).

Entre otras cosas, durante el diálogo de saberes, se crea un espacio de encuentro epistemológico en el que las sabidurías indígenas y los conocimientos occidentales complementan sus ideologías, filosofías y epistemologías. No busca remarcar las contradicciones, sino un verdadero diálogo de acuerdos comunes que sustenten el buen vivir de la sociedad en general. Además, este diálogo "fomenta un desahogo de pensares y quehaceres a favor de sus necesidades y el cuidado de la madre tierra"

(Alcázar 2012, 42). El cuidado de la madre tierra responde a los desafíos y necesidades de contrarrestar el calentamiento global.

**Cuadro 2**
**Módulos de tronco común de la traza de Agroecología**

| Ciclo de conocimiento | Nivel | Ámbitos de aprendizaje | Contenidos |
|---|---|---|---|
| Conocimiento ancestral | I | **Módulo informativo** | ***Ayampaco / Pachamanca*** |
| | | Investigación | Sobre *Ayampaco / Pachamanca* |
| | | Emprendimiento | Realizar *Ayampaco* y *Pachamanca* |
| | | Conversatorio | La culinaria ancestral |
| | | **Módulo informativo** | **Ambiente vital** |
| | | Investigación | Biodiversidad de la *Aja/Chacra* |
| | | Emprendimiento | Colección de plantas Medicinales y Forestales |
| | | Conversatorio | Ambientes sobre la Vida |
| | | **Módulo informativo** | **Arquitectura ancestral** |
| | | Investigación | Vivienda Ancestral |
| | | Emprendimiento | Diseño y Construcción del Fogón |
| | | Conversatorio | En relación al Fogón |
| | | **Módulo informativo** | ***Aents / runa* y diversas culturas del Ecuador** |
| | | Investigación | La cultura y su Entorno Comunitario |
| | | Emprendimiento | Producción y Difusión del Material Informativo sobre las Culturas en el Ecuador |
| | | Conversatorio | Relación al *Aents /Runas* y Diversas Culturas |
| | | Fiesta de la Cosecha | Socialización de la Experiencia del Ámbitos de la Formación |

Fuente: Shakai (2015, 58).

Los temas de *investigación* responden a los intereses y las necesidades de los estudiantes y de la comunidad. Por lo tanto, ellos deciden qué investigar, por qué y cómo va a contribuir a resolver problemas genuinos de la localidad. En este sentido, este ámbito cumple con el objetivo de recuperar y sistematizar los conocimientos indígenas. Además, el *conversatorio* es fundamental en este proceso porque permite compartir experiencias de aplicación de saberes indígenas en los emprendimientos. Es decir, es un espacio de diálogo entre la teoría y la práctica, los saberes ancestrales y los conocimientos occidentales y entre saberes locales. Asimismo, los *emprendimientos* se vinculan con las actividades relacionadas con la Agricultura y

la sabiduría, ya que se construye en la práctica, la vivencia y la cotidianidad y, por ende, tiene una lógica distinta y horizontes y procesos propios.

En conclusión, en la propuesta pedagógica de la universidad intercultural, se destacan tres elementos: la base filosófica ancestral, en la que está anclada la propuesta pedagógica, la sabiduría ancestral, como la base de los aprendizajes, y el método vivencial-relacional, como forma de sistematizar, ordenar y aplicar los aprendizajes.

### *4. La concepción sobre el suelo en la propuesta curricular de Agroecología*

En la carrera o traza de Ingeniería en Agroecología, se evidencia el cumplimiento de la propuesta epistémica y pedagógica de la UIAW. La investigación se sustenta en saberes ancestrales relacionados con la cosmovisión indígena, la producción agrícola sostenible y los sistemas de información geográfica. Los resultados de este proceso permiten a los estudiantes conocer y entender los modos de vida de las nacionalidades y pueblos.

La carrera dura diez semestres organizados en los tres ciclos de aprendizaje anteriormente descritos (*Runa Yachay*, *Shuntak Yachay* y *Pura Yachay*). Al finalizar la carrera, se otorga el título de ingeniero en Agroecología. La etapa de aprendizaje que corresponde a Ciencias Ancestrales es el ciclo *Runa Yachay* (primero a tercer semestre). En este ciclo los estudiantes trabajan con base en vivencias culturales y sabidurías indígenas acompañadas por materias teóricas-reflexivas. El primer semestre corresponde al tronco común, curso obligatorio para todas las trazas o carreras. En este semestre se abordan los siguientes ámbitos de aprendizaje: Módulos Informativos de *Ayampaco/Pachamanca*, Ambiente Vital, Arquitectura Ancestral, *Aents/Runa* (persona) y Diversas Culturas del Ecuador. Cada módulo está acompañado por diferentes temas de investigación, emprendimiento y conversatorio. En el ciclo *Shuntak Yachay* (cuarto a sexto semestre) se abordan conocimientos occidentales. En cambio, en el ciclo *Pura Yachay* (séptimo a décimo semestre), se aprenden conocimientos interculturales que profundizan el diálogo de saberes. Este diálogo de saberes propone un camino para el encuentro de varias formas de pensar, ver y entender el mundo; la racionalidad ambiental se ordena como un pensamiento crítico sobre la racionalidad moderna y como tal se inscribe de una racionalidad reflexiva (Leff 2000, 36).

Entre otras cosas, durante el diálogo de saberes, se crea un espacio de encuentro epistemológico en el que las sabidurías indígenas y los conocimientos occidentales complementan sus ideologías, filosofías y epistemologías. No busca remarcar las contradicciones, sino un verdadero diálogo de acuerdos comunes que sustenten el buen vivir de la sociedad en general. Además, este diálogo "fomenta un desahogo de pensares y quehaceres a favor de sus necesidades y el cuidado de la madre tierra"

(Alcázar 2012, 42). El cuidado de la madre tierra responde a los desafíos y necesidades de contrarrestar el calentamiento global.

**Cuadro 2**
**Módulos de tronco común de la traza de Agroecología**

| Ciclo de conocimiento | Nivel | Ámbitos de aprendizaje | Contenidos |
|---|---|---|---|
| Conocimiento ancestral | I | **Módulo informativo** | ***Ayampaco / Pachamanca*** |
| | | Investigación | Sobre *Ayampaco / Pachamanca* |
| | | Emprendimiento | Realizar *Ayampaco* y *Pachamanca* |
| | | Conversatorio | La culinaria ancestral |
| | | **Módulo informativo** | **Ambiente vital** |
| | | Investigación | Biodiversidad de la *Aja/Chacra* |
| | | Emprendimiento | Colección de plantas Medicinales y Forestales |
| | | Conversatorio | Ambientes sobre la Vida |
| | | **Módulo informativo** | **Arquitectura ancestral** |
| | | Investigación | Vivienda Ancestral |
| | | Emprendimiento | Diseño y Construcción del Fogón |
| | | Conversatorio | En relación al Fogón |
| | | **Módulo informativo** | ***Aents / runa* y diversas culturas del Ecuador** |
| | | Investigación | La cultura y su Entorno Comunitario |
| | | Emprendimiento | Producción y Difusión del Material Informativo sobre las Culturas en el Ecuador |
| | | Conversatorio | Relación al *Aents /Runas* y Diversas Culturas |
| | | Fiesta de la Cosecha | Socialización de la Experiencia del Ámbitos de la Formación |

Fuente: Shakai (2015, 58).

Los temas de *investigación* responden a los intereses y las necesidades de los estudiantes y de la comunidad. Por lo tanto, ellos deciden qué investigar, por qué y cómo va a contribuir a resolver problemas genuinos de la localidad. En este sentido, este ámbito cumple con el objetivo de recuperar y sistematizar los conocimientos indígenas. Además, el *conversatorio* es fundamental en este proceso porque permite compartir experiencias de aplicación de saberes indígenas en los emprendimientos. Es decir, es un espacio de diálogo entre la teoría y la práctica, los saberes ancestrales y los conocimientos occidentales y entre saberes locales. Asimismo, los *emprendimientos* se vinculan con las actividades relacionadas con la Agricultura y

la Ganadería. Vale la pena decir que el currículo promueve la aplicación de ambos saberes, es decir, agronómicos y agroecológicos. En conclusión, los saberes indígenas constituyen la base curricular de la carrera de ingeniería en Agroecología, sin invisibilizar los conocimientos universales. La investigación, el emprendimiento y el conversatorio forman el eje transversal de la incorporación de los conocimientos indígenas.

Un aspecto central del proceso de diálogo de saberes en esta traza es comprender el suelo desde la cosmovisión indígena. Para ello, se emplean dos términos, *Allpamama* y *Pachamama*. *Pachamama* (Madre Naturaleza) está relacionada con lo femenino, con lo que da fecundidad a la siembra en general. Asimismo, desde la cosmovisión andina, "la *pachamama* es la representante de la vida, ella cada año concibe y pare una nueva pacha, esto es la vida nueva de los diferentes seres vivos" (De la Torre 2004, 21). La *Allpamama* (Madre Tierra), por su parte, ofrece beneficios a la humanidad. Como manifiesta Rengifo, "el *allpa*, en este caso, nomina tramos de la *pachamama* donde se recrea la vida agrícola" (Rengifo 1994, 52). Por esta razón, el hombre indígena es un tramo más de la *Pachamama* y se complementa mutuamente con otros seres.

> Los runacuna [...] juntaron miles de manos para convertir la tierra, las laderas de los cerros se vistieron de maizales [...], así la tierra se transforma parcialmente en suelo agropecuario y en material para hacer cerámica y ladrillos para las construcciones; la flora en plantas cultivadas [...], el manejo de recursos naturales tiene un nombre que lo identifica la *chakra*, que posee rasgos comunes según las condiciones ecológicas y culturales, y da lugar a ciertos núcleos agrícolas como maíz y sus asociados: quinua, chocho, habas, zambo, arveja y otros. (UINPI-AW 2001, 12)

El conocimiento del suelo gira alrededor de la chacra, donde toma cuerpo el concepto de *suelo agropecuario*, de tanta importancia para las faenas agrícolas. Y en todas las actividades agrícolas como la roturación, la preparación, el abonamiento, la recuperación, la siembra, la deshierba y la cosecha, se consideran las fases lunares como indicador natural de la programación agrícola. Además, el suelo también se utiliza para *elaborar utensilios* de cerámica y *ladrillos* para construir viviendas.

Estos conocimientos también se emplean para *almacenar y conservar* las cosechas. Los productos almacenados se consumen gradualmente, mientras que las semillas se conservan para controlar y evitar el ataque de gusanos y su descomposición. Sin embargo, desde la visión occidental "se tiene una concepción del suelo eminentemente mercantilista, tiene objetivos exclusivamente lucrativos, ello implica que ha sido expoliado a gran escala" (Pérez 2006, 162).

En relación con el manejo del suelo, se emplean varias técnicas para mejorar los nutrientes y la estructura del suelo. Para recuperar sus

nutrientes y su fertilidad, se incorpora materia orgánica y estiércol de animales. Este manejo tradicional se incorpora dentro de los saberes ancestrales o los conocimientos locales.

## *5. Concepción del suelo en los módulos informativos*

Los contenidos sobre cosmovisión indígena, los saberes ancestrales de manejo, conservación y recuperación de la fertilidad del suelo, las tecnologías agrícolas, tanto ancestrales como occidentales y el manejo sostenible y agroecológico de la chacra son dilucidados en los módulos de Agroecología I, Gestión Ecológica del Suelo, Planificación Agroecológica de la Chacra y *Pachamanca*.

El módulo de Agroecología responde al enfoque ancestral y agroecológico. Se imparte en segundo y sexto semestre. Corresponde al ciclo de aprendizaje de Ciencias Ancestrales y Ciencias Occidentales. Los contenidos se estructuran en cuatro capítulos. El primer capítulo hace referencia a la concepción de la *Pachamama*, la cosmovisión indígena: mitos y leyendas sobre el origen del universo y el calendario lunisolar y agrícola. En el manejo del suelo y el agua, se revisan técnicas como los andenes y camellones, la la rotación y asociación de cultivos para evitar la erosión, la conservación y el barbecho y el uso de *qolqa* (edificios de tierra) para conservación de la cosecha. En cuanto a la tecnología agrícola, se revisa el uso del *chakitaclla* (arado de pie), así como la ingeniería agrícola e hidráulica. El segundo capítulo trata sobre las bases científicas y los conocimientos agroecológicos. Se estudian entonces las técnicas de manejo agroecológico, como la incorporación de materia orgánica, barreras vivas, control natural de plagas y manejo de la erosión con cultivos mixtos, manejo del agua mediante zanjas de infiltración, etc. El tercer capítulo se refiere al enfoque sistémico y la crítica al monocultivo y al uso de agroquímicos. En el cuarto capítulo se da mayor énfasis a los cuatro subsistemas de agroecología de la chacra: el suelo, el agua, el cultivo, los animales y la forestería.

El módulo de Gestión Ecológica del Suelo responde al enfoque ancestral y agronómico. Se imparte en tercer, séptimo y octavo nivel y corresponden a los ciclos de aprendizaje de saberes ancestrales, occidentales e interculturales. En este módulo se contrastan conocimientos ancestrales y occidentales para llegar a acuerdos de beneficios mutuos. Los contenidos de aprendizaje están estructurados en cuatro secciones. La primera se trata sobre la concepción de la *ashpamama* (tierra grande) y su entorno y se enfoca en la utilización y manejo tradicional del suelo. La segunda sección hace referencia a las características físicas, químicas y biológicas del suelo. La tercera sección contiene temas relacionados con técnicas de manejo y conservación del suelo, incorporación de materia orgánica como estiércol, el guano de isla, la turba, abonos verdes y compost. Finalmente, la cuarta

sección se refiere al empleo de cobertura vegetal y zanjas de ladera para evitar la erosión, la construcción de terrazas de base angosta, de banco, de formación lenta, miniterrazas e individuales, la construcción de muros de retención, las barreras arbóreas y empleo de labranza mínima y la cobertura muerta y policultivos.

En módulo de Planificación Agroecológica de la Chacra también responde a los enfoques agroecológico y agronómico. Se aborda en segundo semestre y corresponde al ciclo de aprendizaje de Ciencias Ancestrales. Sus contenidos están estructurados en dos secciones. La primera hace referencia al estudio y planificación de la chacra. Consiste en hacer el diagnóstico, planificación y análisis de rentabilidad. En el diagnóstico se consideran propiedades físicas y biológicas del suelo, así como también los subsistemas del suelo. En el análisis de las propiedades físicas, se observan el color, la textura, la compactación, la profundidad, la pendiente y el riesgo de erosión. Entre las propiedades biológicas del suelo, se considera el número de lombrices existentes por c/m$^2$ de terreno y los tipos de fertilizantes que se emplean. Para el subsistema de cultivo, se revisa la época de siembra y cosecha, los tipos de cultivos: el monocultivo y el policultivo, la asociación y la rotación y la presencia de plagas y enfermedades. A partir del diagnóstico se realiza la planificación y el respectivo estudio y análisis de rentabilidad para su ejecución. La segunda sección se trata sobre la planificación de cinco subsistemas de la chacra: el suelo, el agua, el cultivo, lo pecuario y lo forestal.

El módulo de *Pachamanca* (olla de tierra) responde al enfoque ancestral y ecológico. Se aborda en primer semestre y corresponde al ciclo de aprendizaje de Saberes Ancestrales. Es un módulo de tronco común con otras trazas distintas de la Agroecología. Tiene como propósito la investigación y el emprendimiento con temas relacionados a la culinaria indígena. Los contenidos de este módulo se refieren al conocimiento de la *pachamanca*, su proceso de cocción y nociones sobre soberanía alimentaria.

En todos los módulos subyace el propósito de que los estudiantes encuentren un verdadero diálogo de saberes mediante la investigación, el emprendimiento y el conversatorio. Esto permite enseñar a planificar una chacra, ejecutar prácticas agroecológicas y acercarse a los diversos saberes ancestrales. En conclusión, los conocimientos, tanto ancestrales como occidentales, son insumos académicos que en el currículo alterativo permiten que la ideología, la filosofía y la epistemología propicien la construcción de una nueva sociedad del conocimiento heterogéneo, incluyente e intercultural.

## *6. Visión de los estudiantes y sus aprendizajes en saberes ancestrales sobre el suelo*

Como dijimos antes, el aprendizaje de saberes indígenas acude al *método vivencial relacional*, que se basa en la práctica. En este marco, la

sabiduría tiene sus propias categorías: Saber Pensar, Saber Hacer y Saber Ser. Además posee sus propios procesos de aprendizaje: práctica, vivencia, cotidianidad y experiencia. Todos ellos son insumos para adquirir la sabiduría. En este sentido, la investigación, conversatorio y emprendimiento son instrumentos y espacios de aprendizaje.

Aprender y acercase a los saberes indígenas es importante porque permite que los estudiantes cambien su matriz cultural, sus formas de pensar y de concebir la vida. En una entrevista realizada a un estudiante, este manifiesta:

> antes vivíamos apegados a la tierra y a la producción sustentable, y vivíamos bien. Luego tuve que migrar a la ciudad e iniciamos una nueva forma de vida, y por necesidad nos dedicamos a fomentar emprendimientos como: crianza de animales menores, agricultura convencional y a la implementación de un almacén de productos agropecuarios. (Tabacundo, 25-11-14)

Este estudiante posteriormente ingresó a la UIAW y ahí reconoció la importancia de la Agroecología. Poco después, esta experiencia le sirvió para iniciar un emprendimiento familiar innovador de fabricación de insumos agroecológicos llamado *Mushuk Pacha*, cuyo propósito no es competir sino fomentar una agricultura orgánica. En otras palabras, pudo iniciar el proceso de retorno a vivir vinculado con la tierra.

Según las entrevistas realizadas, en la Universidad *Amawtay Wasi*, varios de los estudiantes afirmaron que aprendieron a recuperar el suelo de manera orgánica, una sabiduría que se encontraba escondida y opacada por la influencia de la revolución verde. Asimismo, ensayaron amar y cuidar a la naturaleza como un ser vivo que brinda beneficios. También aprendieron a valorar a sus abuelos y los reconocen como poseedores de conocimientos ancestrales. En este sentido, les ayudó a reconocer que los sabios son los conocedores de la ciencia, que debe ser explorada y valorada mediante la investigación y el emprendimiento.

Otro de los desafíos de aprender los conocimientos indígenas es emanciparse de la colonización. Es decir, es una forma de liberarse de la "colonialidad del saber" (Lander 2005, 15). Esta liberación posibilita crecer y desarrollar los conocimientos de pueblos y nacionalidades indígenas en forma horizontal, sin olvidar al otro. La ideología de la Universidad Intercultural de responder desde la epistemología indígena a la descolonización de conocimientos permite liberar la mente colonizada que no se ajusta a la cosmovisión indígena.

Por otra parte, los estudiantes aprenden los conocimientos indígenas mediante la vivencia y convivencia directa con la comunidad. Por ejemplo, el aprendizaje del manejo del suelo se hace en la chacra, igual que las técnicas de la siembra, la limpieza, el aporque y la cosecha. Por esta razón, los estudiantes se trasladan a las comunidades y se acercan a

ellas mediante la observación participante y la realización de entrevistas a profundidad. Según Tylor, estos son "encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes [...], donde conversan respecto a sus vidas, experiencias o situaciones, tal como se expresa con sus propias palabras" (Tylor 1996, 101). En este sentido, los saberes se aprenden en el conversatorio con los sabios, taitas, abuelos/as y campesinos. Con respecto a este punto, cabe recalcar que el sistema convencional de educación superior no reconoce como docentes de la universidad a los sabios, taitas y mamas, porque las reglas académicas determinan que para ser docente hay que poseer título académico. Estas normas obstaculizan la posibilidad de incorporar como sabios docentes a los conocedores de la sabiduría indígena. A pesar de esto, la propuesta pedagógica de la UIAW permite apoyarse en los sabios en la convivencia, la investigación, el conversatorio y los emprendimientos. Esto facilita construir conocimientos propios.

Según varias de las entrevistas, los estudiantes descubrieron en la convivencia que la revolución verde influyó en el empleo de fertilizantes químicos. Dicha revolución, con el pretexto de producir a gran escala y competir con el mercado, masificó el uso de paquetes sintéticos y tecnológicos, empleando maquinaria para roturar el suelo. Estas transformaciones cambiaron la forma de pensar y sentir del campesino andino, lo que provocó que se sometieran al uso de la maquinaria y abonos químicos. A pesar de aquello, un porcentaje significativo de campesinos no creyó en la revolución verde y sigue manteniendo los saberes ancestrales sobre la producción orgánica. Así, para recuperar la fertilidad del suelo, realizan la incorporación de materia orgánica, caballaza, gallinaza, compostera y abonos agroecológicos.

La Universidad Intercultural hace mucho énfasis en la recuperación de los saberes indígenas. Los estudiantes, junto con los actores de la comunidad, recuperan, reencantan, comparten y sistematizan sus vivencias. Por ejemplo, en cuanto al manejo del suelo, se realiza la guachada (surcos de siembra) para la siembra de papa; se deja calentar el suelo durante tres días, ya que solo con la presencia de rayos solares se controlan los hongos que podrían atacar las semillas. Otro ejemplo: se recupera el manejo de *waru waru* (camellones) o *wachus*, donde se concentra el agua durante el día, se calienta por los rayos solares y, en la noche, en forma de termostato, defiende a las plantas de la helada. Por lo expuesto, los estudiantes no solo realizan una observación reflexiva, sino también una práctica reflexiva que les permite replicar lo que han visto en este proceso. Además, se evidencia un intento de sistematización del saber en perspectiva histórica.

Según las entrevistas a los estudiantes, estos afirmaron que aprenden a significar y resignificar el suelo y la tierra como un ser vivo. Es decir, la tierra no es un ser inerte ni un recurso, como se conceptualiza desde la

visión occidental. La tierra no se vende, no es una mercancía, sino que es la que fecunda la vida. En tal sentido, se plantea que los ancestros tienen una sabiduría y una racionalidad que permite entender la existencia de muchas vidas dentro de la Pachamama. Esto permite que los estudiantes asimilen que la relación con la tierra y la naturaleza tiene un carácter ritual. Por ejemplo, para la siembra de la papa, se realiza el rito de enterrarse bajo la tierra hasta el pecho, ya que, según la cosmovisión andina, hay que estar felices para que el suelo dé buenos frutos. En otros términos, antes de las faenas agrícolas, hay que pedir autorización a la Pachamama para intervenir. Las ciencias técnicas como la ingeniería agronómica convencional ignoran la ritualidad; sin embargo, el nuevo enfoque de la interculturalidad puede hacer posible un diálogo epistémico para fines comunes.

Los estudiantes también aprenden sobre el calendario lunar en las actividades agrícolas, lo que permite el uso eficiente de la mano de obra. Por ejemplo, se estudia la organización y empleo de las fases lunares diarias. Con estos aprendizajes, los saberes indígenas que están ocultos se vuelven a recordar mediante el diálogo y el conversatorio con sabios, abuelos, taitas y mamas. En el acto de resignificar, se conceptualiza el conocimiento como recuerdo, el recuerdo de la tierra. El uso del *bocash* (abono orgánico fabricado con tierra y estiércol de vaca) es la tierra. Esta tierra debe ser del mismo lugar, ya que ellos tienen la memoria del lugar. La tierra, como es un ser vivo, tiene memoria, y esta le permitirá regenerarse a sí misma.

Varias de las entrevistas confirmaron que el involucramiento y compromiso de los estudiantes en la aplicación de lo aprendido genera grandes expectativas. Así, en uno de los ensayos, los estudiantes pusieron en práctica la siembra de la papa en surcos construidos ese mismo día y en otros surcos que se dejaron calentar a la luz del sol durante tres días. Con este ejercicio se pudo reafirmar que la siembra realizada en suelo caliente tuvo brotación rápida. De esta manera, la experiencia permite a los estudiantes ratificar que la aplicación de saberes indígenas genera resultados.

Cabe recalcar que en este proceso de aprendizaje se emplean tanto saberes ancestrales como occidentales. En cuanto a los saberes occidentales, se gestionan emprendimientos utilizando motocultor para la construcción de camas, se utiliza el sistema de riego por aspersión, la bomba de agua, el rastrado con el arado. En relación con los saberes ancestrales, se emplea el azadón para construir surcos y se incorpora materia orgánica para recuperar nutrientes mediante *bocash*, cascarilla de arroz, tierra, estiércol de gallina y vaca, carbón, polvillo de arroz, harina de rocas, ceniza y melaza.

En este estudio se deben diferenciar dos términos usados frecuentemente por los estudiantes. Por un lado, el *conversatorio* es un espacio de discusión y de reflexión sobre un tema específico abordado por sabios conocedores de saberes indígenas y locales. Por otro lado, el *diálogo de*

*saberes* es un proceso comunicativo donde se ponen en interacción dos lógicas diferentes, el saber occidental científico y el saber indígena, esto implica el reconocimiento del otro como un sujeto diferente y no contradictorio. Además, se da el diálogo también entre lógicas iguales, es decir, entre saberes indígenas y de los pueblos. Los diálogos tienen sus propios espacios de discusión y debate, dentro y fuera del aula. Al interior del aula, se realizan diálogos entre lógicas diferentes con los maestros, invitados, conferencistas, académicos y estudiantes y, fuera de ella, entre lógicas iguales con los sabios, sabias, taitas y mamas de las comunidades. Por esta razón, sostengo que es posible fundar un modelo de aprendizaje horizontal en la educación superior intercultural y desarrollar conocimientos mediante la diversidad sociocultural.

En resumen, la percepción de los estudiantes en cuanto a su formación tiene consistencia con la propuesta pedagógica y metodológica planteada por la Universidad *Amawtay Wasi*. En consecuencia, los saberes ancestrales constituyen en eje central del aprendizaje, y los conocimientos occidentales complementan y enriquecen esta formación de carácter intercultural. Esto evidencia que el diálogo de saberes entre dos sistemas de conocimiento es posible en la educación superior indígena.

## *7. Visión práctica: aplicación de saberes indígenas en el emprendimiento florícola Inti Wasi*

El emprendimiento florícola *Inti Wasi* (Casa de Sol) se trata de aplicar una gestión orgánica para mitigar la contaminación. El eje transversal de este emprendimiento es las prácticas de saberes indígenas y locales. Las tecnologías empleadas para el manejo del suelo son amigables con la naturaleza y permiten suficientes ganancias económicas y ambientales. Este emprendimiento se encuentra ubicado en la comunidad Cubinche, cantón Pedro Moncayo, parroquia La Esperanza, una comunidad campesina e indígena descendiente del pueblo kayambi.

En 2012, un estudiante de la carrera de Agroecología de la UIAW desarrolló sus prácticas agroecológicas del suelo y cultivo en su propio emprendimiento florícola, lo que despertó el interés de la Universidad como un modelo de producción orgánica. Como parte de su práctica, el emprendedor armó un subsistema de cultivos para remplazar productos agroquímicos por productos orgánicos e introdujo la práctica de recuperación de suelos con el asesoramiento de sus padres y hermanos. Esta experiencia despertó el interés de una empresa rusa, que empezó a comprar flores a este emprendimiento, y permitió presentar una propuesta de elaborar *gourmet*,[5] ya que sus flores tenían una producción orgánica.

---

5. Término gastronómico para referirse a las conservas que sirven de alimento.

En este emprendimiento se desarrolló un sistema de planificación compuesto por cinco subsistemas: suelo, agua, forestería, cultivos y pecuaria. El proyecto de mejora del subsistema de suelo se ejecutó en dos etapas, el diagnóstico del estudio del suelo y la implementación del emprendimiento. En el diagnóstico se emplearon técnicas de georreferenciación, cálculo de la pendiente y estudios edafológicos de composición de materia orgánica y procesos erosivos. El diagnóstico arrojó tres problemas: suelos con mucha pendiente, baja materia orgánica y, como resultado, procesos erosivos. Es decir, la pendiente oscila entre 10% y 18,5%, y el porcentaje de la materia orgánica, de 0,5% a 1,2% (Datos Chorlango 2014). Con estos resultados, el emprendedor planificó una estrategia de recuperación de la fertilidad del suelo combinando saberes.

En la implementación del emprendimiento se realizaron trabajos de *recuperación de la pendiente*, para lo que se incorporaron 600 toneladas de la tierra del desbanque (Datos Chorlango 2014). Además, para roturar y tender el suelo, se empleó maquinaria pesada. Asimismo, se utilizó la técnica de roturación natural con la siembra de alfalfa. Vale aclarar que la alfalfa rotura solo la parte intervenida con la maquinaria, ya que no puede roturar la capa compactada. De esta manera, se inició la construcción de terrazas de formación lenta, camas, miniterrazas y curvas a nivel al interior de los viveros. Con la construcción de las terrazas, se obtuvo la acumulación de tierra arrastrada por las escorrentías, aumentando el nivel del suelo. En cambio, las curvas a nivel son empleadas para la construcción de terrazas en forma curva, lo que reduce la escorrentía y la erosión causada por el viento.

Asimismo, el emprendedor empleó el conocimiento de agroforestería. Realizó la construcción de barreras vivas, es decir, plantó arbustos frutales y árboles maderables donde se acumulaba la tierra arrastrada por el viento para recuperar la pendiente. En cuanto a la *recuperación de materia orgánica*, se realizó la incorporación del abono de las podas de las flores que se empezaron a hacer de acuerdo con las fases lunares. Es decir, en cuarto menguante se realizan las enmiendas de abonos y en cuarto creciente la incorporación del mismo. Estos saberes ayudaron al emprendedor a economizar tiempo y mano de obra. La materia orgánica del emprendimiento Inti Wasi proviene de dos fuentes: propia y externa. La propia sale del subsistema pecuario, como el estiércol de cuy, gallina y pollo. Y la externa es traída de los proveedores, como el estiércol de gallina (gallinaza), pollo (pollinaza), caballo (caballaza) y cascarilla de arroz. A esto se añade *bocash* y biol, alimentos elaborados por el mismo emprendedor.

En la caballaza, la gallinaza, la pollinaza y la cascarilla de arroz, se producen muchos microorganismos y lombrices. El emprendedor manifestó que estos microorganismos multiplican la microvida y microfauna del suelo, ya que ayuda a descomponer la materia orgánica recuperando

nutrientes. Asimismo, producen silicio, que ayuda a mineralizar el suelo (entrevista con el emprendedor, 2 de diciembre de 2014).

Según el emprendedor, el *bocash* y biol son alimentos orgánicos preparados con la mezcla de tierra, estiércol, cascarilla de arroz, harina de rocas, carbón, ceniza y melaza, que sirven para mejorar nutrientes del suelo. Además, el biol es un estimulante foliar para las plantas y un complejo potenciador del suelo en minerales. Todas estas aplicaciones contribuyen a recuperar el color negro-café que posee un suelo fértil. El estudiante emprendedor, en la entrevista manifiesta que "mientras vivamos, seguiremos dando de comer al suelo para que él nos dé buenas flores" (Entrevista con el emprendedor, 2 de diciembre de 2014). Aquí se refleja la visión filosófica de la formación planteada desde la cosmovisión indígena, en el que el principio de reciprocidad o *ayni* se hace presente. La incorporación de abonos y de microorganismos cada tres meses al suelo recupera sustancialmente, del 0,5% al 4%, la materia orgánica.

Para superar los *procesos erosivos* se incorporó materia orgánica al suelo. A esto se suma la aplicación de conocimientos de agroforestería, como la implementación de la cobertura vegetal, barreras vivas y acequias. La cobertura vegetal protege del sol al suelo; además, las hojas que caen ayudan a crear un colchón de agua y humedad; mientras que las barreras vivas y acequias evitan que la lluvia y el viento arrastre el suelo. Estas técnicas permitieron superar el problema de la erosión del suelo. El emprendedor también emplea otras técnicas de manejo del suelo. Construye zanjas para el desagüe de agua lluvia e incorpora materia verde, materia orgánica y abonos.

Entre otras tecnologías ancestrales empleadas en el invernadero florícola, se destacan la *chaquitaclla* (arado de pie); nivel en A, utilizado por los campesinos para diseñar las terrazas o camas; tecnología manual, como azadón y rastrillo, para remover suelo y construir miniterrazas para la siembra de flores, y el uso de fases lunares para toda actividad florícola. Además, para el control de plagas y enfermedades, se recurre a repelentes naturales y ecológicos. Por ejemplo, la rosa es susceptible a *trips* y ácaros, por lo que, para controlarlos, se han empleado repelentes hechos con ají y ajo. Asimismo, en temporada de verano largo, los pájaros entran a romper las yemas de las rosas. Para controlar este fenómeno, se siembra cebada y maíz fuera del invernadero para que los pájaros tengan qué comer o se riega ceniza en el follaje húmedo, de tal forma que los pájaros al picotear se provoquen lesiones en la lengua.

Por contraste, las tecnologías occidentales convencionales utilizadas en el emprendimiento son el uso de GPS para georreferenciar el terreno y mediante una computadora observar las curvas de nivel generadas en mapas digitales, productos agroquímicos en menor porcentaje, maquinaria pesada como tractor para roturar suelo, ya que la siembra de

rosas requiere de un suelo profundo, y el sistema de riego por aspersión instalado al interior y fuera del invernadero.

Por otra parte, la producción orgánica de las flores trae muchas ventajas competitivas, económicas, ambientales y nuevos nichos de mercado. Es decir, tal como expresa el emprendedor, "se puede competir en el mercado porque los tallos de las rosas superan las normas de exportación de flores de calidad, cuyos tallos miden 1,20 m". (Entrevista con el emprendedor, 2 de diciembre de 2014). Es económico porque los productos orgánicos reemplazan el uso de abonos químicos, abaratando de 0,3 a 0,4 centavos los costos de producción por planta, a diferencia de los 0,16 centavos que cuesta la producción convencional. En lo ambiental, este tipo de producción es menos contaminante en comparación con la que emplea elementos sintéticos y fertilizantes. En este sentido, los trabajadores están menos expuestos a enfermedades causadas por tóxicos y por tanto beneficia a la salud humana.

Un primer elemento que se destaca en esta experiencia es el esfuerzo de pasar de un manejo convencional a un manejo ecológico del emprendimiento, a través de la combinación de saberes y prácticas, tanto ancestrales como occidentales. Entre los saberes indígenas que se aplican, aparecen el manejo del suelo y el control de plagas y enfermedades con repelentes naturales y ecológicos. Así, la formación en Agroecología del emprendedor incide favorablemente para utilizar menos productos químicos y producir más orgánicamente. En este sentido, se evidencia que el currículo planteado por la Universidad Intercultural *Amawtay Wasi* influye favorablemente y fomenta una producción orgánica y agroecológica; de esta forma, se muestra cómo en la práctica se implementa la horizontalidad de saberes. Es decir, ningún saber tiene mayor valor, por el contrario, ambos se complementan.

## Lista de referencias

Alcázar, Jesús. 2012. "Sistematización de saberes tradicionales, manejo y uso de recursos naturales enfocado al cuidado de la Madre Tierra, en la cañada del río Almandro, Municipio de Huitiupán, Chiapas". Tesis de licenciatura, Universidad Intercultural de Chiapas.

Coll, César. 1994. "Psicología y currículum: Una aproximación psicopedagógica a la elaboración del currículum escolar". En *Fundamentos del currículum*, 1-12. Barcelona: Paidós.

De la Torre, Luz María, y Carlos Sandoval Peralta. 2004. *La reciprocidad en el mundo andino: el caso del pueblo de Otavalo*. Quito: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-Friedrich Ebert Stiftung /Abya-Yala.

Flick, Uwe. 2007. *Introducción a la investigación cualitativa*, 2a. ed. Madrid: Morata.

Goetz, Judith. 1988. *Etnografía y observación participante en la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.

Ishizawa, Jorge. 2012. *Diálogo de saberes: Una aproximación epistemológica.* Lima: Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC).

Lander, Edgardo, comp. 2005. *Colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas.* Buenos Aires: CLACSO.

Leff, Enrique. 2000. *La complejidad ambiental.* CDMX: Siglo XXI.

Pérez Guartambel, Carlos. 2006 *Justicia indígena.* Cuenca: Universidad de Cuenca.

Rengifo, Grimaldo. 1994. *El suelo agropecuario en la cultura andina y occidente moderno.* Lima: PRATEC.

García, Jorge. Alfredo Lozano y César Ruiz. 2012. *Aprender en la sabiduría y el Buen Vivir.* Quito: UNESCO / UINPI-AW.

Taylor, Steve. 1996. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación.* Barcelona: Paidós.

UINPI-AW. 2012. "Propuesta de proyecto curricular: Facultad de Ciencias Agroecológicas". Quito: UINPI-AW.

# EDUCACIÓN SUPERIOR INTERCULTURAL Y POLÍTICA PÚBLICA EN ECUADOR: MIRADAS DESDE EL ANÁLISIS DE LA UNIVERSIDAD INTERCULTURAL AMAWTAY WASI

Sergio E. Hernández Loeza y Paola A. Vargas Moreno

## Introducción

La educación superior intercultural en Ecuador ha sido un campo construido a pulso entre actores diversos que disputan las formas y los contenidos más adecuados para responder a las demandas de inclusión en educación superior de sectores históricamente relegados –por motivos de diferencia cultural y ubicación en la estructura social (pueblos indígenas y afrodescendientes)– y avanzar en la construcción de modelos educativos culturalmente pertinentes. El movimiento indígena encabezado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), el Estado y sus diferentes entidades de Gobierno, un sector especializado de la academia nacional, la Iglesia católica y algunos organismos de cooperación internacional son los que han colocado las apuestas en la mesa a lo largo de las últimas tres décadas. Las trayectorias de cada uno de los diferentes actores, y las relaciones entre ellos, son dinámicas y porosas: cambian de forma con el tiempo y mantienen límites permeables en relación con las contingencias del contexto.

Con el ascenso de Rafael Correa y el Gobierno de Alianza País en 2007, el Estado fue ejerciendo paulatinamente un rol más que protagónico, hegemónico, en este campo en disputa. Dicho rol, que antaño detentaba el movimiento indígena en alianza con sectores específicos de la academia y la intelectualidad local, estaba atravesado por una suerte de *política dual* o *política de la influencia*, entre la contención en la calle y el campo y la negociación en los marcos de la política institucional (Vargas, 2015). El campo de disputa y negociación entre los principales protagonistas cambió y, con este, el ser y el deber ser de la educación superior intercultural. El principal perjudicado de este cambio fue el movimiento indígena debido a que, de súbito, el Estado tomó el control

de experiencias que llevaban años de construcción comunitaria, negando al movimiento como interlocutor válido y sujeto colectivo de derechos. Las consecuencias para las poblaciones indígenas en particular y para la sociedad ecuatoriana en general van adquiriendo matices múltiples que coinciden en subrayar la injusticia y la arbitrariedad que caracterizan la dinámica de la transformación.

En este marco, el presente artículo tiene como objetivo aportar a la construcción de políticas públicas sobre educación superior en Ecuador, basándose en el análisis de una de las experiencias de educación superior intercultural más significativas tanto en el país –por ser la única que implica la institucionalización de un proceso autónomo derivado del proyecto político del movimiento indígena en su lucha por construir un sistema de educación propia– como en América Latina –por ser precursora de una propuesta pedagógica alternativa fundamentada en una cosmovisión indígena, el pensamiento *kichwa*–. Esta experiencia sirve como referente para otras universidades interculturales en formación[6] y funge como ejemplo para ciertos sectores de la academia latinoamericanista, ya que ha logrado amplia visibilidad en la región: la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador Amawtay Wasi (UIAW).

Si bien no desconocemos los importantes trabajos adelantados desde otros derroteros (proyectos, instituciones, extensiones y/o programas) dedicados a atender las necesidades y demandas de formación superior de comunidades y pueblos indígenas y afrodescendientes en Ecuador,[7] colocar el centro del análisis en la educación superior intercultural –pensada y puesta en marcha desde el movimiento indígena en la Universidad Intercultural Amawtay Wasi, con sus especificidades y excepcionalidades– busca instalar en la discusión un asunto no menor en un país declarado constitucionalmente *intercultural* y *plurinacional*, en reconocimien-

6. La educación superior intercultural (ESI) es un campo que se ha desarrollado al menos desde los últimos veinte años en América Latina. Para un panorama general de este tipo de experiencias, ver ‹http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2474&Itemid=642&lang=es›.
7. A nivel profesional superior, son aproximadamente nueve las iniciativas adelantadas en el territorio ecuatoriano. Las instituciones encargadas de estas empresas son: la Universidad San Francisco de Quito, la Universidad Técnica Particular de Loja, la Universidad Estatal de Bolívar, el Programa Académico Cotopaxi (PAC) de la Universidad Politécnica Salesiana, el Departamento de Estudios Interculturales (DEI) de la Universidad de Cuenca, el Centro Intercultural Kawsay, la Universidad Andina Simón Bolívar, la Maestría en Ciencias Sociales, especialidad en Estudios Étnicos para profesionales indígenas de la FLACSO-Ecuador (vigente de 1999 a 2005) y la ya referenciada UIAW. A nivel técnico y tecnológico superior, es preciso señalar el trabajo adelantado, tanto por los Institutos Pedagógicos Interculturales Bilingües (IPIB) como por los Institutos Técnicos y Tecnológicos Agropecuarios, autodenominados interculturales (Vargas 2014; Hernández 2016).

to a las diversas formas étnico-culturales (pero también políticas y económicas) que conforman su territorio: el reto de una educación superior para la igualdad social en el marco de la diversidad hecha diferencia, del colonialismo interno y del neoliberalismo imperante.

## Metodología

Dos son los procesos de investigación que colocamos en diálogo y discusión para la elaboración del presente documento. Por un lado, la tesis de doctorado en proceso de Sergio Hernández (2017), que partió de un proyecto que tenía la intención de conocer cómo se había creado el modelo educativo de la UIAW para retomar elementos de su estrategia que sirvieran de base para realizar modificaciones a una universidad intercultural mexicana diseñada desde el Gobierno. No obstante, en el proceso de investigación teórica y empírica, se hizo evidente que las propuestas de educación superior intercultural, entre ellas la UIAW, atraviesan un complicado escenario, pues, para mantener el reconocimiento de validez oficial de estudios, deben tener la capacidad de conciliar sus planteamientos con los de la modernización que permea los sistemas educativos latinoamericanos. Esta situación cambió el rumbo de la investigación inicial complejizando el escenario de análisis. Además, el trabajo etnográfico realizado en 2014 permitió identificar que un proyecto que viene *desde abajo* se enfrenta a divisiones internas del propio movimiento indígena, que, sumadas a las restricciones impuestas por el Estado, dificultan la implementación de lo pensado en el momento del diseño del modelo educativo.

De otra parte, la tesis de maestría de Paola Vargas (2014) describe y analiza cuáles son, cómo se construyen y cómo se transforman las relaciones entre el Gobierno de Rafael Correa, como representante del Estado ecuatoriano, y la UIAW, como institución articulada a la organización social indígena, a propósito de la configuración de la educación superior intercultural y la construcción de la interculturalidad como discurso político y programa operativo. El análisis realizado permite señalar cómo el proyecto de Gobierno, sumado a las debilidades de la UIAW como institución articulada a una organización social indígena en transformación, hacen de la interculturalidad una realidad imposible bajo la configuración sociopolítica vigente. La investigación es resultado de una estrategia metodológica que acompañó la revisión de literatura en el campo de análisis, con la lectura crítica de la legislación producida al respecto (política pública en contexto), el acercamiento mediante conversaciones informales, entrevistas y encuestas a los actores partícipes en este proceso (academia, Estado y UIAW) y una participación cercana en el devenir institucional, académico y político de la UIAW durante el período 2011-2013; además retoma algunas de las

caracterizaciones de campo (realizado en el año 2008) y las líneas de argumentación de la tesis de licenciatura de Bustamante y Vargas (2010).

## ¿Qué es y qué pasó con la UIAW?

> Nuestro Sueño: La Universidad Intercultural Amawtay Wasi es parte del tejido vivo que entretejemos en la interculturalidad cósmica y que contribuye en la formación de talentos humanos que priorice una relación armónica entre la *Pachamama* y el *Runa*, sustentándose en *Sumak Kawsanamanta Yachay* (Bien Vivir Comunitario) como basamento de la comunidad científica. (Universidad Intercultural Amawtay Wasi 2007).

Como ya lo adelantábamos, la UIAW es una Institución de Educación Superior (IES) creada por la CONAIE y el Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI) para dar continuidad a los procesos de formación básica y secundaria para y desde los pueblos indígenas del Ecuador (principalmente los pueblos kichwa-saraguro y shuar) y para construir un proyecto social y económico contrahegemónico que atienda las necesidades y realidades locales.

La UIAW fue aprobada en noviembre de 2003 por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) y oficializada el 5 de agosto de 2004, tras una serie de disputas y negociaciones adelantadas desde 1996 por Luis Macas y Leonidas Iza,[8] que en ese entonces hacían parte del Congreso Nacional en representación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. Para el momento de la oficialización, Pachakutik hacía parte de la alianza que había ganado en las urnas la Presidencia de la República en 2003. Contaba con tres Ministerios[9] y había logrado una presencia importante en el devenir político nacional.

La UIAW fue aprobada bajo el Gobierno del Partido Sociedad Patriótica encabezado por Lucio Gutiérrez, Gobierno que al poco tiempo de su ascenso rompe la alianza con los sectores indígenas y deja ver su marcado acento neoliberal. Así, la UIAW logró su oficialización en la coyuntura, con el choque de dos fuerzas: el ascenso de la organización

---

8. Luis Macas, kichwa-saraguro. Dirigente histórico del movimiento indígena ecuatoriano. Presidente de la CONAIE en tres ocasiones, primer legislador nacional indígena electo por el Movimiento Pachakutik en 1996. Ministro de Agricultura y Ganadería por unos meses durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez y candidato a la Presidencia de la República por el Movimiento Pachakutik en 2006. Leonidas Iza, kichwa-panzaleo. Presidente de la CONAIE en una ocasión (durante la cual sufrió un atentado) y presidente del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC).
9. Entre enero y agosto de 2003, el Movimiento Pachakutik ocupó tres Ministerios en el Gobierno de Lucio Gutiérrez: Luis Macas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Rosa María Torres a cargo del Ministerio de Educación y Nina Pacari en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

indígena al campo de la democracia representativa y el advenimiento soterrado del paquete de reforma neoliberal. A pesar del fracaso de la alianza a nivel nacional (Sociedad Patriótica-Pachakutik), el capital político y social acumulado por la dirigencia de la CONAIE/Pachakutik aliada a la UIAW posibilitó dar vida legal a la universidad intercultural. Si bien la idea original era que la universidad fuera pública (financiada por el Estado), la institución solo pudo ser registrada como universidad particular-privada.

Tras su oficialización en 2004, los primeros años se vivieron entre el desarrollo de su propuesta metodológica alternativa en diferentes territorios del país (Loja, Morona-Santiago, Pichincha) y el aprendizaje del quehacer burocrático, que traía consigo ser una institución universitaria oficial (permisos de funcionamiento por sede, registro de programas, validación de formas de evaluación) y autofinanciada (búsqueda de apoyos económicos en el marco de programas de cooperación internacional, alianzas con entidades del Estado y ONG).

La época de la esperanza, el aprendizaje como reto y la consolidación institucional comenzó a transformarse lentamente con el advenimiento del nuevo Gobierno y cambió de manera radical con la puesta en marcha del programa de gobierno Revolución Educativa en el marco del nuevo Plan de Desarrollo.

El nuevo proceso de diseño y reconfiguración del deber ser de la educación superior se inicia con el cumplimiento del Mandato Constituyente 14, que enmarca el *Informe de evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador* –realizado por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA) en 2009–, y la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en el año 2010.

El Informe del CONEA calificó a todas las IES del país y situó a la UIAW en el grupo de universidades con mayores deficiencias. A estas universidades se les otorgó un plazo de dieciocho meses para resolver sus asuntos internos y completar los requisitos para superar la evaluación ante el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), nueva entidad del Estado a cargo del proceso de evaluación nacional. Terminado el plazo (2012), gracias a una temporada de presiones y negociaciones, la UIAW logró doce meses más para trabajar en la construcción de criterios de evaluación intercultural que tuvieran en cuenta las particularidades –tanto de la propuesta pedagógica de la universidad como de las realidades locales de las comunidades– que constituían el proyecto de la UIAW; no obstante, y a pesar de los esfuerzos, el 31 de octubre de 2013, la UIAW fue clausurada por el CEAACES.

Así, paradójicamente, la Universidad Intercultural, aquella que vio la luz en el marco del Gobierno neoliberal de Lucio Gutiérrez y fue impulsada por la CONAIE y el ICCI, experimentó su cierre en el Gobierno progresista (presumidamente intercultural y plurinacional) de Rafael Correa.

# Educación superior intercultural: Políticas públicas, desarrollo y participación social indígena

> **Art. 9.- La educación superior y el buen vivir.-** La educación superior es condición indispensable para la construcción del derecho del buen vivir, en el marco de la interculturalidad, del respeto a la diversidad y la convivencia armónica con la naturaleza. (LOES 2010)

En este marco, y colocando nuestro foco de exposición en los hallazgos logrados en relación con la política pública que transversaliza y permea el programa de reforma educativa y el devenir institucional de la UIAW (2009-2013), presentamos algunas ideas en torno a dos problemas centrales y recurrentes en nuestros procesos investigativos, a saber: ¿cuáles son las nuevas relaciones entre desarrollo y educación superior en el marco de las nuevas políticas de modernización y cambio de matriz productiva? y ¿cómo participa el movimiento indígena en la construcción e implementación de políticas públicas educativas? La presentación de dos preguntas problematizadoras de manera diferenciada es solo un recurso para ilustrar los campos de análisis. El desarrollo de los hechos empíricos y el análisis integral de los mismos se presenta de manera complementaria a continuación.

El proclamado fin de la *larga noche neoliberal*, que soportó el proceso de aceptación y consolidación del Gobierno de Correa, prometía una transformación radical en las formas de producir, acumular y redistribuir la riqueza de la nación, un "cambio de la matriz productiva" que ahora tendría como horizonte el *Sumak Kawsay*, lo que implicaría un cambio de paradigma y un vuelco en las formas de diseñar e implementar la política económica ecuatoriana.

El *Sumak Kawsay*, traducido generalmente como Buen Vivir, es un término *kichwa* que supone una forma de vida que asume una relación de equilibrio al interior de las comunidades humanas, así como entre ellas y la naturaleza (la *Pachamama*), por lo que, en consecuencia, se encuentra en abierta oposición al desarrollo capitalista occidental. El término cobró presencia protagónica en los discursos del movimiento indígena desde el año 2000, en los intercambios entre movimiento indígena y aliados académicos mestizos desde 2002 y como potencial programa de Gobierno desde 2006. Sin embargo, pareciera que, con el paso de los años y los filtros académico-políticos, este término ha perdido las múltiples características que aglomeraba en un principio (Altmann 2013).

Si bien solo es hasta el año 2000 que dentro del movimiento indígena se logra cierto tipo de consenso sobre el uso de la categoría como propuesta propia, los supuestos que lo fundamentan están anclados en las luchas históricas de la organización indígena a propósito de las relacio-

nes entre naturaleza y sociedad. Estas luchas primero fueron apoyadas en el discurso de clase obrero-campesina que vio nacer al movimiento indígena (reforma agraria: tierra/territorio, modos de producción) como parte constitutiva de las luchas por la identidad y el reconocimiento (territorio como parte de la cultura, cultura como cosmovisión, cosmovisión como espiritualidad que no reconoce la escisión entre humano y naturaleza) (Altman 2013) y, para el 2007, cuando llega el momento de la negociación con el Gobierno en ascenso, y como fundamento articulador de la interculturalidad y la plurinacionalidad para la lucha por la redistribución de la riqueza, la tierra y el poder (Walsh 2009; Cruz 2012; Santos y Grijalva 2012).

No obstante, otros discursos y prácticas eran las que se venían consolidando en la arena de la política oficial y, aunque empleaban la retórica del cambio de relación entre naturaleza y sociedad, olvidaron muchos de los fundamentos y retos que implicaba esta apuesta, perfilándose formas disímiles de construir alternativas al modelo capitalista derivadas de las diferencias de concepción entre las agencias gubernamentales y el movimiento indígena (Simbaña 2011). El más significativo de los olvidos implicó que la concepción misma de *buen vivir*, de *bien estar comunitario*, se redujera a la de *desarrollo*, de *progreso*, términos que de repente se convirtieron en sinónimos, olvidando la raíz ética-epistémica de sus diferencias.

El derrotero desde donde el nuevo Gobierno llevaría a cabo la gran hazaña hacia el *Sumak Kawsay* sería el nuevo Plan Nacional de Desarrollo: *Plan Nacional para el Buen Vivir: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural (2009-2013)*. Una de las estrategias clave planteada por el Plan fue la "Transformación de la educación superior y transferencia de conocimiento a través de ciencia, tecnología e innovación". Bajo este marco, por primera vez en el país, una renovada alianza se hacía urgente y explícita: desarrollo y educación superior ya no serían dos instancias separadas, comenzaban un proceso de transformación conjunto e interdependiente. La nueva legislación y las nuevas entidades de Gobierno (CES, CEAACES, SENESCYT), diseñadas para atender las necesidades y requerimientos en el ámbito de la educación superior, dependen de un designio mayor: responder a los objetivos del Plan, por ende, al cambio de la matriz productiva y la transformación del paradigma del desarrollo hacia el Buen Vivir. La educación superior adquiere así un lugar central en el proceso de transformación, aunque heterónomo.

El planteamiento representaba una idea coherente, lógica e interesante, sobre todo si se tiene en cuenta que la retórica del Sumak Kawsay contenido en la nueva Constitución (2008), en el discurso oficial de Gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo contemplaba desde "el cambio de la matriz productiva" a favor de los "derechos de la naturaleza" hasta "la ampliación del poder ciudadano y el protagonismo social", como forma

de "garantizar el acceso a la participación pública y política" y el establecimiento de un "sistema económico social solidario y sostenible". Todos estos objetivos son potencialmente deseados para el diseño de un nuevo sistema de educación superior. No obstante, acciones específicas en el marco de lo que hoy se ha denominado posneoliberalismo[10] dejaron ver que el desarrollo prometido no era precisamente el esperado, por lo menos no el esperado por organizaciones indígenas, entre otras.[11]

Se hicieron evidentes contradicciones de fondo en el programa de Gobierno, como el hecho de querer combinar el *Sumak Kawsay* con el neoextractivismo, lo que es imposible en la práctica, pues "las dos no van juntas" (Santos 2010, 154): "el nuevo Estado desarrollista (como viene siendo designada la actuación del Estado) y el neoextractivismo están en contradicción con la concreción de los Derechos de la Naturaleza en Ecuador" (Santos 2012, 34), derechos constitucionalmente creados bajo la promesa del Buen Vivir. En este mismo tenor, Lalander y Ospina (2012) señalan que la oposición al neoextractivismo es uno de los temas que más distancian al movimiento indígena de la Revolución ciudadana, debido a la visión desarrollista del Gobierno, donde priman los intereses económicos de grupos empresariales y los proyectos estatales son impuestos bajo el argumento de conseguir el crecimiento económico.

Además, el diseño e implementación de la LOES (2010), como estrategia para atender a los resultados del ya mentado Informe del CONEA (2009) y dar forma y contenido a la reforma educativa, dieron amplia cuenta del carácter poco participativo y poco consensuado de la transformación y subrayaron que las relaciones que hacían de la educación su-

---

10. El paquete neoliberal que se implantó en América Latina desde 1987 y las tendencias que impuso en el ámbito de la política pública en la región no se lograron ejecutar de manera sincrónica y homogénea. Para el siglo XXI, con la emergencia de los Gobiernos progresistas en América del Sur, se han experimentado cambios importantes que dan cuenta de la pérdida de hegemonía y legitimidad del proyecto de ajuste macrofiscal (primera etapa del neoliberalismo). Estos cambios se evidenciaron a partir del período 2005-2008 y se encuentran enmarcados en procesos de fortalecimiento y recuperación de las riendas de la economía desde los Estados en servicio del capital financiero y el mercado global, procesos que implican la reconstitución de los mecanismos de la dominación política y del uso estratégico de la violencia, nuevas modalidades de extractivismo, reprimarización de la economía, convergencia normativa de los Estados hacia una globalización heterónoma y el disciplinamiento social en las coordenadas del liberalismo político clásico. Este período se denomina "posneoliberalismo" (Dávalos 2010).
11. Además de las organizaciones indígenas, entre las que se destaca principalmente la CONAIE, se encuentran organizaciones por la defensa de los derechos humanos, colectivos de mujeres, organizaciones feministas y organizaciones agroecologistas en defensa del territorio, la agrobiodiversidad y la soberanía alimentaria, entre las principales detractoras del modelo de desarrollo que se fue implementando bajo el Gobierno de Correa. Entre las últimas, caben destacarse los procesos de YASunidos y Acción Ecológica.

perior una instancia dependiente de la promesa por una nueva forma de desarrollo se instauraron arbitrariamente. La promoción de la excelencia académica mediante estímulos financieros condicionados para universidades con "[...] programas de calidad académica, con docentes y alumnos a tiempo completo, equipamiento adecuado, y además inscribirse dentro de las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo" (LOES 2010, disposición general decimoprimera) da cuenta de ello, si se considera, por ejemplo, que la idea de lograr un 60% de profesores a tiempo completo (con dedicación de cuarenta horas semanales para 2012) y un 70% de los profesores titulares con PhD para 2017 fue ampliamente rebatida en el proceso de debate y, a pesar de ellos, se instituyó como mandato.

En esta instancia es preciso recordar el proceso de elaboración y aprobación de la LOES, trámite legislativo que duró aproximadamente un año y que consolidó una propuesta distante a las diversas necesidades y sugerencias presentadas por los sectores interesados, debido a la falta de una estrategia de participación clara para la sociedad civil organizada –dentro de ella, el movimiento indígena–, una posición consolidada y fuerte de parte de la bancada presidencial mayoritaria y, en últimas, por el uso del veto presidencial, que ignoró las recomendaciones hechas durante el tiempo de trámite, enviando al Pleno de la Asamblea un Proyecto de Ley no consensuado y con opositores de diferentes sectores. En términos generales, asuntos como la disminución en la proporción de estudiantes y trabajadores en la elección de autoridades y organismos de cogobierno (art. 57, 58 y 60), la ausencia de representantes de instituciones de educación superior en el CES (art. 167), las exageradas atribuciones de este12 (art. 169), las formas de elección de los miembros del CEAACES (art. 175), los privilegios injustificados para clérigos y universidades particulares en vínculo con la Iglesia Católica (disposición general séptima), las ya mencionadas disposiciones para lograr el 70% de profesores con PhD en siete años (disposición general decimotercera) y el 60% de estos con tiempo completo en dos años (disposición general decimocuarta), entre otros, dan cuenta de la ausencia de un diálogo horizontal para lograr consensos en beneficio de los protagonistas del sistema de educación superior.

Bajo este marco, la experiencia de la UIAW es de subrayar: en noviembre de 2009, durante la primera etapa de debate, el asambleísta por la provincia de Chimborazo Gerónimo Yantalema presenta algunos aportes para la elaboración de la LOES; la propuesta, además de señalar

---

12. Entre las atribuciones que se otorga al CES están: aprobar el plan de desarrollo interno y las proyecciones del sistema de educación superior, aprobar la creación de carreras y programas de grado y posgrado en las instituciones universitarias y politécnicas y aprobar los reglamentos del régimen académico y títulos, pero también del régimen de posgrado de las modalidades de estudios, de carrera y escalafón del profesor e investigador (LOES 2010, Art. 169). Todo esto, sin la representación y, por ende, la participación de las universidades y escuelas politécnicas.

la necesidad de incluir categorías propias de la racionalidad Abya Yala,[13] recuperar el sistema de valores y conocimientos indígenas y reconocer la importancia de las autoridades y sabedores tradicionales y la construcción de criterios propios de evaluación intercultural, insiste en la obligación del Estado de financiar la Universidad Intercultural y sugiere cambiar el carácter de la UIAW de particular-privado a comunitario con financiamiento estatal (Yantalema 2009). No obstante, la propuesta fue ignorada. Como lo narra Fernando Sarango, rector de la UIAW:

> Convencidos que la Asamblea Nacional escucharía nuestros criterios y aportes para formular la nueva LOES, conforme nos dijeron, participamos entusiastas fundamentando la necesidad de que la nueva ley establezca la responsabilidad que tiene el estado ecuatoriano para con la educación superior intercultural conforme al Convenio No. 169 de la OIT, y reconozca finalmente un nuevo tipo de universidad, la universidad comunitaria. Nuestra propuesta aunque con otro nombre llegó hasta el segundo debate, más el veto presencial eliminó totalmente nuestra aspiración. (Sarango 2011, 1)

Si bien reconocemos que era necesaria una reforma universitaria, pues durante la década de los 90 la educación superior se vio invadida por empresas interesadas en obtener clientes pasando de una educación como derecho a una educación como servicio, el camino tomado por el Gobierno de la Revolución ciudadana implicó el hipercontrol por parte del Estado, mediante la alineación de toda la educación superior al Plan Nacional del Buen Vivir –que, como ya hemos señalado, sigue basándose en una mirada desarrollista–, y la creación de una estructura de Gobierno que regula toda la educación superior bajo criterios homogeneizantes, como lo demuestra el sistema de evaluación, que no diferencia los contextos de cada universidad, o el examen de ingreso a la universidad controlado desde el Gobierno Central. Tal como señala Napoleón Saltos, este control ejercido desde el Gobierno presenta límites:

> La presión desde arriba tiene un efecto positivo, pone en movimiento un sistema anquilosado, pero tiene un límite, la actuación por disciplinamiento y control; coloca en el centro la relación de la universidad con los planes de desarrollo, la producción y la tecnología. La política universitaria se articula al patrón de acumulación y a la forma de Estado impulsados por el Régimen: un modelo neodesarrollista de capitalismo monopolista de Estado. (Saltos 2014, 186)

---

13. Abya-Yala es el nombre que los *kuna* daban al territorio que actualmente se denomina América, antes de la llegada de los colonizadores europeos. Diversas organizaciones indígenas retoman esta denominación como parte del proceso de descolonización que han emprendido.

En el renovado proceso de transformación, el Estado asume a la universidad como un espacio de generación de talento humano capaz de poner en marcha el cambio de matriz productiva, donde toda la educación superior debe enfocarse a las actividades productivas que ha definido como prioritarias, sin tomar en cuenta las necesidades de cada contexto local. Así, como precisa Arturo Villavicencio (2014, 104-10), con la mira puesta en modelos "exitosos" de articulación de la llamada "Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i)", especialmente provenientes de países asiáticos, la política de educación superior asume una perspectiva ingenua, que vincula la producción de conocimiento científico con la invención de tecnología y el crecimiento económico. Además, la orientación del cambio de matriz productiva se ha modificado al menos en cinco ocasiones, lo que imposibilita incluso el encausar las políticas hacía algún lugar en específico.

En este contexto, ante el resultado negativo de la evaluación realizada por el CONEA al sistema de educación superior, sumada a la tendencia del Gobierno de Alianza País de eliminar todo lo que le precede, la estrategia empleada para dar cuerpo a su proyecto fue la creación de cuatro *universidades emblemáticas*,[14] que serían la punta de lanza de los cambios hacia el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo, a pesar de la disposición transitoria decimocuarta de la LOES, que señala que, durante los cinco años posteriores a la promulgación de la Ley, no se crearía ninguna nueva IES. Esta acción, además de demostrar el desdén hacia las IES ecuatorianas ya existentes, da muestra de las contradicciones en las políticas de educación superior, pues, aunque se critica la mercantilización de la educación superior, al final el énfasis puesto en la I+D+i la deja en manos de empresas (mediante el financiamiento de proyectos) y orienta todos los esfuerzos universitarios a la producción de mercancías. Un ejemplo claro de esta orientación se encuentra en la creación de la "ciudad del conocimiento", Yachay, a la que Arturo Villavicencio ha dedicado especial atención. En un diálogo sostenido con Alfonso Espinosa, Villavicencio[15] señala que Yachay "se va a convertir en el modelo de la universidad ecuatoriana porque va a hacer investigación básica que desembocará en productos para comercializar

---

14. Los cuatro nuevos "centros de enseñanza superior" son: la Universidad de las Artes (a cargo del Ministerio de Cultura), la Universidad Regional Amazónica IKIAM (a cargo del Ministerio Coordinador de Talento Humano), dedicada a la biotecnología, la Universidad Nacional de Educación UNAE (a cargo del Ministerio de Educación) y Yachay EP Ciudad del Conocimiento (a cargo de la SENESCYT) encargada de la "investigación científica de punta".
15. Arturo Villavicencio, economista y matemático, es investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, fue presidente del CONESUP y ha publicado diversos análisis sobre la actual política en educación superior. Alfonso Espinosa, ingeniero especialista en microcomputadoras y sistemas digitales y ex rector de la Escuela Politécnica Nacional.

por las empresas de alta tecnología" (Villavicencio 2016, 53). El problema es que esa orientación deja de lado otras tareas transversales de la universidad, como la generación de pensamiento crítico, pues todo lo que se produzca debe ser útil al *cambio de matriz productiva*.

Las opiniones de las autoridades de la UIAW a propósito del tema también son claras: el Estado no cumple su promesa por el Buen Vivir, el cambio de matriz productiva es de base desarrollista y poco o nada tiene que ver con el *Sumak Kawsay*. Como lo advierte Elizabeth Rivera:

> Las líneas de planificación de la reforma universitaria y las líneas de planificación de cómo se vincula y cómo debe ser la organización social, se vinculan al cambio de la matriz productiva; entonces ahí está la minería, los negocios inclusivos, la alianza con los grupos económicos, mucho más clara en este segundo período, porque no lo podía hacer en el primer período que fue más de construir una ilusión a la gente de un proceso de transformación como se quería frente al neoliberalismo. Pero ahorita ya no, ahora lo que queda es acelerar los procesos de cooptación y tomar las nuevas decisiones. Y ahí la universidad es importante porque si lo que quieren hacer es una propuesta de desarrollo, más o menos al estilo Corea o al estilo oriental como ellos plantean, necesita mano de obra calificada, tecnificada, y la universidad para ciertas élites. El nuevo modelo de universidad se está haciendo así, la universidad para ciertas élites y los tecnológicos para crear mano de obra rápida que pueda generar mano de obra calificada para las empresas que hagan negocios inclusivos, que mantengan acuerdos comerciales internacionales. (Rivera, comunicación personal, 6 de mayo de 2013)[16]

Esta centralización e imposición de una mirada acerca del deber ser de la educación superior se hizo notoria incluso en la reciente campaña electoral presidencial, en la que uno de los puntos de debate fue la función y vigencia de la SENESCYT: a mediados de 2016, el candidato de derecha, Guillermo Lasso, planteó reformar la LOES y eliminar la SENESCYT para garantizar la autonomía y libertad en las universidades, en especial en lo que respecta a los sistemas de ingreso, pero, en general, para que definan su orientación. Lenín Moreno, candidato por Alianza País, planteó continuar con la SENESCYT, aunque reconoció la necesidad de modificar el examen de ingreso a la universidad y prometió la creación de cuarenta nuevas universidades.[17]

---

16. Elizabeth Rivera, encargada del área de Planificación y Desarrollo Estratégico de la UIAW durante el período 2012-2013.
17. Ver en línea: ‹http://www.elmercurio.com.ec/595976-moreno-y-lasso-distan-en-propuestas-sobre-educacion/›. Sobre el debate iniciado a raíz de la propuesta de Lasso, en la que se observan claramente los argumentos del oficialismo y los de la derecha, ver: ‹http://www.alainet.org/es/articulo/178529y http://gkillcity.com/articulos/el-mirador-politico/si-hay-que-cerrar-la-senescyt›.

Claramente, estas propuestas representan dos polos de un debate profundo acerca de hasta qué punto debe intervenir el Estado y cuál es la función que debe cumplir en la materia. En este contexto, el problema central de ambas propuestas es que los actores directamente involucrados quedan afuera, pues se plantea dejar la toma de decisiones ya sea al mercado o al Estado, omitiendo la multiplicidad de instituciones, intereses y necesidades que constituyen el sistema educativo.

Si analizamos la situación desde la mirada intercultural, se observa un grave problema de imposición de criterios, pues en ambos casos las nacionalidades y pueblos que conforman el Ecuador quedan relegados. Según la LOES, la Ley de Educación, también hija de la reforma, y la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) –en vigencia en el momento de escribir estas líneas–, el sistema educativo en su totalidad debería ser intercultural; sin embargo, existen problemas reales como el de no contar con personal docente capacitado, o interesado, en el enfoque intercultural en educación superior, por lo que las escasas acciones implementadas se quedan en visibilizar la diferencia mediante programas de incorporación de estudiantes indígenas y afroecuatorianos que promueven ciertas prácticas culturales en el ámbito de lo público, pero sin modificar la estructura de funcionamiento de la universidad, y mucho menos de los criterios para evaluarlas (Hernández 2016).

La implementación de este particular modelo de interculturalidad permite observar una lógica de inclusión de individuos indígenas para legitimar los cambios, por ende, la consolidación de una ciudadanía universal (individual, homogénea, desarraigada del territorio, separada de los contextos), en detrimento de otras formas de ciudadanía que el movimiento indígena había logrado consolidar durante las últimas décadas, formas que partían del reconocimiento de los indígenas como sujeto colectivo de derecho. Así, por ejemplo, cuando el Estado tomó el control del sistema de educación intercultural bilingüe (SEIB) desde el Ministerio de Educación, convocó a integrantes de pueblos indígenas que estaban en desacuerdo con el manejo que las organizaciones indígenas, principalmente la CONAIE, habían dado a entidades como la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB).[18] Ariruma Kowii, *kichwa-otavalo*, inconforme con la gestión de la CONAIE, pero interesado en la educación para pueblos indígenas desde la interculturalidad, fue nombrado subsecretario de Educación de los Pueblos Indígenas del Ecuador para 2007 y, bajo su encargo, el Estado se las arregló para quedarse con el control de esta entidad. Sin embargo, el mismo Kowii observa que este cambio no ha producido cambios significativos y que se están cometiendo mayores violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas que

18 La DINEIB fue una entidad estatal descentralizada de educación bilingüe para los territorios indígenas del país, con autonomía técnica y financiera, administrada por la CONAIE desde 1992 hasta la puesta en marcha de la reforma educativa.

antes, pues existe toda una normativa derivada de la Constitución que garantiza la educación intercultural, pero no se ejecuta: el gobierno no está cumpliendo con esos mandatos, porque al gobierno lo que ahora le interesa es canalizar todo en función de la nueva matriz productiva. Entonces el diseño de las escuelas, los programas de estudio, todo está en función de la nueva matriz productiva y a los pueblos indígenas nos están encasillando en todo eso. (Kowii, comunicación personal, 18 de noviembre de 2014)

Carmen Martínez (2016) señala que, con el Decreto 1585 de 2009, en el que se derogaba la autonomía de la DINEIB, el SEIB se vio fuertemente debilitado por la conjunción arbitraria entre el SEIB y el Sistema Hispano, el recambio de docentes, el abandono del currículo y los materiales escolares existentes y el cierre de las escuelas comunitarias, aspectos que en la práctica significan que "las escuelas indígenas han dejado de impartir una educación bilingüe e intercultural" (Martínez 2016, 39). Esta situación sucedió con la reforma educativa, pero de igual manera con el planteamiento de interculturalidad que definió la reforma del Gobierno en general, como lo identifica Carlos Yamberla al hablar sobre su participación en el Estado:

> Mi presencia aquí responde a una política. En 2010 se elabora un Decreto que es el de inclusión de las minorías a la estructura del Estado. Según dice el Decreto, si según el censo nacional nosotros somos el 7%, los afros son x% y los montubios son otro x%, esos porcentajes tienen que estar en las instituciones públicas. Luego, lo que dice ese Decreto es que esto buscaría interculturalizar y plurinacionalizar las instituciones, entonces, hagamos como dice el Decreto y ya estaría cumplido. Pero lo que hay que ver es que la interculturalidad y la plurinacionalidad no se hacen poniendo a los pueblos diversos dentro de una fotografía, eso es cosmético, eso es decorativo. Lo que se demanda es que la agenda institucional y la estructura institucional respondan a las necesidades de los pueblos y a la deuda histórica que mantiene el Estado [...]. La lucha de nuestros abuelos no era para que sus nietos vayan a pasar de blanquitos en las instituciones del Estado. (Yamberla, comunicación personal, 26 de abril de 2013)[19]

Se observa, pues, la preeminencia de un *neoindigenismo etnófago* por parte del Gobierno ecuatoriano, un nuevo tipo de indigenismo que surge en el contexto de las políticas neoliberales y que se caracteriza por la incorporación de los propios dirigentes indígenas para la implementación de políticas públicas destinadas a este grupo de población, dando así la imagen de inclusión, participación y respeto a la diversidad, pero escondiendo la imposición de miradas desarrollistas y asimilacionistas que terminan por deglutir a los pueblos indígenas (Patzi 1999; Bretón 2007; Díaz Polanco 2008).

---

19. Carlos Yamberla, indígena *kichwa-otavalo*, tercer secretario de la Dirección de Promoción Cultural e Interculturalidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en el momento de la entrevista y antiguo facilitador de la UIAW.

Teniendo en cuenta otra cara del mismo prisma de análisis, es interesante notar cómo el discurso de la meritocracia permea la propuesta de Gobierno de Alianza País, sin que se atisbe una reflexión acerca de la incongruencia de este principio con el de interculturalidad. Más bien lo que se ha buscado es la forma de articular ambos conceptos, partiendo de una crítica al esencialismo. Tomemos como ejemplo los argumentos de José Antonio Figueroa en un diálogo sostenido con Ileana Almeida sobre la interculturalidad y la universidad (Almeida y Figueroa 2016).[20] Desde la mirada de Figueroa, la ancestralidad es relativa, pues toda cultura se encuentra en constante transformación, por lo que cualquier intento de resistencia cultural es tildada de esencialista. En ese sentido, siguiendo con la argumentación de Figueroa, la meritocracia se hace compatible con la interculturalidad porque mediante ella será posible terminar con el colonialismo para finalmente lograr introducir la modernidad a toda la nación.

Lo que no ve esta argumentación es que la modernidad que tiene en mente es una que se fundamenta en la *dinámica de reproducción de lo abstracto*, en la supremacía del valor de cambio y que implica un énfasis en el productivismo y lo cuantitativo, en la acumulación de capital y la competencia entre individuos (Echeverría 2010). Desde esa lógica, la creación de *rankings* y la categorización bajo esquemas homogéneos y rígidos tienen sentido, pues buscan el desarrollo y el progreso de calado mercantil. Pero desde la posibilidad de otras formas de modernidad, que se fundamentan en la *dinámica natural* y en los valores de uso (Echeverría 2010), esto es incompatible, pues desde esta modernidad lo que importa es la reproducción de la vida antes que su mercantilización. La universidad intercultural propuesta desde los pueblos indígenas está pensada desde y para otro tipo de modernidad, una modernidad no capitalista, es decir, una que frente al valor de cambio pondera el valor de uso, frente al productivismo y lo cuantitativo valora la espiritualidad y lo cualitativo y, frente a la acumulación de capital y la competencia entre individuos, promueve la vida buena y el bien común. Son justo estos principios los que articulan experiencias como las de la UIAW.

## El proceso de evaluación de la *Amawtay Wasi* como espacio de visibilización de las concepciones divergentes de universidad

Como se puede evidenciar hasta aquí, tenemos una diferencia en cuanto a proyectos ético-políticos que fundamentan visiones diferentes de lo que

20. Ileana Almeida, lingüista profesora de la Universidad Central del Ecuador, especialista en la historia, lengua y cultura *kichwa*; José Antonio Figueroa, antropólogo profesor de la Universidad Central del Ecuador, ha sido rector subrogante del IAEN y miembro del CEAACES, desde donde coordinó la evaluación a la UIAW.

las IES deberían promover. Desde la lógica de instituciones como la UIAW, lo fundamental es la *formación de talentos para la vida buena*, mientras que para el Gobierno actual el objetivo es el *cambio de matriz productiva*.

Un ejemplo claro de estas diferencias fundamentales se materializa en el ya mencionado proceso de evaluación adelantado por el CEAACES. Un problema inicial de dicho proceso es que no partió de considerar la historia particular de cada IES, más allá de si era o no intercultural. Por ejemplo, para el caso de la UIAW, no se tomó en consideración que era de reciente creación y que su documento fundacional le impuso la restricción de no poder dictar programas fuera de la ciudad de Quito durante sus primeros cinco años de vida. En ese mismo tenor, aunque su creación se dio como una universidad privada, su objetivo no era la obtención de ganancias, sino que tenía más bien una perspectiva comunitaria, por lo que el adjetivo de *privada* se convirtió en un pesado lastre que marcó su existencia temporal, tanto para con las comunidades y organizaciones indígenas como para el proceso de evaluación (Hernández 2017).

Además, la revisión general del *Informe final de evaluación* del CEAACES a la UIAW y de los tres documentos que se propusieron como *Criterios de evaluación con carácter intercultural* permiten señalar que las prácticas, tanto educativas como administrativas de la universidad, dan cuenta de las necesidades y posibilidades específicas y cotidianas de las comunidades donde trabaja y que estas se distancian significativamente de los diseños ideales propuestos por el Estado. Por ejemplo, indicadores cuantitativos de calidad enmarcados bajo el criterio *entorno de aprendizaje*, que miden la presencia o ausencia de aulas equipadas, bibliotecas, sistemas de cómputo, espacios equipados de bienestar estudiantil y de docentes, se enfrentan a realidades en las que las sedes en Loja y Morona Santiago "no cuenta con instalaciones de su propiedad, siendo unidades educativas de inicial, básica y secundaria, salones comunales e inclusive emisoras comunitarias, los lugares para el desarrollo de encuentros y clases los fines de semana" (Bustamante y Vargas 2010). Lo mismo sucede con indicadores como dedicación docente y regímenes de contratación y remuneración a docentes y directivas, condiciones que son siempre contingentes, o con indicadores de formación docente en los que la presencia de PhD es mejor valorada que la presencia de sabios de las comunidades.

Si bien estas realidades hablan de las importantes dificultades en el financiamiento de la experiencia, también dan cuenta de un modelo educativo diferente, construido con esfuerzo, desde abajo y desde adentro, en el que, por ejemplo, el vínculo con la comunidad permite el préstamo o donación de instalaciones y terrenos para el desarrollo de las actividades. Además permite que los horarios y espacios de encuentro sean flexibles y que muchas actividades de enseñanza-aprendizaje se enfoquen en el desarrollo de emprendimientos concretos, como muestras de su trabajo

investigativo ligado a su cotidianidad comunitaria. Otro aspecto, entre otros, es que no todos los docentes cuentan con una formación profesional (algunos son sabios locales, taitas o *yachak*).

Además, en ningún momento se evalúa cómo se incluyen o transversalizan conocimientos o pedagogías indígenas o interculturales en las mallas curriculares ni qué se propone para integrar los saberes ancestrales al proceso de enseñanza o para dinamizar el diálogo entre culturas. El problema evidentemente no es pedagógico, no se mide el proceso de enseñanza-aprendizaje y, en consecuencia, no se resalta la evaluación como un momento del proceso educativo; en cambio, se realiza una evaluación de carácter empresarial en donde el afán es aprender a actuar como una institución moderna, "eficiente" y de "calidad", que se suba al tren del progreso (Vargas 2014).

Luis Cuji, funcionario técnico del CEAACES y miembro del equipo que construyó la propuesta de *Criterios de evaluación con carácter intercultural*, es claro al exponer su análisis en torno a lo que es y lo que implica hablar de criterios sobre la educación superior en el marco de la reforma:

> Los criterios, en general, tienen que ver con estándares internacionales. En la práctica, un estándar internacional se refiere a los criterios hegemónicos, que generalmente son europeos o norteamericanos, de lo que significa una buena academia, una calidad, criterios que tiene que ver con la habilitación para el ingreso al mercado laboral, por ejemplo. La idea es que este país no puede quedarse "atrás" de otros países que tienen una educación que representa mayores logros en un cierto tipo de exámenes o que tiene cierto tipo de academia. (Luis Cuji, comunicación personal, 16 de marzo de 2013)

Finalmente, la vinculación de la UIAW con el movimiento indígena, aunque discontinuo, marcó también el resultado de su evaluación, como lo indica un integrante del Instituto Tecnológico Superior Jatun Yachay Wasi, IES ecuatoriana declarada explícitamente como intercultural:

> hoy por hoy, lamentablemente estamos solitos aquí en el país,[21] porque nuestro–nosotros lo considerábamos–, nuestro hermano mayor fue la Amawtay Wasi. No tengo mucha información de qué es lo que pasó, pero sí fue muy evidente desde fuera que tal vez trabajó bastante con las organizaciones, entonces cuando hubo una merma de la fuerza de las organizaciones, me parece que laceró la vida de la universidad. Una vida que fue eminentemente pensada en lo académico de los pueblos indígenas. Ellos tuvieron nivel de universidad, nosotros no lo tenemos, lo tenemos como instituto. Fue

21. El 18 de mayo de 2016, el CEAACES dio a conocer los resultados de la evaluación al Instituto: "en proceso de acreditación condicionado". ‹http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2016/06/RESOLUCION-No.-481-CEAACES-SE-12-2016ISTT-JATUN-YACHAY-WASI.pdf›.

nuestro referente, el único referente que ha habido aquí. (César Guanolema, comunicación personal, 22 de diciembre de 2014)[22]

## Por una nueva política en educación superior intercultural. Algunas propuestas

Partiendo del reconocimiento de las tensiones y contradicciones que constituyen la modernidad capitalista, presentada por los grupos de poder como hegemónica y padecida por algunos grupos subordinados como tal, es necesario reconocer que existen otras formas de entender y vivir la modernidad. El Gobierno de Alianza País, pretendidamente *progresista*, ha incurrido en el equívoco de asumir como suyo el proyecto de la modernidad capitalista e imponerlo a toda la sociedad ecuatoriana mediante el fortalecimiento del Estado. En el ámbito de la educación superior, esto se refleja en la imposición de objetivos y principios heterónomos para todas las IES, sujetos particularmente al cambio de matriz productiva. Nos resulta contradictorio que un Gobierno que se declara *socialista* asuma acríticamente los resultados de *rankings* basados en criterios de productividad y meritocracia, cuando estos son principios a todas luces neoliberales.[23] Como resultado, se imponen parámetros de evaluación y acreditación de "calidad" que homogenizan la universidad.

Pensando desde los principios de la interculturalidad y la plurinacionalidad, esos que el movimiento indígena fue construyendo desde antaño, una primera propuesta consiste en modificar los criterios de evaluación para construir un modelo que parta de las condiciones específicas de cada institución. Como referente de este tipo de sistemas de evaluación que no se basa en *rankeamientos*, se encuentra el Sistema Latinoamericano de Evaluación Universitaria (SILEU), del Consejo Latinoamérica de Ciencias Sociales (CLACSO), que si bien se centra en programas formativos de Ciencias Sociales y Humanidades, puede servir como referente.

Esta mirada situada da espacio a formas organizativas innovadoras en las IES, sin necesidad de recurrir a modelos estandarizados. Por ejemplo, la incorporación de las *minkas* de pensamiento, la *chakana*, los *yachak* y otras innovaciones propias del modelo educativo de la UIAW como la referenciadas en el apartado anterior pueden servir como ejemplo de los aportes que la vida cotidiana y la cosmovisión de las nacionalidades

---

22. César Guanolema, *kichwa-puruhá*, docente del Instituto Jatun Yachay Wasi. En el momento de la entrevista, era técnico de la Dirección de Comunicación en la Asamblea Nacional del Ecuador, donde fungía como traductor.
23. Kintia Moreno (2013) demuestra que la meritocracia encubre, legitima y mantiene las desigualdades sociales en las políticas de acceso a la educación superior ecuatoriana, debido a que se fundamenta en aspectos de carácter individual y homogeneizante, dejando fuera factores contextuales y de desigualdad de la estructura social.

y pueblos del Ecuador pueden realizar al sistema de educación superior. Lo anterior no quiere decir que esos elementos deben incluirse en todo el país y en todas las instituciones, sino que nos invita a hacer que el "pluralismo epistemológico" (Olivé 2009) sea la base efectiva y práctica de las políticas de educación superior.

En ese reconocimiento de formas diversas de organización, nos parece fundamental incluir como parte del sistema de educación superior a las instituciones comunitarias. El Consejo de Educación Superior (CES) reconoce dos tipos de IES: 1. las universidades y escuelas politécnicas y 2. los institutos superiores. En lo que se refiere a su financiamiento, en el primer tipo existen las públicas nacionales, públicas que operan bajo acuerdos y convenios internacionales, extranjeras que operan en el país bajo convenios interuniversitarios, particulares que reciben asignaciones y rentas del Estado, y particulares; en el segundo tipo existen los institutos públicos, los particulares que reciben asignaciones y rentas del Estado y los particulares autofinanciados. En ese contexto, se propone reconocer un tipo de institución que por su financiamiento sea pública comunitaria, es decir, que reciba presupuesto público pero que mantenga un carácter comunitario a nivel organizativo, como hizo parte de la mencionada propuesta que presentó la UIAW a la Asamblea para la elaboración de la LOES (Yantalema 2009). Esta modalidad permitiría garantizar mecanismos de participación de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, al tiempo que garantizaría el ejercicio de derechos colectivos amparados por el Estado. Con ello se podrían solventar algunos de los problemas que la experiencia de la UIAW nos muestra.

En ese tenor, es importante propiciar una reflexión colectiva acerca del papel y la importancia de los sabios comunitarios dentro de las IES. Hasta el momento, el CEAACES ha privilegiado la llegada de personal docente con doctorado[24] a las IES ecuatorianas, bajo el argumento de que ellos han dedicado el tiempo socialmente necesario para profesionalizarse, tal como lo señala José Antonio Figueroa en el diálogo sostenido con Iliana Almeida (Figueroa y Almeida 2016, 97-100). Sin embargo, muchos de esos doctores desconocen el contexto nacional, regional y local, ya sea porque provienen de otras latitudes del planeta o porque son jóvenes profesionistas que se han dedicado a estudiar –obligados por los parámetros laborales universitarios actuales, que solo aceptan a personas con doctorado– sin contar con experiencia práctica. Esta crítica se vuelve particularmente relevante cuando se refiere a conocimientos ancestrales y resulta que son los especia-

24. Daniel Mato (2014, 34-5) señala que las diferencias entre la perspectiva de universidad de la UIAW y del CEAACES se dejan ver en cuestiones como el hecho de que las autoridades de este último decidieron hacer uso de la abreviatura de *PhD*, usual en universidades norteamericanas e inglesas, para referirse a los estudios de doctorado.

listas no indígenas quienes "enseñan", en ocasiones a estudiantes indígenas, los conocimientos de las nacionalidades y pueblos del Ecuador.

Así, por un lado se vuelve fundamental construir mecanismos que permitan la incorporación de sabios comunitarios en las IES, pero desde un diálogo abierto para definir las condiciones de su vinculación; de otra parte, en lo referente al personal docente, se vuelve necesario también planificar una especie de "Programa Nacional de Formación Docente" que ahonde en la interculturalidad, ya que, según la LOES, esta es transversal a todo el sistema educativo, por lo que es un tema que no solo debe ser trabajado desde las IES que se declaran explícitamente interculturales. Aquí el gran reto es trabajar desde la interculturalidad, cuando se ha sido formado en sistemas educativos monoculturales y homogenizantes. Sabemos bien que no se trata de crear programas meramente teóricos o informativos sobre las implicaciones de la interculturalidad, sino fomentar espacios de compartición de estrategias de visibilización de la diversidad y construcción cotidiana del pluralismo epistemológico al que ya hemos aludido.

Muy de la mano con este tema se encuentra el problema de la creación de sistemas de reconocimiento del desempeño individual de los docentes universitarios, en los que se enfatiza la productividad medida en cantidad de *papers* en revistas indexadas, sistemas que en lugar de fomentar la construcción de pensamiento crítico tienen como resultado la creación de grupos de investigación cerrados –que se cuidan entre sí para garantizarse publicaciones–, la competencia –muchas veces desleal– en el marco de una lucha por puntos para el ascenso laboral, la cultura de la simulación y la baja de los salarios reales.

Finalmente, consideramos que el principal problema de la actual política de educación superior en Ecuador se relaciona con la búsqueda del progreso como meta, pues impone un horizonte que contradice de suyo a la interculturalidad. Si se toma en serio el Sumak Kawsay consignado en el texto constitucional, las políticas tanto de desarrollo como de educación superior del país deberán tener serías transformaciones para orientarse a fortalecer los tejidos comunitarios y potenciar formas de modernidad no capitalistas.

La construcción de nuevos significados, es decir, la actualización de las formas de lo social con renovados contenidos, tiene como escenario la excusa de la institucionalidad universitaria para diseñar nuevos modelos de lo político, lo identitario y lo cultural, nuevos modelos de relacionamiento de los sujetos entre ellos y con las estructuras sociales, nuevas formas de desarrollo y nuevas formas de vivir en/con/desde la diferencia. Repensarse, rediseñar y rehacer los cánones de lo moderno encuentran en la universidad un lugar propicio.

Es preciso asumir el reto de recuperar la esencia de la modernidad, es urgente volver a elegir, para nosotros

y para la civilización en su conjunto, un cauce histórico de orientaciones radicalmente diferentes de las tradicionales, dado que tiene [tenemos] ante sí [nosotros] la posibilidad real de un campo instrumental cuya efectividad técnica permitiría que la escasez relativa –esto es, la abundancia– sustituya a la escasez absoluta en calidad de situación originaria y experiencia fundante de la existencia humana sobre la tierra. (Echeverría 2001, 221)

## Lista de referencias


Altmann, Philip. 2013. "El Sumak Kawsay en el discurso del movimiento indígena ecuatoriano". *Indiana,* No. 30: 283-99.

Bretón, Víctor. 2007. "A vueltas con el neo-indigenismo etnófago: La experiencia Prodepine o los límites del multiculturalismo neoliberal". *Íconos*, No. 29 (septiembre): 95-104.

Bustamante, Leidy, y Paola Vargas. 2010. "Alternativas curriculares en educación superior: Derroteros posibles hacia la decolonialidad. La experiencia de la Universidad Intercultural Amawtay Wasi (Quito, Ecuador)". Tesis de Licenciatura, documento no publicado, Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Cruz Rodríguez, Edwin. 2012. "Redefiniendo la nación: luchas indígenas y estado plurinacional en Ecuador (1990-2008)". *Nómadas*: 469-491.

CEAACES. 2012. *Informe Final de Evaluación. Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador Amawtay Wasi*. Quito, 11 de abril.

Dávalos, Pablo. 2010. *La democracia disciplinaria: El proyecto posneoliberal para América Latina*. Quito: CODEU.

De Sousa Santos, Boaventura. 2012. "Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad". En Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva. edit., *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador,* 13-50. Quito: Fundación Rosa Luxemburg / AbyaYala.

---. 2010. "La difícil construcción de la plurinacionalidad". En Atilio Borón, Ricardo Patiño, Valter Pomar, Boaventura de Sousa Santos, Luis Britto García, Pedro Páez, Nidia Díaz, Marta Harnecker, Fraçoise Houtart, Ana María Larrea, Alexander Main, René Ramírez y Marcos Roitman. *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay,* 149-54. Quito: SENPLADES.

Díaz-Polanco, Héctor. 2008. *Elogio de la diversidad: Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. CDMX: Siglo XXI.

Echeverría, Bolívar. 2010. *Modernidad y blanquitud*. CDMX: Editorial Era.

---. 2001. *Definición de la cultura*. CDMX: FCE / Itaca.

Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Superior (LOES)*. *Registro Oficial* No. 298, 12 de octubre de 2010.

Espinosa, Alfonso, y Arturo Villavicencio. 2016. "Educación superior, ciencias y tecnología". En Cristina Cielo, Pablo Ospina y Cristina Vega, coord., *Reforma y renacimiento: Conversaciones docentes sobre la reforma universitaria en Ecuador,* 37-63. Quito: UASB-E / Corporación Editorial Nacional (CEN) / Fundación Hernán Malo.

Figueroa, José, e Ileana Almeida. 2016. "La interculturalidad y la universidad". En Cristina Cielo, Pablo Ospina y Cristina Vega, coord., *Reforma y renacimiento: Conversaciones docentes sobre la reforma universitaria en Ecuador*, 87-116. Quito: UASB-E / CEN / Fundación Hernán Malo.

Hernández, Sergio. 2017. *Proyectos políticos, educación superior intercultural y modernización educativa en Ecuador y México*. Tesis de doctorado en elaboración, documento no publicado, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

---. 2016. "Los diversos sentidos de lo intercultural en las experiencias de educación superior en Ecuador". En María Verónia Di Caudo, María Camila Ospina y Daniel Llanos, coord., *Interculturalidad y educación superior desde el Sur: Contextos, experiencias y voces*, 159-92. Ecuador: Abya-Yala-UPS / Universidad de Manizales / CINDE / CLACSO.

Lalander, Rickard, y Pablo Ospina. 2012. "Movimiento indígena y revolución ciudadana en Ecuador". *Cuestiones políticas*, 28, No. 48 (enero-junio): 13-50.

Martínez, Carmen. 2016. "El desmantelamiento del estado multicultural en el Ecuador". *Ecuador Debate*, No. 98: 35-50.

Mato, Daniel. 2014. "Universidades indígenas en América Latina: Experiencias, logros, problemas, conflictos y desafíos". *ISEES*, No. 14: 17-45.

Moreno, Kintia. 2013. "Efectos de la meritocracia en el acceso a la educación universitaria ecuatoriana". *Ecuador Debate*, No. 90 (diciembre): 103-26.

Olivé, León. 2009. "Por una auténtica interculturalidad basada en el reconocimiento de la pluralidad epistemológica". En León Olivé, Boaventura de Sousa Santos, Cecilia Salazar de la Torre, Luis H. Antezana, Wálter Navia Romero, Luis Tapia, Guadalupe Valencia García, Martín Puchet Anyul, Mauricio Gil, Maya Aguiluz Ibargüen y Hugo José Suárez. *Pluralismo epistemológico*, 19-30. La Paz: Muela del Diablo / Comuna / CLACSO / CIDES-UMSA.

Patzi Paco, Félix. 1999. "Etnofagia estatal. Modernas formas de violencia simbólica (una aproximación al análisis de la reforma educativa)". *Bulletin de l'Institut Francais d'Études Andines*, 28, No.3: 535-59.

Saltos, Napoleón. 2014. "La polifonía de Platón: de la universidad a la pluriversidad". Reforma universitaria y modernización. En Alberto Acosta, y otros. *La restauración conservadora del correísmo*,178-90. Quito: Monte Cristi Vive.

Sarango, Fernando. 2011. "Universidad Comunitaria Intercultural Amawtay Wasi. Siete años de lucha, siete años de esperanza. El primer Pachakutik". *Boletín Digital de la Universidad Intercultural Amawtay Wasi,* No. 16.

Simbaña, Floresmilo. 2011. "El sumak kawsay como proyecto político". En Miriam Lang y Dunia Mokrani, comp. *Más allá del desarrollo*, 219-26. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/AbyaYala.

UINPI-AW. 2007. *Enseñándonos en la sabiduría y el Buen Vivir: Resumen de la propuesta filosófica y pedagógica*. Quito: UINPI-AW.

Vargas, Paola. 2015. "Sociedad civil y políticas públicas: Posibilidades y límites. Un vistazo a la participación del Movimiento Indígena Ecuatoriano en la construcción de políticas públicas en educación superior". En Paula Camara, Armando Chaguaceda, Blanca Fernández y Florencia Puente, coord. *Prefigurar lo político: Disputas contrahegemónicas en América Latina*, 287-316. Buenos Aires: El Colectivo / CLACSO.

---. 2014. "La interculturalidad imposible: Relaciones entre el proyecto educativo indígena y el Estado ecuatoriano. El caso de la Universidad Intercultural Amawtay Wasi". Tesis de Maestría, FLACSO-E.

Villavicencio, Arturo. 2014. *Innovación, matriz productiva y universidad: Por qué Yachay es una estrategia equivocada*. Quito: CEN.

Walsh, Catherine. 2009. *Interculturalidad, Estado, sociedad: Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Quito: UASB-E /Aby-Yala.

Yantalema, Gerónimo. 2009. *Aportes para la propuesta de Ley*, manuscrito no publicado.

# ANEXO

# LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR (2017-2022)

Documento de propuestas elaborado
por los Grupos de Trabajo Universidad y Sociedad
Quito, Guayaquil y Cuenca
Julio de 2017

## Antecedentes

Entre los años 2007 y 2017, en el sistema universitario nacional, pasamos de una estructura sin prácticamente ninguna presencia gubernamental a una que es casi enteramente dominada por la Función Ejecutiva. La amplia ambición del programa de reformas emprendidas por el Gobierno era congruente con la poderosa necesidad de cambios profundos en la operación del sistema de educación superior del país. Se indujeron importantes cambios en, cuando menos, seis grandes campos de funcionamiento del sistema de la educación superior: en los modelos de Gobierno del sistema, en los mecanismos de evaluación, en la articulación de los diferentes niveles educativos, en los mecanismos de financiación y administración del personal académico, en los incentivos para la investigación científica y en los procedimientos de admisión de estudiantes. Estos cambios no están aislados de ciertas tendencias internacionales, donde crecen los problemas ligados a la expansión del sistema de educación superior, donde prevalece el esfuerzo de estandarización y mercantilización educativa y donde se multiplican los intentos de aprisionar a las universidades mediante una nueva serie de controles gubernamentales y de mercado.

Está fuera de toda duda que una reforma radical era necesaria en todos esos campos. El caos, ineficiencia, clientelismo, mercantilización, falta de sentido de responsabilidad en muchos campos de la educación superior y un olvido estructural del Estado hacia la universidad pública en las décadas anteriores era unánimemente percibido como inaceptable, aunque existía una gran heterogeneidad y muchos logros importantes que en la actualidad muchas veces se pasan por alto. No obstante, en cada uno de esos temas centrales, en donde había un clamor social por el cambio, las herramientas escogidas y la orientación señalada por el Gobierno fallaron al objetivo y erraron en la dirección deseable (ver Anexo Diagnóstico).

La consecuencia ha sido el perfilamiento de un sistema de educación superior más dependiente, sometido a lógicas empresariales, sumisas y atomizadas. En ese marco, y dado el inicio de un nuevo período de Gobierno, se vuelve urgente proponer un conjunto de lineamientos que aprovechen las importantes inversiones e institucionalidad del sistema universitario, mientras redirige sus transformaciones hacia el desarrollo de una universidad más pertinente, inclusiva y con la autonomía necesaria para cumplir su papel de formación y reflexión crítica para una sociedad más plural, participativa y justa.

Este documento debe entenderse como un llamado a un debate de más largo alcance basado en diagnósticos participativos y en estudios serios. En estos días vivimos un saludable proceso de debate centrados en las reformas a la LOES y en la reordenación de las políticas gubernamentales. Están en el tapete de la discusión nacional: el sistema de ingreso a las universidades, el reforzamiento de las carreras técnicas y tecnológicas, el rol de las cuatro universidades llamadas emblemáticas y una serie de negociaciones individuales con instituciones específicas. En ese marco, debemos recordar que los reglamentos y las normativas son, a fin de cuentas, la expresión un modelo de universidad y de país. Hay que discutir los modelos detrás de las herramientas: si la idea misma de meritocracia no está detrás de la construcción de una sociedad desigual. Nuestro compromiso es debatir las políticas de educación superior en términos concretos y prácticos, pero sin perder el horizonte de la educación y la sociedad que queremos.

## Dos criterios generales

1. La pertinencia es la categoría central para orientar el trabajo universitario. Hay que identificar las capacidades y roles que cumplen las universidades, que no deben confundirse con las de las empresas. *La pertinencia educativa no debe confundirse con la "productividad" de los profesionales, sino que se refiere al aporte a la convivencia cívica, a la cohesión social y al conjunto de los bienes públicos que proveen las universidades*. Aportan al intercambio y la producción de conocimientos, no solo al desarrollo económico, y contribuyen a la formación de ciudadanos, a la comprensión de los grandes problemas locales, nacionales y mundiales, al compromiso ético de los profesionales y a la discusión democrática con la sociedad y el Estado sobre la mejor organización de la sociedad. La pertinencia también implica reconocer, respetar e incorporar la pluralidad de las necesidades diferenciadas de los ecuatorianos, garantizando la interculturalidad y los principios éticos de las nacionalidades, pueblos y pobladores diversos del país.

2. El actual control gubernamental, administrativo, político y presupuestario repercute en la limitación de la autonomía académica. *La nueva política pública para la educación superior debe basarse en el reconocimien-*

*to, respaldo y refuerzo de las comunidades universitarias diversas, en su capacidad para apoyar el desarrollo del país, su responsabilidad con la sociedad y su autonomía para tomar decisiones coherentes.* El criterio básico de la autonomía no es que las universidades puedan, ilusoriamente, mantenerse independientes de las presiones de los mercados, del sistema político nacional o de la fuerza internacional de la globalización. Autonomía consiste en que las universidades puedan evaluar con la mayor libertad posible, en debate abierto y democrático, de acuerdo con su propio posicionamiento social, el conjunto de presiones a las que están sometidas y puedan decidir cómo afrontarlas, cómo responder ante ellas y cómo maniobrar entre esos diversos núcleos de poder que existen en nuestra sociedad para aumentar su capacidad de intervenir en ella y cumplir de mejor manera sus fines.

## Sobre el gobierno del sistema de educación superior

Es necesario un Gobierno del sistema universitario que se organice de forma desconcentrada y participativa y que se adecue a la diversidad de las condiciones y situaciones locales o regionales. Para ello es necesario considerar los siguientes criterios:

1. Los órganos de definición de las políticas del sistema universitario nacional deberían estar mayoritariamente compuestos por representantes directos de la comunidad universitaria.
2. Es necesaria una participación efectiva e independiente de los representantes de docentes, estudiantes, trabajadores y egresados –elegidos por sus propios estamentos–, dentro de los órganos de gobierno del sistema universitario.
3. El órgano de acreditación y evaluación de las universidades no puede ser controlado por el Gobierno Central ni por las universidades. Ambos actores, sin embargo, deben tener cuando menos voz permanente ante estos organismos.
4. Las atribuciones del gobierno del sistema universitario deberían estar enfocadas a la coordinación, esto es la fijación de marcos generales y la definición de criterios orientadores, no al detalle reglamentario de las mallas curriculares o el establecimiento de contenidos en la educación superior.

### *Opciones institucionales para cumplir estos criterios*

*Primera opción*: un Consejo de Educación Superior tripartito, con tres (o dos) representantes del Ejecutivo, tres (o dos) representantes de las universidades (nombradas por los rectores) y tres (o dos) académicos

elegidos por concurso. Faltarían tres representantes, con voz y voto, uno por los docentes, otro por los trabajadores y otro por los estudiantes. En esta opción, el Consejo de Acreditación y Evaluación estaría formado por personas designadas mediante un concurso general de méritos o con base en la presentación de tres ternas: una por las universidades, otra por colegios profesionales y una tercera por la legislatura. Para la conformación de dichas ternas, se realizarían concursos de méritos particulares en cada una de estas instancias.

*Segunda Opción*: representantes de todas las universidades y todos los estamentos de la comunidad universitaria, con primacía de las universidades e institutos públicos, participarían en una Asamblea Universitaria. Esta Asamblea tendría funciones de revisión de informes, selección de autoridades y discusión de propuestas de políticas. El Consejo Ejecutivo de la Asamblea Universitaria, electo por ella, podría contar con tres o cuatro rectores, uno de universidades privadas, y delegados, con voz y voto, de los estudiantes, docentes, egresados y trabajadores. A este Consejo electo se podrían sumar uno o dos delegados del Ejecutivo. El Consejo de Acreditación debería ser independiente tanto del Ejecutivo como de las universidades, y elegido mediante un sistema similar al propuesto en la primera opción.

## Sobre la evaluación universitaria

La evaluación es un proceso fundamental para la mejora continua del sistema de educación superior, siempre que sean evaluaciones democráticas que respeten la pluralidad de condiciones de las universidades y carreras y se la despoje de cualquier intención punitiva. El modelo de evaluación del CEAACES se orienta a la creación de un *ranking* que categoriza a las universidades ecuatorianas en un orden jerárquico y según moldes comerciales internacionales. Los *rankings* terminan dezplazando la diversidad e ignorando el contexto y las mejores tradiciones históricas de las universidades ecuatorianas y latinoamericanas. *La evaluación educativa, al tratar con procesos formativos y, en general, no con productos, debe considerar motivaciones, trayectorias dinámicas, contextos específicos y cambios de carácter fundamentalmente cualitativo.* A continuación, se sugieren criterios sobre cómo conciliar el carácter cualitativo de esta evaluación con la limitación de la arbitrariedad del evaluador y con el uso adecuado de sus resultados en la mejora educativa y de la investigación.

### *Criterios básicos*

1. Para lograr conciliar una evaluación cualitativa y la existencia de algunos criterios objetivos de evaluación, es necesario empezar por *dis-*

*tinguir la acreditación de la evaluación de la calidad* universitaria. La *acreditación* es un proceso por el cual se definen los estándares mínimos que una universidad (o una carrera) tiene que cumplir para ser considerada universidad. Esos criterios pueden ser reducidos a indicadores cuantitativos y deben vincularse con los requisitos de la ley y ciertos estándares de infraestructura.

2. La evaluación de la *calidad universitaria*, en cambio, requiere múltiples análisis, indicadores cualitativos y cuantitativos, discusiones sobre la pertinencia y la participación de toda la comunidad universitaria y nacional. Requiere, entre otras cosas, encuestas a egresados, a estudiantes y a docentes, necesita estudios de mercado y políticas laborales, análisis de las prácticas pedagógicas en el aula, valoraciones del impacto de sus procesos de vinculación con la sociedad, más que un *checklist* de si cumple o no con este "requisito", así como una revisión detallada de investigaciones concretas realizadas por las universidades y sus docentes. La evaluación de la calidad universitaria debe partir de los contextos específicos de las instituciones de educación superior, analizando la congruencia entre su hacer y sus propios principios y objetivos fundacionales.
3. La solución puramente burocrática y administrativa de intentar reducir la evaluación de la calidad a indicadores numéricos y supuestamente objetivos introduce inevitablemente deformaciones y reduccionismos inaceptables sobre el sentido de la educación o la docencia, de la investigación y del vínculo con la colectividad. Equiparar *calidad* de la investigación a una serie de indicadores numéricos como la cantidad de artículos o de citaciones en una base de datos de revistas o la calidad de la docencia al número de doctorados obtenidos desnaturaliza el proceso de evaluación e introduce incentivos perversos cada vez más criticados por la academia del mundo entero.
4. Algunos de los principales criterios de una definición más amplia, reflexiva y pertinente de la calidad en la educación superior son: la pertinencia para la sociedad tanto local como nacional; el acceso, la permanencia y la culminación equitativa en procesos educativos; la participación, el cogobierno y la administración democrática de las instituciones de educación superior; la democratización, interculturalidad y diálogo de los saberes; el aprendizaje efectivo, y la construcción de capacidades sociales para la convivencia cívica entre personas críticas y creativas.
5. Reconociendo que la *Constitución* se fundamenta en los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, se hace necesario que estos sean también ejes transversales de la evaluación en educación superior. Esto implica no solo políticas de acción afirmativa, sino estrategias que garanticen que las epistemologías, conocimientos y principios éticos de las nacionalidades y pueblos del Ecuador estén

presentes en las instituciones de educación superior. Este proceso será necesariamente paulatino y debería incluir algunas instituciones de educación superior específicamente centradas en desarrollar metodologías, diseños institucionales y curriculares diversos, programas específicos de formación, capacitación e investigación sobre la diversidad cultural y epistemológica del país y una atención preferente a las necesidades diferenciadas de pueblos y comunidades.

La evaluación universitaria debe incorporar a los miembros de la comunidad universitaria, a la sociedad y al Gobierno; no puede ser una evaluación unilateral de uno solo de los actores ni una medida de control externo. Esto supone esfuerzos coordinados para la inclusión de actores diversos y la promoción de autonomía universitaria con espacios para el debate crítico y autocrítico.

## Sobre el ingreso, la exclusión, la inclusión la permanencia en la educación superior

El principio de un acceso universal y gratuito a la educación superior pública se debe seguir fortaleciendo, respetando la meta nacional de aumentar sustantivamente la tasa de matrícula universitaria y potenciando al mismo tiempo, realmente, la educación técnica y tecnológica. Hay que recordar que a la universidad no solo pueden y deben asistir los jóvenes, sino también adultos y adultos mayores que desean diversificar sus conocimientos o ampliar sus aprendizajes. El aprendizaje ocurre durante toda la vida y no solo en las fases definidas por el sistema educativo. Este aumento de la matrícula implica enormes desafíos sociales, económicos y pedagógicos, pero una nueva política requiere precisamente enfocar allí sus principales esfuerzos e inversión. Aumentar la presencia de los jóvenes y adultos en el sistema, especialmente de grupos históricamente desfavorecidos por sus condiciones sociales o étnicas, es necesario para democratizar la sociedad y aumentar la cohesión del país. El actual sistema centralizado basado en un examen estándar de conocimientos o aptitudes para ingreso a las universidades públicas obstaculiza en lugar de facilitar ese objetivo.

### *Criterios básicos*

1. El primer año, o al menos el primer semestre de las universidades públicas, debe reorganizarse para recibir a los nuevos estudiantes. Un sistema de exámenes puede servir como fuente de información sobre las aspiraciones profesionales de los jóvenes, sobre las tendencias del mercado laboral y sobre las necesidades de nuevas carreras en nuevos

territorios. Dadas las amplias evidencias de la relación entre el capital social y económico heredado y los resultados en estos tipos de exámenes estandarizados, estos no deben definir el acceso a la universidad. Basado en el principio de acceso universal, la universidad aplicará los instrumentos diseñados para el ingreso de acuerdo con la carrera y los principios y propósitos fundamentales de la institución.

2. Este año o semestre propedéutico podría organizarse según grandes áreas de conocimiento (Sociales, Ciencias de la Vida, Física, Ingeniería, etc.) para que la postulación de estudiantes no sea por una y definitiva profesión, sino que mantenga un grupo de carreras afines entre las que podrá elegir una vez superado este curso, que le permitirá conocer a fondo sus diferentes opciones y adquirir bases académicas para la futura carrera universitaria. Además, esto facilitaría un proceso de seguimiento y acompañamiento para la selección de la carrera de su preferencia y podría fomentar la interdisciplinariedad en la organización curricular.
3. Este período serviría también para orientar mejor a los estudiantes que quieran y puedan estudiar las opciones técnicas y tecnológicas sin desvalorizarlas como una educación de quienes fracasan o tienen bajos puntajes, sino como una opción legítima y diferente, social y culturalmente útil, necesaria y valorada. Las universidades que lo deseen también podrían ofrecer estas carreras técnicas.
4. Programas de preparación y creación de cupos con equidad son necesarios para reducir el acaparamiento de oportunidades por grupos mejor posicionados en la estructura social, permitiendo así que miembros de poblaciones históricamente excluidas –de zonas rurales, indígenas, afrodescendientes, montuvios y de otros sectores populares– puedan ingresar a las instituciones de educación superior.
5. El análisis sobre el acceso a la educación superior está profundamente vinculado a la discusión sobre las condiciones necesarias para la permanencia en la universidad. En este sentido, es necesario volver a poner en debate *la necesidad de políticas de bienestar universitario*, que estarían ligadas al acceso a implementos y equipamiento técnico para los estudiantes de menores recursos, mejoras en sistemas de laboratorios y de bibliotecas, transporte, alimentación, residencia universitaria (principalmente para estudiantes de otras provincias) y criterios de acompañamiento y seguimiento a estudiantes que lo requieren, entre otros. Estas políticas además deben tener en cuenta la diversidad de los y las estudiantes, con el fin de promover la permanencia y la culminación de la formación de aquellas poblaciones que más deserción tienen.
6. Es urgente rescatar la política de becas y crédito educativo que actualmente se encuentra concentrada en los estratos más ricos de la población. Las condiciones materiales son un factor determinante en

la deserción estudiantil, que podría enfrentarse con una equitativa y real política de becas y crédito educativo, porque permitiría al estudiante cubrir rubros de su educación que evidentemente van más allá de la matrícula o colegiatura.

## Sobre el régimen académico y docente y la articulación de los niveles de ecuación

La educación universitaria es parte del sistema educativo nacional. La existencia de órganos rectores separados y de leyes específicas para cada una de ellas contribuye a reforzar la separación entre *educación* y *educación superior* y la objetiva falta de articulación entre ambas. Para una adecuada articulación entre los niveles educativo es indispensable *cambiar el enfoque* desde la oferta educativa hacia el *proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida*. Más importante que el sistema educativo es centrarse en los mecanismos de aprendizaje de las personas: a partir de allí, es posible lograr el ajuste paulatino de las ofertas educativas, tanto dentro como fuera del sistema de educación formal. En ese marco, es evidente que, sin una mejora y una articulación coherente con la educación inicial, básica y el bachillerato, y con la educación técnica y tecnológica, serán en vano los esfuerzos de mejora del sistema universitario en pos del bienestar de la población ecuatoriana.

### *Criterios básicos*

1. La política de educación superior debe fortalecer la educación técnica y tecnológica en lugar de debilitarla. Fue un grave error, abiertamente contraproducente, desmontar los institutos técnicos que formaban parte del bachillerato como una especialidad o la educación técnica proporcionada por universidades en sus claustros sin antes ofrecer alternativas viables para sustituir esa formación técnica.
2. El Bachillerato General Unificado implementado a partir de 2011-2012 fue improvisado, faltaron las capacidades organizativas y docentes y su efecto fue alargar las carreras de estudio, desvalorizar las opciones técnicas y hacer crecer las expectativas de ingreso a la universidad en muchos jóvenes que podrían tener varias opciones laborales y de formación tecnológica. Es urgente coordinar adecuadamente los contenidos que se abordan en el colegio a estas diversas opciones.
3. Se debe reconocer un papel activo de los estudiantes en las decisiones sobre sus aprendizajes para permitir analizar y animar el desarrollo integral de los estudiantes como profesionales y ciudadanos con capacidad de pensamiento crítico y creativo. También se debe

incluir a los actores vinculados a la educación media y superior en las discusiones y decisiones sobre la educación superior.

4. La formación universitaria para las tareas pedagógicas y docentes se ha visto desorganizada. En lugar de tratar de concentrar la formación de maestros y maestras en una sola universidad, es preciso hacer cambios paulatinos en muchas universidades de todo el país, adecuando progresivamente la oferta a nuevas necesidades (por ejemplo en artes, formación técnica y tecnológica, etc.), con una sólida formación en cuanto a atender la diversidad de sus estudiantes, teniendo entre sus principios de acción la interculturalidad.
5. La burocratización y excesiva reglamentación del trabajo del docente universitario le quita tiempo para actualizarse, preparar clases, hacer tutoría a estudiantes e investigar. Además, las formas de evaluación del trabajo del docente universitario desvalorizan su trabajo de vinculación, dificultando la apreciación y las actividades que contribuyen a la pertinencia universitaria frente al contexto local y social.

## Sobre la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación

La creación y el intercambio de conocimientos en sus variadas formas, las ciencias, las tecnologías y la innovación, son centrales en la economía y la sociedad contemporáneas. Es, por tanto, un deber y una inversión del Estado impulsar políticas para promover sistemáticamente la diversidad de formas de conocimientos sociales, las ciencias y las tecnologías. La política no está disociada de las prioridades ni de las opciones adoptadas por la sociedad ecuatoriana en cuanto a desarrollo económico, al Sumak Kawsay, al fortalecimiento de sus instituciones, a la promoción de una convivencia pacífica y al respeto a los límites que los ecosistemas nos imponen.

### *Criterios básicos*

1. La política priorizará periódicamente los temas, áreas y campos en los que se concentrarán los esfuerzos públicos para la producción de nuevos conocimientos y la C&T. Aunque el sector público debe proteger y promover el conocimiento en todas sus formas, reconocemos que es inevitable que el Estado *priorice* aquellas actividades de ciencia, tecnología e innovación que considera que responden a las necesidades más urgentes de la sociedad (criterio de pertinencia).
2. El sector público debe facilitar, acompañar y promover el diálogo entre instituciones, comunidades, personas y empresas implicadas en la producción y uso de la ciencia, los conocimientos, las tecnolo-

gías y la innovación, bajo la orientación de conocimientos de accesos abiertos (criterio de uso social del conocimiento).

3. El sector público debe promover una institucionalidad ágil, eficiente y flexible para el mejor aprovechamiento de la C&T por parte de todos los actores implicados en su producción y utilización (criterio de eficiencia institucional).

Las herramientas para la aplicación de la política de ciencia y tecnología, como el sistema de becas, los fondos concursables de investigación y los fondos para intercambio y movilidad docente deben gobernarse por los siguientes criterios:

a) *Criterio de pertinencia*. Las prioridades siempre están sujetas a debate y requieren los más amplios consensos con los diversos actores sociales del país para identificar las áreas de investigación de los programas y proyectos de desarrollo científico y tecnológico. Estas prioridades son temporales, dinámicas y cambiantes. Deben evaluarse las áreas de investigación de manera periódica en un concepto de evolución continua. Una de esas prioridades es la de las ciencias básicas. Aunque la priorización es indispensable, siempre una proporción variable de los fondos públicos deben reservarse para proyectos no programados sobre temáticas innovadoras que no pudieron ser previstos por la política pública pero que reúnen criterios de calidad y viabilidad.

b) *Criterio de uso social del conocimiento*. Aunque es conveniente que el Estado tenga una política que dinamice la *oferta* de investigaciones e investigadores, como becas, fondos de investigación, incentivos para la carrera de investigación, entre otros, el enfoque primordial del trabajo debe centrarse en la *demanda*. Esto quiere decir, priorizar el trabajo interdisciplinario en el campo para resolver problemas concretos de grupos, comunidades, territorios o sectores productivos. Alrededor de ciertas necesidades locales, variadas según los contextos regionales, se articulan grupos de trabajo, preguntas de investigación, investigadores de diversas áreas de conocimiento. Las becas, los fondos, y las redes que emergen a partir de esas necesidades sociales y de la interacción de los investigadores con diversos actores de la sociedad promueven las ciencias y la producción de conocimientos de manera más segura y creativa.

c) *Criterio de eficiencia institucional*. Nada más seguro para el fracaso en la producción, diversificación y difusión de los conocimientos que la excesiva centralización administrativa. Una gran cantidad de atribuciones que el Código Ingenios otorga a la SENESCYT debería pasar a manos de un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con representación universitaria. La política de C&T debe basarse en la cooperación entre muchas instituciones, aunque deba tener un

eje articulador básico en el trabajo de las universidades y escuelas politécnicas. La política pública debe promover la interacción entre universidades, institutos, academias, organizaciones no gubernamentales e investigadores individuales, así como la interacción a niveles local, regional, nacional y mundial. Estructuras institucionales flexibles y adaptables a la variedad de contextos, de necesidades locales y de las cambiantes condiciones sociales son indispensables para un funcionamiento adecuado y una implementación eficaz de la política de C&T.

# AUTORAS Y AUTORES

**Yolanda Alfaro** es socióloga, doctora en Estudios del Desarrollo por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Actualmente es becaria posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus principales líneas de investigación son migración y desarrollo en la región andina, migración calificada, movilidades académicas y científicas sur-sur y políticas de investigación y educación superior en América Latina. Correo electrónico: ‹corredijolatortuga@gmail.com›.

**Esthela Alfonsina Andrade Ortega** es antropóloga, docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Sede Ibarra; Magíster en Relaciones Internacionales; Diploma Superior en Educación Superior y candidata doctoral en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). Sus líneas de investigación se concentran en antropología simbólica y ritual, relaciones internacionales y políticas educativas. Correo electrónico: ‹pochi946@yahoo.es›.

**César Avilés** es economista de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), con experiencia en el manejo de base de datos. Actualmente se desempeña como investigador del Centro de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la ESPOL, en el área de Economía de Política Fiscal y Economía de la Educación y Pobreza. Correo electrónico: ‹caaviles@espol.edu.ec›.

**Bart van der Bijl** es educador y consultor en el campo de educación y comunicación y es profesor-investigador en universidades de Costa Rica, Holanda y Ecuador (los últimos años en la Universidad de Cuenca). Es autor de varias publicaciones. Actualmente trabaja en un estudio sobre pensamiento crítico y educación. Correo electrónico: ‹bvanderbijl›.

**Pedro Bravo Reinoso** es filósofo, educador y ensayista, docente de la PUCE. Actualmente es estudiante en el doctorado de Filosofía de la Hochschule für Philosophie, Múnich. Sus principales líneas de investigación son filosofía de la educación, estudios de juventud y pensamiento latinoamericano. Correo electrónico: ‹pedroabr@hotmail.com›.

**Jaime Breilh Paz y Miño** es rector de la UASB-E, fundador y director ejecutivo del Centro de Estudios y Asesoría en Salud (CEAS) y presidente de le Comisión de Investigación del Sistema Nacional de Investigación Agraria (SIPAE). Es Doctor en Medicina y Cirugía por la Univer-

sidad Central del Ecuador (UCE); Máster en Ciencias y Medicina Social por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM), Doctor en Epidemiología y Estadística en la Escuela de Higiene y Salud Pública por la Universidad de Londres y un PhD en Epidemiología por la Universidade Federal da Bahia, Salvador de Bahia. Director del Área de Salud de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y coordinador del Doctorado en Salud, Ambiente y Sociedad en la misma universidad; investigador en el campo de los impactos humanos y ambientales de la agroindustria. Correo electrónico: ‹breilhjaime@gmail.com›.

**Santiago Cabrera Narvaéz** es integrante del Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad e investigador autónomo de temas de educación superior, lo que le ha permitido ser expositor en distintos foros y seminarios. Estudió Sociología en la UCE y fue presidente de la Asociación de Estudiantes de las Carreras de Sociología y Ciencias Políticas. Es autor del estudio "Los territorios de producción de Crudo: Estudio de caso en el cantón Cuyabeno", realizado para el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), y coautor del artículo "Reflexiones sobre la universidad pública en el Ecuador", publicado en la revista *Malaidea* No. 2, noviembre de 2011. Correo electrónico: ‹santiago.cabrera.n@gmail.com›.

**Santiago Javier Campos Naranjo** es actor escénico, Licenciado en Comunicación Social; Magíster en Estudios Latinoamericanos con mención en Política y Cultura por la UASB-E. Es cofundador de la Compañía Teatral Antrópolis, espacio de investigación y creación teatral. Su línea de investigación está orientada hacia el estudio del campo artístico y la representación teatral. Correo electrónico: ‹santicamposn@live.com›.

**Cristina Cielo** estudió Sociología en la Universidad de California, Berkeley, y Literatura y Filosofía en la Universidad de Pennsylvania. Es profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador (FLACSO-E). Su trabajo indaga en las dimensiones subjetivas y políticas de las desigualdades económicas. Explora estos temas mediante la sociología urbana, sociología económica y estudios de la globalización. Actualmente está investigando la transformación del cuidado en el circuito petrolero en Ecuador y las economías populares y del conocimiento en el sur global. Sus publicaciones más recientes incluyen *Trayectorias del Sur: Desplazamientos transnacionales y conformaciones estatales de las naciones diversas de Ecuador y Etiopía* (con David Cortez, Cristina Vega, Daniela Celleri, Carlos Haynes, Jorge Vásquez, Jesús Sanz y Hailu Habtu), "Reproducción, mujeres y comunes" (con Cristina Vega), "Aportes de la economía feminista para el análisis del capitalismo contemporáneo" (con Héctor Fabio Bermúdez, Andrea Almeida y Mariela Moya) y *Participaciones periurbanas: Del control social a los movimientos sociales* (2008). Correo electrónico: ‹mccielo@flacso.edu.ec›.

**Ana Liliana Delgado Granda** es profesora titular de la Universidad de Cuenca en la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación en las cátedras de Psicología Educativa, Psicología de la Adolescencia y Corrientes Contemporáneas de la Educación. Es magíster en Educación Parvularia y actualmente cursa un doctorado en Ciencias de la Educación. Correo electrónico: ‹ana.delgado@ucuenca.edu.ec›.

**Christian Escobar Jiménez** es licenciado en Sociología y CCPP por la PUCE; Especialista Superior en Semiología por la Khmelnitsky National University (KhNU-Ucrania)Magíster en Relaciones Internacionales, con mención en Economía y Finanzas por la UASB-E; Magíster en Lógica y Filosofía de la Ciencia por la Universidad Nacional de Educación a Distancia; Magíster en Economía de las Instituciones por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales, Francia; tiene una, profesor auxiliar en la Escuela de Sociología de la PUCE; PhD en Lógica y Filosofía de la Ciencia por la Universidad Santiago de Compostela y candidato doctoral por la Universidad de París VIII. Sus intereses académicos se centran en epistemología y filosofía de la ciencia, teoría política, filosofía del arte y economía heterodoxa. Correo electrónico: ‹cmescogen@hotmail.com›.

**Alicia Guerrero** es docente e investigadora en el área de microeconomía de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL). Tiene experiencia en el análisis del mercado laboral, economía de la educación, género y desarrollo social. Correo electrónico: ‹aguerrer@espol.edu.ec›.

**Sergio Enrique Hernández Loeza** es candidato doctoral en Estudios Latinoamericanos de la UNAM, coordinador de la maestría en Pedagogía del Sujeto y Práctica Educativa de la Universidad Campesina Indígena en Red (UCIRED). Sus líneas de investigación son educación superior intercultural, derechos indígenas y etnoterritorialidad totonaca. Correo electrónico: ‹ergo04@gmail.com›.

**Ángel Rodrigo Japón Gualán** es docente-investigador en la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación de la Universidad de Cuenca, profesor de las cátedras de Pedagogía, Didáctica, Evaluación, Epistemología, Interculturalidad e Investigación como Estrategia Didáctica y magíster en Educación y Desarrollo del Pensamiento por la Universidad de Cuenca. Actualmente cursa un doctorado en Ciencias de la Educación. Correo electrónico: ‹angel.japón@ucuenca.edu.ec›.

**María Fernanda Loor** es economista de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), con experiencia en manejo y minería de bases de datos. Ha formado parte de estudios en temas de índole de género, educación superior y pobreza. Actualmente está encargada de la gestión de la información en el área de planificación y gestión estratégica de la Universidad de las Artes. Correo electrónico: ‹fernanda.loor@uarte.edu.ec›.

**Milton Luna Tamayo** es doctor en Historia de la Educación y profesor de la Escuela de Historia de la PUCE. Es Coordinador Nacional del Contrato Social por la Educación, miembro del Grupo Universidad y Sociedad, miembro de la Directiva de la Campaña Mundial por el Derecho a la Educación, miembro de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación CLADE y es columnista de diario *El Comercio*. Sus publicaciones se concentran en Historia de la Educación Social y Económica de Ecuador y América Latina. Correo electrónico: ‹milton.luna.t@gmail.com›.

**Kintia Moreno Yánez** es investigadora y miembro de la revista de ciencias sociales *Malaidea: Cuadernos de reflexión*. Es Licenciada en Sociología por la PUCE; Magíster en Estudios Latinoamericanos por la UASB-E. Sus últimas investigaciones se han centrado en temas relacionados con la educación superior y el movimiento estudiantil universitario. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran "Efectos de la meritocracia en el acceso a la educación universitaria ecuatoriana" (2013), *Construcción de la negatividad: Universidad Central del Ecuador y movimiento estudiantil a ojos de diario* El Comercio *(1980-1996)* (con Carlos Celi) e "Importancia de la universidad pública en la constitución de las clases medias ecuatorianas entre la Revolución liberal y 1970" (2013). Correo electrónico: ‹kintia8@gmail.com›.

**Manuel Murrieta** es docente en la Universidad Casa Grande, doctor en Educación por la Universidad de Glasgow, Magíster en Liderazgo Educativo y Administración por la Universidad George Washington. Sus temas de interés son arte y cultura, derechos civiles y acción social, educación, política, políticas públicas de educación, ciencia y tecnología. Correo electrónico: ‹mmurrieta@casagrande.edu.ec›.

**Pablo Ospina Peralta** es licenciado en Historia por la PUCE; Magíster en Antropología por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y doctor del CEDLA de la Universidad de Ámsterdam. Es docente e investigador de la UASB-E, militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política y del Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad. Estudia movimientos sociales, actores sociales y políticas ambientales, problemas agrarios y rurales e historia de construcción del Estado. Entre sus publicaciones más recientes sobre estos temas destacan sus aportes en *Promesas en su laberinto: Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina* (2013); *El territorio de senderos que se bifurcan. Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo* (2011) y *Los Andes en movimiento: Identidad y poder en el nuevo paisaje político* (2009). Correo electrónico: ‹pablo.ospina@uasb.edu.ec›.

**Lucía Pérez Martínez** es activista feminista, miembro del colectivo Mujeres de Frente y magíster en Sociología por la FLACSO-E. Trabaja como investigadora vinculada al Grupo Investigaciones sobre Globalización y Migraciones Internacionales de la FLACSO, en temas de movilidad (emigración, inmigración, retorno y deportación) y género, particularmente en

el cantón Cañar, zona indígena al sur del país. Ha colaborado en investigaciones sobre educación en comunidades rurales de la Sierra ecuatoriana en el Laboratorio de Interculturalidad de la FLACSO. Correo elctrónico: ‹lsperez@flacso.edu.ec›.

**Mauro Shakai Kaniras** es Magíster en Educación Intercultural, con mención en Educación Superior Intercultural por la Universidad Mayor de San Simón, Bolivia. Trabaja temas de interculturalidad y educación superior. Es investigador principal de proyectos sociales en territorio de la Fundación Acción Social Fase Siglo XXI y tiene veintidós años de experiencia en docencia en el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (SEIB). Correo electrónico: ‹lluvia-25041971@hotmail.com›.

**Paola A. Vargas Moreno** es licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital de Bogotá, magíster en Sociología por la FLACSO-E; estudiante del doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO Anticapitalismos y Sociabilidades Emergentes (GT- CLACSO ACySE). Su investigación y ejercicio docente giran en torno al debate contemporáneo sobre la interculturalidad en América Latina y las relaciones entre Estados y organizaciones sociales indígenas en el campo educativo. Correo electrónico: ‹paolakahlo@gmail.com›.

**Katherine Vásquez Muglisa** obtuvo su maestría en política pública en la FLACSO-E. Se desempeña como consultora en INEVAL. Se especializa en investigaciones sobre educación superior: políticas de admisión, equidad y calidad educativa. Correo electrónico: ‹kathe.vasquez12@gmail.com›.

**Paola Verónica Viera Córdova** es Psicóloga Clínica por la PUCE; Magíster en Sociología por la FLACSO-E; Magíster en Política Social de la Infancia y la Adolescencia por la Universidad Politécnica Salesiana (UPS). En la actualidad realiza su doctorado en Psicología en la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Sus intereses de investigación son: juventudes, educación superior, desigualdades sociales, violencia, inclusión social, transiciones vitales en trayectorias de vida e interculturalidad. Correo electrónico: ‹paoviera@yahoo.com›.

**Arturo Villavicencio** es docente e investigador de la UASB-E. Fue miembro del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático y se desempeñó como presidente del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (CONEA) y como rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Correo electrónico: ‹arturo.villavicencio@uasb.edu.ec›.

**Tania Zabala Peñafiel** es y socióloga con estudios de posgrado en migración, cooperación internacional, soberanía alimentaria y políticas públicas. Candidata doctoral de la FLACSO-E. Sus líneas de investigación son políticas y reformas educativas y violencia de género. Correo electrónico: ‹tzabalap@gmail.com›.

**María Mercedes Zerega Garaycoa** es docente-investigadora de pre y posgrados de Comunicación y Educación de la Universidad Casa Grande,

tiene un certificado en Teoría Crítica y Psicoanálisis por el Instituto 17 y es magíster en Educación Superior, Investigación e Innovaciones Pedagógicas por la Universidad Casa Grande. Actualmente cursa el doctorado en Teoría Crítica en el Instituto 17. Sus investigaciones se han desarrollado en el área de la innovación pedagógica, comunicación y digitalidad. Correo electrónico: ‹tzerega@casagrande.edu.ec›.

UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador
25 años

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica de nuevo tipo, creada para afrontar los desafíos del siglo XXI. Como centro de excelencia, se dedica a la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos.

La Universidad es un centro académico abierto a la cooperación internacional, tiene como eje fundamental de trabajo la reflexión sobre América Andina, su historia, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración, y el papel de la Subregión en Sudamérica, América Latina y el mundo.

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución de la Comunidad Andina (CAN). Como tal forma parte del Sistema Andino de Integración. Fue creada en 1985 por el Parlamento Andino. Además de su carácter de institución académica autónoma, goza del estatus de organismo de derecho público internacional. Tiene sedes académicas en Sucre (Bolivia), Quito (Ecuador), sedes locales en La Paz y Santa Cruz (Bolivia), y oficinas en Bogotá (Colombia) y Lima (Perú). La Universidad tiene especial relación con los países de la UNASUR.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. En ese año la Universidad suscribió un convenio de sede con el gobierno del Ecuador, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ratifica su carácter de organismo académico internacional. En 1997, el Congreso de la República del Ecuador, mediante ley, la incorporó al sistema de educación superior del Ecuador, y la Constitución de 1998 reconoció su estatus jurídico, el que fue ratificado por la legislación ecuatoriana vigente. Es la primera universidad del Ecuador en recibir un certificado internacional de calidad y excelencia.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional e internacional, dirigidas a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Adolescencia, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Migraciones, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Agrarios, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

Este libro nació de un desconcierto. Por un lado, la expectativa creada, alrededor de que luego de un largo período de silencio y olvido, la discusión nacional sobre las universidades, su papel en la sociedad y su contradictoria conformación volviera a ocupar un lugar importante en la escena política del país. Testimonio vivo de semejante renacimiento es que se detectaron más de medio centenar de tesis, publicaciones y trabajos inéditos producidos en el último lustro sobre la educación superior. Por otro lado, el constatar que con el paso del tiempo la gran oportunidad se está desvaneciendo, porque, a pesar de que varios de los objetivos y diagnósticos realizados por las autoridades gubernamentales fueron acertados, sus recetas para la recuperación de la universidad nos parecían equivocadas. Por ello, había que evaluar lo sucedido y proponer alternativas.

A principios de 2017, las Carreras de Sociología y Política de la Universidad Central del Ecuador, la Universidad Andina Simón Bolívar y el Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad (que tiene equipos en Cuenca, Guayaquil y Quito), convocaron a la presentación de treinta y dos trabajos nuevos, recién terminados o en curso de terminación, que constituyeron un auténtico estado de arte de estudios sobre la educación superior en el país. El libro que el lector tiene en sus manos recoge tan solo 19 de aquellas contribuciones presentadas en la conferencia nacional, producto del esfuerzo de investigadores de 15 universidades del país y del exterior. Semejante efusión de interés solo puede entenderse como una gran oportunidad.

En este nuevo momento de la definición de políticas públicas de educación superior de largo alcance es urgente que las investigaciones realizadas se presenten, debatan y conozcan. Este libro pretende ser un aporte informado a ese proceso de redefinición.

CDI - BIBLIOTECA UASB
077627

UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador
25 años

ISBN: 978-9978-19-830-8
9789978198308