UNIVERSIDAD DE LOS HEMISFERIOS

TRABAJO DE TITULACIÓN ESPECIAL

"LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN ECUADOR: ANÁLISIS CRÍTICO"

AUTOR: María Caridad Santelices Enríquez

TUTOR: Estefanía Granda Granda

FECHA: Agosto del 2016

ÍNDICE

Introducción……4
Metodología……6
Capítulo I.- Antecedentes……7
1.1. Concepción de autores……...7
1.2. Marcando la pauta: IV Reunión PRELAC…….....11
1.3. Perspectivas del actual gobierno respecto a la educación superior……..14
1.4 Actores involucrados……17
1.5. Avance de la legislación referente a la educación superior en Ecuador…....20
Capítulo II.- Análisis de la aplicación de la LOES y del PNBV respecto a la educación superior……..28
2.1. Objetivos establecidos……28
2.2. Presupuesto: Principio de gratuidad de la educación hasta el tercer nivel…..30
2.3 Fortalecimiento del Talento Humano……...37
Capítulo III.- Posibles escenarios futuros……44
3.1. Continuidad del proceso de la educación superior…….....44
3.2. Eficiencia en la ejecución de las políticas y del gasto……47
3.3. Caída del precio del crudo, estancamiento económico……49
3.4. Excelencia académica…….....50
Conclusiones……..52
Recomendaciones……..56
Anexos…….. 59
Bibliografía……74

Resumen

La educación es un derecho fundamental del ser humano, pues permite su realización personal y contribuye para el desarrollo integral del país. Es uno de los deberes del Estado el garantizar su acceso, normarla y gestionar su correcta aplicación. La educación superior es sobre todo un eje de desarrollo para el Estado, porque no solo genera un crecimiento económico para el mismo, sino también un desarrollo social. Uno de los instrumentos que el gobierno ha utilizado para el impulso de la educación superior ha sido la implementación de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) y los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) en este ámbito. Además, se han planteado y ejecutado algunas políticas para el desarrollo de la misma, como la creación de nuevas universidades e institutos tecnológicos, el cierre de las que no cumplían con estándares necesarios y la adecuación de las existentes. Pero cuán correctamente se han planificado y gestionado las políticas en el ámbito presupuestario, temporal, coyuntural y en cuanto al elemento humano, es lo que se quiere analizar en este trabajo.

Abstract

Education is a human fundamental right; it permits its personal fulfillment and contributes to integral development. One of the state's duties is to guarantee its access, norm it and manage its correct application. Superior education is especially an axis for the state's progress, because it generates an economic growth and a social development. One of the instruments that government has used for the superior education impulse is the implementation of the Superior Education Organic Law, with its spanish initials "LOES" and the objectives on this scope from the Welfare National Plan, with its initials in Spanish "PNBV". Besides, they have been propose and execute some policies for its development, such as the creation of new universities and technological institutes, the closure of the ones who did not accomplish the necessary standards and the improvement of the ones in existence. But how properly had the policies been planned and managed regarding to budget, time, conjuncture and human element, is the objective of this text.

INTRODUCCIÓN

La educación es la base del desarrollo de un Estado, viene a ser uno de los factores que más influye en el crecimiento de cada persona y de la sociedad en general. Además de proveer conocimientos la educación enriquece la cultura, el espíritu, los valores y todo lo que nos caracteriza como seres humanos (UNAM, 2012). La educación superior reflejada en sus instituciones es una de las etapas clave de la educación, ya que realmente generará un desarrollo a la sociedad. Ayuda a alcanzar mejores niveles de bienestar social y de crecimiento económico, aportando a nivelar las desigualdades socioeconómicas y a acceder a mejores niveles de empleo (UNAM, 2012). En Ecuador resulta de vital importancia el impulso a la educación superior, más aún ahora que se están llevando a cabo procesos como el cambio de la matriz productiva, donde la educación superior jugará un papel fundamental.

El objetivo de este trabajo ha sido explorar los cambios en la educación superior establecidos en la LOES y en el PNBV, con el fin de analizar la importancia del desarrollo de la educación superior en el país. La LOES ha establecido algunas reformas que proponen el mejoramiento del sistema educativo esperando que se produzcan resultados positivos. Los lineamientos que se han planteado para desarrollar la educación superior deben ser planificados a futuro para que se cumplan sin importar la coyuntura ni la falta de voluntad política del gobierno de turno.

Para realizar este estudio es necesario partir de la idea de que la educación es efectivamente un eje de desarrollo de los países. Para esto se analizará la normativa vigente, es decir la LOES, comparándola con la anterior Ley de Educación del año 2000, con lo cual se evidenciarán los cambios que se han producido entre los dos cuerpos normativos. Igualmente, se deben conocer los objetivos establecidos en el PNBV porque estos se gestionan conjuntamente con el cuerpo normativo actual. Además, siendo la educación un problema público que involucra a gran parte de la población, no se puede realizar un estudio solamente en el plano legal, también ha sido necesario tomar en cuenta a todos los actores que intervienen en este proceso de mejora del sistema de educación superior.

El estudio se ha estructurado en tres partes. Primero, se ha investigado los antecedentes referentes a la importancia de la educación superior, exponiendo varias percepciones de

distintos autores. Posteriormente, se ha analizado la concepción que la Revolución Ciudadana tiene sobre la educación superior y las metas que se han planteado para alcanzar los objetivos. Se han visualizado los actores los actores que intervienen en la planificación, gestión, ejecución y control del sistema de educación superior respectivamente y se ha detallado el avance de la legislación referente a la educación superior, es decir se ha hecho una comparación entre la Ley de Educación Superior y la LOES para conocer los cambios que se han establecido y las similitudes que se mantienen. Segundo, se han expuesto los objetivos contenidos en el PNBV conjuntamente a los fines de la LOES, analizando de distintas maneras la viabilidad de los mismos a través de distintas matrices. Tercero, se han visualizado cuatro posibles escenarios que podrían ocurrir según las decisiones que se tomen. Por último, se han propuesto conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis antes descrito.

METODOLOGÍA

Para abordar el tema se ha aplicado una metodología documental. Los documentos principales utilizados en esta investigación son la LOES y el PNBV actual, para entender las perspectivas que este gobierno tiene sobre la educación superior. A fin de profundizar el análisis se emplearán documentos como: revistas, libros y estudios realizados por entidades estatales como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), la Secretaría Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (SENESCYT), el Ministerio Coordinador de Talento Humano (MCCTH), el Consejo de Educación Superior (CES), el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), el Ministerio de Educación (ME) y Ministerio de Finanzas. Estos documentos evidencian la planificación de las diferentes instituciones que coordinan acciones para cumplir con los objetivos que se han propuesto.

Para analizar las reformas que se han dado en la legislación referente a la educación superior se han contrastado dos normas que tratan la regulación del sistema educativo; por una parte, la Ley de Educación Superior expedida en el año 2000 en el gobierno de Gustavo Noboa; y por otro lado, la LOES expedida en el año 2010 dictada por el actual gobierno, el cual propone la implementación de la innovación, ciencia y tecnología a mayor escala para llegar a ser un Estado productor de conocimiento.

CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES

La educación superior siempre es una de las vías más significativas que tiene una nación para su progreso. Su importancia radica en que las personas no solo desarrollan sus capacidades intelectuales y motrices, sino que a su vez pueden alcanzar un nivel de bienestar socioeconómico. Es por esto que los gobiernos que mayor relevancia le han brindado a la educación superior son los más desarrollados.

1.1 Concepción de autores

A nivel mundial varios autores se han pronunciado sobre la importancia que la educación superior debe tener en cada país debido a su potencial para el desarrollo socioeconómico y en general para cada Estado.

La educación siempre ha sido importante para el desarrollo, pero ha adquirido mayor relevancia en el mundo de hoy que vive profundas transformaciones, motivadas en parte por el acelerado avance de la ciencia y sus aplicaciones, así como por el desarrollo de los medios y las tecnologías de la información. En las economías modernas el conocimiento se ha convertido en uno de los factores más importantes de la producción. La universidad es la institución que liga el presente con el mediano y largo plazo por los conocimientos y la formación que produce. De hecho, las sociedades que más han avanzado en lo económico y en lo social son las que han logrado establecer su progreso en el conocimiento.

De la educación, la ciencia y la innovación tecnológica dependen, cada vez más, la productividad y la competitividad económicas, así como buena parte del desarrollo social y cultural de las naciones. La experiencia mundial muestra la existencia de una estrecha correlación entre el nivel de desarrollo de los países, en su sentido amplio, con la fortaleza de sus sistemas educativos y de investigación científica y tecnológica. Según estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un año adicional de escolaridad incrementa el PIB per cápita de un país entre 4% y 7%. En sí, la educación contribuye a lograr sociedades más justas, productivas y equitativas. Es un bien social que hace más libres a los seres humanos. (UNAM, 2012)

La educación tiene un papel clave en el desarrollo de los seres humanos, de lo contrario es más difícil tener acceso a un mejor empleo y a un mejor nivel de vida. De hecho puede considerarse como uno de los principales igualadores sociales. Para muchas personas es la única manera de acceder a una mejor vida y romper el círculo vicioso de la pobreza (UNAM, 2012). De la misma manera piensa el Secretario de Educación Pública de México, Emilio Chuayffet Chemor, pues dice que la educación superior es "*un poderoso antídoto para abatir la desigualdad y la pobreza*" (Diario de Yucatán, 2014).

Es indispensable que haya educación para que la sociedad pueda ser mejor y más justa, así lo expresó Pablo Latapí, doctor en filosofía y pionero de la investigación educativa en México: *"No se puede ejercer ninguno de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales sin un mínimo de educación. Por ejemplo: la libertad de expresión: ¿de qué sirve si la persona no tiene las capacidades de formarse un juicio personal y de comunicarlo? O el derecho al trabajo: ¿de qué sirve si se carece de las calificaciones necesarias para un buen trabajo? No sólo la educación es la base del desarrollo del individuo, sino también de una sociedad democrática, tolerante y no discriminatoria."* (Sarre, 2009). En este sentido, la educación superior no solo ayuda al desarrollo intelectual de un país, sino a la disminución de pobreza, ya que las familias suben su nivel de vida. Económicamente un país mejora porque aumenta las posibilidades de trabajo, por tanto la calidad de vida de la población. Además, la tolerancia cultural, el aumento tecnológico, la mejora en la salud de las personas son otras de las áreas que también se ven beneficiadas por la educación. En cuanto a esto, la UNESCO establece que la educación tiene un poder único para actuar como catalizador de los objetivos más amplios de desarrollo y que solo puede realizarse plenamente si es equitativo (Martínez, 2013).

Asimismo, desde hace muchos años ya se sabía que la educación superior en su función de producción y difusión de conocimientos es una fuerza esencial para el desarrollo nacional tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, esto se lo expresó en el Convenio de Reconocimiento de Lisboa en 1997. También se reconoció que la función de la educación superior y la garantía al acceso a la sociedad del saber son un medio para lograr un

desarrollo socioeconómico sostenible. Ya que, la educación superior representa un activo cultural y científico excepcionalmente rico para la sociedad. (UNESCO, 2003)

María Dolores Baena, Economista Doctoranda en Geografía Humana en la Universidad de Barcelona, también afirma que la educación superior constituye en la actualidad uno de los instrumentos más importantes con que cuentan los poderes públicos en su intento de asegurar el desarrollo de sus países. El gasto público destinado a esta finalidad es considerado, por consiguiente, una inversión a futuro. La educación en general, y la educación superior en especial, supone una oportunidad para consolidar el crecimiento y posterior desarrollo, haciendo frente a la revolución tecnológica y científica a la que se asiste en las últimas décadas en un contexto internacional cada vez más globalizado (Baena M. D., 1999).

Con la creación de una universidad automáticamente se forma una interacción entre esta y el territorio, cuyo resultado final es un beneficio para el conjunto de la sociedad. La instalación de un determinado centro universitario por su carácter intrínseco presta un servicio público. Además contribuye al espacio urbano, a su vitalidad sociocultural y a la educación permanente de sus habitantes. La interacción que se establece entre universidades y los responsables del desarrollo regional, para quienes la universidad es fundamental, es que se la puede utilizar para impulsar el desarrollo de la región como fuente de empleo directo. De esta manera, se debe movilizar a la universidad para que tome parte en los proyectos a favor del crecimiento regional. La universidad es también el lugar donde se lleva a cabo la producción científica y tecnológica y se establecen relaciones internacionales por medio de convenios no solo con otras universidades, sino también con organizaciones y organismos gubernamentales. (Baena M. D., 1999)

Por otro lado, está la formación como seres humanos, como dijo Immanuel Kant: "*Únicamente por la educación el hombre llega a ser hombre*". Es necesario que se fundamente a la formación de la persona su desarrollo humano, debido a que el principio del hombre está en que es un ser capaz de ser mejor para su bienestar y el de los demás. De esta manera, menciona Fernando Savater, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, que nacemos humanos aunque en realidad no lo somos sino hasta que utilizamos el

aprendizaje para poder mejorarnos los unos a los otros. Para lo cual se debe hacer un compromiso y sobre todo tener la vocación de compartir lo que sabemos, pues nuestra existencia como seres humanos se realiza y tiene sentido a partir de la relación con nuestros semejantes. Por esta razón, la educación no solo debe ser vista como una formación en conocimientos, sino también como una formación para la vida en relación con los demás para poder construir una sociedad mejor (UNICEF, 2012). De igual manera, Carlos Ibáñez Bernal, Director Académico de la Universidad Autónoma de Chihuahua, considera que la educación tiene como objetivo la formación de capacidades y actitudes de los individuos para su integración a la sociedad como seres que sean capaces de regular el status quo y a la vez puedan transformar la realidad social en pos de los valores vigentes en un momento histórico determinado. Por tanto, la tarea de la educación superior es "*la formación de profesionales competentes que resuelvan creativa, eficiente y eficazmente los problemas sociales*". (Ibáñez, 1994)

El rol de la educación en un Estado es fundamental. La educación superior, sobre todo, es uno de los factores más importantes con que se cuenta para lograr el desarrollo de los países. Esta no solo permite el desarrollo personal, sino que a su vez produce un avance a nivel nacional a través de la profesionalización. A medida que la inversión estatal aumenta para el sector educativo, la población puede acceder a más y mejores niveles de formación académica y de vida. Esto debido a que el país puede ofertar mejores productos a nivel nacional e internacional, por tanto el ingreso será mayor y la calidad de vida mejorará porque las oportunidades aumentarán. Es por esto que al momento de formular políticas públicas en este ámbito el Estado no debe escatimar.

1.2 Marcando la pauta: IV Reunión PRELAC

Desde hace varios años atrás, Ecuador se ha venido involucrando en un proceso de desarrollo de la educación superior. Una de las pautas que han marcado el camino fue la IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), que en abril de 1991 tuvo lugar en Quito. Este se integró por los ministros de Educación de los países de la región. En esta reunión se aprobó la Declaración de Quito cuya intención era fijar las líneas de transformación que deben regir el futuro del sector educativo. Haciendo frente a los cambios en la transformación productiva sin perder de vista la equidad social y la democratización política, la declaración contiene los siguientes seis puntos fundamentales:

1. La educación debe ser el resultado del consenso nacional con el fin de garantizar un compromiso con la sociedad para la formación de sus futuras generaciones y la continuidad de sus políticas y programas orientados a este fin.
2. La educación debe ser de acuerdo a las demandas económicas, sociales, políticas y culturales para romper el aislamiento de las acciones educativas.
3. La educación es responsabilidad de todos, por lo cual es preciso desarrollar mecanismos de relación entre los agentes económicos, sociales y las instituciones responsables de la educación en todos sus niveles.
4. Es necesaria la descentralización, la regionalización y la desconcentración.
5. Es necesario actualizar los contenidos curriculares.
6. Ser requiere respaldo internacional en el desarrollo de los programas necesarios para asegurar el desarrollo en los países de América Latina y el Caribe. Sin duda recursos humanos y desarrollo son dos temas muy vinculados entre sí. Por lo tanto, el reto para estos países en las próximas décadas consiste en crear las condiciones de capacitación e incorporación del progreso científico-tecnológico que favorezcan la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social. (Baena M. D., 1999)

En esta Declaración también se estableció que la utilización de las nuevas tecnologías debe ser para conseguir una mejora de la situación cultural, social, económica y política de las diferentes sociedades. En ningún caso el tener acceso a las mismas debería suponer un privilegio y constituirse en un elemento más de diferenciación entre grupos sociales en función de su capacitación y acceso a la tecnología de punta. En este sentido, los gobiernos deberían dedicar esfuerzos para que la sociedad en su conjunto fuera capaz de asimilar los conceptos y métodos cada vez más cambiantes en las sociedades actuales. Por tanto, no basta con asegurar el acceso a la educación para todos, aunque esto ya constituya por sí solo un ambicioso fin, sino que además, los conocimientos aprendidos deben corresponder a las necesidades sociales y servir para garantizar el desarrollo político, económico y social de las sociedades democráticas. (Baena M. D., 1999)

Sin embargo, el Dr. Guillaume Long, quien ha tenido un importante rol en la reforma educativa del país, pues desempeñó los cargos de Presidente del CEAACES, Ministro Coordinador de Talento Humano y de Ministro de Cultura y Patrimonio; afirma que entre 1992 y 2006 se crearon más de 40 "*universidades de garaje*", la mayoría de ellas privadas, con la aprobación de los Congresos de la época. La aparición indiscriminada de universidades sin los adecuados controles de calidad, fue producto del afán de lucro, del establecimiento de negocios que ofrecían "*títulos de cartón*", del mal uso de un poder político conjugado con intereses económicos y de la irresponsabilidad de los organismos a cargo de la regulación de la educación superior (Acosta J. C., 2013). Al tiempo, las universidades públicas y privadas tradicionales no tuvieron una mejora sustancial, aunque se aumentó el número de facultades y carreras.

Con lo mencionado, se puede notar que, desde hace más de dos décadas para Ecuador el papel de la educación ha tomado mucha más importancia, pero sin llegar a cristalizarse todas las reformas concretas o de fondo que hayan incidido en un cambio significativo para la educación superior. Claudio Rama, Economista, Doctor en Educación, Doctor en Derecho y ex Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC); asevera que Ecuador desde el año 2000 ha estado inmerso en procesos de reformas educativas, donde se impusieron modelos de regulación obligatorios para los estándares mínimos, la distribución de los fondos públicos y el aseguramiento de la

alta calidad. Comenta que era un buen sistema, pero que el fuerte sesgo corporativo y autónomo, imposibilitaba al país impulsar transformaciones significativas y garantizar la calidad. (Rama, s/f)

Estas reformas han sentado una base en los lineamientos que la Revolución Ciudadana ha propuesto para desarrollar el sistema de educación superior, las cuales se detallarán a continuación. Pues representa un antecedente en el avance de la educación superior a nivel nacional y también regional.

1.3 Perspectivas del actual gobierno respecto a la educación superior

En el año 2008 la Asamblea Constituyente de Montecristi aprobó el Mandato 14, el cual estableció que el ex Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) realice una evaluación global y sistemática de todas las universidades del país. Posteriormente la LOES estableció un período de dieciocho meses a las veintiséis universidades categorizadas como "E" por el informe del CONEA para pasar la evaluación del CEAACES. El modelo de evaluación que se aplicó a las veintiséis universidades se formó en base a dos componentes principales: un análisis del entorno del aprendizaje con cuarentainueve indicadores y visitas de los evaluadores a las universidades, el otro componente fue el examen de resultados de aprendizaje a los estudiantes de último año. Al final los resultados determinaron que de estas veintiséis universidades, el 12 de abril de 2012 el CEAACES suspendiera definitivamente a catorce de ellas por falta de condiciones mínimas para el ejercicio académico, ocho fueron depuradas internamente y solo tres superaron la evaluación sin inconvenientes. Con esto se dio un paso importante en el mejoramiento de la educación superior, dejando atrás un pasado marcado por una universidad-negocio. Long resaltó que la evaluación realizada significa una experiencia inédita en el país: "*La evaluación debe convertirse en una acción regular, periódica, cotidiana, parte fundamental de la labor académica*". Además, expresó que el cierre de las catorce universidades "*Marcó un antes y un después en la historia de la educación superior del país. Un antes con el negocio de las universidades sin nivel académico y un después que se va creando con universidades de calidad acompañadas de un proceso continuo de mejoramiento y evaluación*". (Acosta J. C., 2013)

Dania Quirola Suárez, asesora de SENPLADES, afirma que se le está dando un nuevo enfoque al país, intentando alinear al talento humano y la tecnología a esta nueva concepción. Uno de los objetivos del Estado es que la educación superior, articulada con la educación básica y secundaria, asuma un rol protagónico en el aprendizaje a través de la generación de nuevos conocimientos y la investigación-acción (Suárez, 2010). Como dijo Benjamin Franklin, *"Dime y lo olvido, enséñame y lo recuerdo, involúcrame y lo aprendo"*, la concepción que este gobierno quiere para la educación superior es que el estudiante se involucre en su estudio

para que realmente se puedan obtener mejores resultados. El énfasis actual de la formación académica propone asentarse en la investigación en el ámbito de las ciencias duras y en las aplicaciones que permitan que la innovación, ciencia y tecnología estén ligadas a las prioridades de transformación de la matriz productiva y a los sectores estratégicos, pero sin dejar de lado la formación cultural.

Esta nueva estrategia vinculada con la educación trata de involucrar las innovaciones sociales y tecnológicas basadas en el patrimonio natural. También intenta promover el concepto del Buen Vivir desde la universidad, para aplicar el bioconocimiento y transformar la idea de crecimiento del país, que desde hace varias décadas ha sido dependiente de la agroexportación basada en la explotación extensiva de productos como cacao, café, banano y flores, pero sin tomar en cuenta el acerbo de biodiversidad del que dispone el país. De manera que se creen talleres de ciencia que son unidades conectadas a una universidad y dentro de esta a un departamento o una unidad orgánica específica que responde a solicitudes de ciudadanos, de asociaciones o de organizaciones del tercer sector, y en ciertos casos, empresas del sector privado para el desarrollo de proyectos que sean de interés público como una propuesta de resolución de problemas sociales, ambientales, en el campo del empleo, el consumo, la salud pública, la energía, etc.; facilitación de la constitución de organizaciones y asociaciones de interés social comunitario y promoción del debate público, etc. (Suárez, 2010)

En concreto, Quirola propone fundamentación de la educación superior en un cambio hacia el bioconocimiento el cual plantea llevar al país a una sostenibilidad implicando una transformación cultural, social, ambiental, política, productiva, material y espiritual respecto al patrimonio natural, al conocimiento, la investigación, la innovación, la ciencia y la tecnología. Lo cual implica una activa participación de la universidad en la construcción de la cohesión social, en la profundización de la democracia y en la lucha tanto contra la exclusión social como la degradación ambiental. La universidad debe potenciar su rol como agente generador de conocimiento, es por eso que el actual gobierno pretende enfrentar los factores que limitan su accionar. Por ejemplo, el bajo porcentaje de inversión en las universidades públicas, la proliferación de la oferta de servicios educativos privados, la estructura institucional con baja

capacidad de respuesta ante los desafíos de la sociedad en el presente y el futuro y la evaluación educativa con bajo rendimiento académico. (Suárez, 2010)

De igual manera, Guillaume Long expresa que Ecuador precisa cambiar radicalmente su patrón de generación de riqueza. Para esto, es indispensable la transformación de la matriz productiva para alcanzar un nuevo modelo de especialización económica que dependa del talento humano de los ecuatorianos y del uso inteligente de la tecnología. Esto permitirá democratizar las estructuras productivas del país y por tanto, contribuir a la democratización de la sociedad ecuatoriana en su conjunto. Comenta que, para lograr este propósito Ecuador se encuentra inmerso en un arduo proceso de transformación de su sistema universitario para cambiar las caducas y precarias estructuras educativas y poder garantizar los principios de democracia, calidad y pertinencia. Dice que, con el proceso hasta ahora desempeñado se ha recuperado la educación superior como bien público, un bien que beneficia a la sociedad en su totalidad. (Long, 2013)

Desde que Rafael Correa asumió el gobierno en el año 2007, se ha dado prioridad en las políticas gubernamentales a la educación superior. Además, se ha intentado crear políticas de Estado, es decir que no se queden solo con el gobierno de turno, sino que los siguientes gobiernos puedan continuar con este proceso de desarrollo al sistema de educación superior. De esta manera, se intenta impulsar un sistema universitario de calidad y excelencia académica, apostando por la generación de ciencia, tecnología e innovación para construir la sociedad del conocimiento. Y a raíz de esto conducir a un proceso de desarrollo distinto para el país al que se ha venido produciendo desde hace varios años atrás con el boom petrolero, bananero y cacaotero.

La mayoría de los objetivos planteados son a largo plazo, ya que por lo menos se necesita una generación, es decir 25 años para tener resultados palpables del plan implementado en su totalidad. Con la creación de la LOES se ha generado un avance en cuanto a los lineamientos establecidos en el cuerpo normativo, como se explicará en los siguientes puntos. Desde la creación de nuevos entes reguladores y ejecutores que forman parte de los actores involucrados en el sistema de educación superior, hasta los cambios más importantes que esta ha tenido respecto al anterior cuerpo normativo.

1.4 Actores involucrados

La LOES juega un papel muy importante en este sistema, es el marco regulatorio de las políticas que se deben implementar para el cumplimiento del plan de mejoramiento de la educación superior, a su vez regula al Consejo de Educación Superior (CES), y al Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) estableciendo sus competencias. El CES planifica, regula y coordina el Sistema de Educación Superior y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana. A continuación se detalla su conformación de acuerdo al artículo 167 de la misma ley: *"a) Cuatro representantes del Ejecutivo que serán: El Secretario nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; el Secretario Técnico del Sistema Nacional de Planificación o su delegado; el Ministro que dirija el Sistema Educativo Nacional o su delegado; el Ministro que dirija la Política de Producción o su delegado; b) Seis académicos elegidos por concurso público de merecimientos y oposición. Estos seis integrantes deberán cumplir los mismos requisitos necesarios para ser Rector universitario o politécnico; y c) Un representante de las y los estudiantes que participará en las sesiones con voz (...)".* (CES,2014)

Por otro lado, el CEAACES funciona en coordinación con el CES y tiene facultad regulatoria y de gestión, norma la autoevaluación institucional y ejecuta los procesos de evaluación externa, acreditación, clasificación académica y el aseguramiento de la calidad. Como determina la Constitución en el artículo 352: "*Todas las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios superiores del país, tanto públicos como privados forman parte del Sistema de Educación Superior"*. Por tanto, todas sus facultades, carreras y programas, deberán someterse en forma obligatoria a la evaluación interna y externa, a la acreditación, a la clasificación académica y al aseguramiento de la calidad cada cinco años. (EcuadorUniversitario.Com, 2015)

El principal actor del sistema es el Estado ecuatoriano, que además del CES y el CEAACES, está conformado por las siguientes instituciones referentes a la educación superior, según su jerarquía: en la cima está la SENESCYT, que es el ente regulador del proyecto de mejora de la

educación. En segundo lugar está el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (MCCTH) que se encarga de coordinar y designar las políticas en este caso de educación superior. Además, están la Asamblea del Sistema de Educación Superior y los Comités Consultivos de Planificación de la Educación Superior, que son organismos de consulta. Todas estas entidades trabajan conjuntamente para llevar a cabo la ejecución de los objetivos que se desea alcanzar en relación al mejoramiento de la educación superior, establecidos primordialmente en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV).

La LOES al tiempo, regula a las Instituciones de Educación Superior (IES), las cuales desempeñan un papel fundamental dentro este gran sistema de educación superior, puesto que son las ejecutoras de la política educativa, siempre bajo la rectoría del CEAACES y del CES. El objetivo de las IES públicas es mejorar el nivel de vida de la sociedad, generar un crecimiento económico y desarrollo para el país, con el fin de hacerlo más competitivo frente a la comunidad internacional. Se plantea que los Institutos Tecnológicos Superiores se vinculen con las Universidades, para esto se ha creado un reglamento que permite las fusiones a nivel de institutos y que las universidades puedan adscribir a estos centros con el fin de que los alumnos continúen sus estudios en una ingeniería.

No se puede dejar de lado el rol de los profesores dentro de este sistema, quienes tienen como objetivo el transferir su conocimiento y a través de esto también percibir un reconocimiento económico acorde a la prestación de su servicio. Y, por supuesto, el papel de los estudiantes es primordial, ya que son quienes reflejarán la ejecución de las políticas de este plan de mejora de la educación superior.

El actual Secretario de Educación Superior Ciencia y Tecnología e Innovación, René Ramírez, expone que "L*a transformación social de una democracia radical pasa por sistemas educativos de calidad y este debate debe ser lo más transparente posible, por eso estamos trabajando en conjunto con el CES, el CEAACES y la Asamblea Universitaria*". (Ecuador Sostenible, 2015)

Todo esto recae en la sociedad, porque es a fin de cuentas para quien se hacen todas estas reformas y todos los impactos repercutirán en ella de una u otra forma. Si se ejecutan las medidas de forma correcta y se alcanzan los objetivos establecidos, bajo estándares no sólo nacionales sino también internacionales, habrá beneficios para la sociedad, debido al impacto de la educación superior en el desarrollo de un país.

1.5 Avance de la legislación referente a la educación superior en Ecuador

Con el paso de los años la educación superior ha ido tomando mayor importancia en el país. La legislación se ha ido modificando en favor de esta, brindándole siempre una mayor acogida. Para conocer cómo se ha avanzado de una legislación a otra, se han comparado los dos últimos cuerpos normativos de la educación superior que se han establecido. Entre las diferencias más significativas entre la Ley de Educación Superior promulgada en el año 2000 y la LOES dictada en el 2010, es que en las últimas reformas realizadas se explica cuál debe ser el fin de la universidad y de los institutos técnicos, donde se vincula al Plan Nacional del Buen Vivir, donde se establece que la universidad es un bien público íntimamente ligada al proyecto de la nación para poder consolidar una sociedad justa.

Ecuador ha alcanzado un período de estabilidad política desde los últimos ocho años, donde se ha mantenido el mismo movimiento político, Alianza País, con el proyecto político llamado *Revolución Ciudadana*. El gobierno considera que la educación es el camino para el desarrollo, aumentando más de tres veces el monto de inversión educativa entre 2006, que era de US$ 1.083'500.000 y 2013, que fue de US$ 3.289'800.000. Siendo el talento humano el eje fundamental del desarrollo, la actual administración ha incrementado en cinco veces la inversión desde el 2007 al 2013. En los últimos cinco años se ha invertido USD 9.743'000.000 millones, que representa el 2% del PIB; una de las mayores cifras en la región, incluso superior a Brasil y Argentina, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Paucar, 2015).

El Art. 1 de la LOES establece su ámbito de aplicación, que es regular el sistema de educación superior en el país y a los organismos e instituciones que lo integran; determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas. Además, establece las respectiva sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución y la presente Ley. Y en su Art. 2 se estipula que esta tiene como objeto definir sus principios, garantizar el derecho a la educación superior de calidad que propenda a la excelencia, al acceso universal, permanencia, movilidad y egreso sin discriminación alguna. La actual LOES establece los estamentos para que en Ecuador haya un sistema universitario más

competitivo entre los docentes y las instituciones en base a calidad, un aumento de la gobernabilidad, mayor exigencia de estándares y una diferenciación de roles institucionales (Rama, s/f).

El objetivo de estas reformas es el edificar a largo plazo un sistema de educación superior, donde se ponga atención al "*producto social*". Se trata de generar un "*intelecto colectivo social*", a través de la creación de conocimiento dentro de la sociedad. Al respecto René Ramírez, Secretario de Educación Superior Ciencia y Tecnología, menciona que: *"La construcción de la inteligencia colectiva social involucra a todos los actores de la sociedad, por lo que, es necesario que exista un gran pacto nacional entre el Estado, gobiernos locales, universidades, sector privado y las economías plurales"*. (Ramírez, 2013)

Dentro del artículo 15 de la actual LOES se establecen los organismos públicos que rigen el Sistema de Educación Superior y sus atribuciones, una de ellas es encargarse de la autorización de la creación de una nueva universidad o instituto técnico a través de un análisis técnico de los requisitos establecidos. Desde el 2000 que entró en vigencia la Ley de Educación Superior hasta el 2006 se crearon quince universidades, de las cuales cuatro fueron públicas y once autofinanciadas. Con la reforma a la Ley de Educación Superior se cerraron definitivamente aquellas IES que no cumplían con las condiciones adecuadas para funcionar, estas son las siguientes (CEAACES, 2013):

1. Universidad Politécnica Javeriana
2. Escuela Superior Politécnica Prof. Servio Tulio Montero Ludeña
3. Escuela Superior Politécnica Ecológica Amazónica
4. Universidad Alfredo Pérez Guerrero
5. Universidad Autónoma de Quito
6. Universidad Cristiana Latinoamericana
7. Universidad Interamericana del Ecuador
8. Universidad Intercontinental
9. Universidad Og Mandino
10. Universidad Panamericana de Cuenca
11. Universidad Técnica Particular de Ciencias Ambientales José Peralta

12. Universidad Tecnológica América, UNITA
13. Universidad Tecnológica San Antonio de Machala
14. Universidad Equatorialis

Tampoco cumplen con lo estipulado en la actual Constitución de la República en su Art. 354, en el cual se estableció el capítulo de *Creación de Universidades y Escuelas Politécnicas*, donde claramente se instauran los pasos que deben seguir las instituciones para poder ser creadas. Además se estipularon los artículos 95, 96 y 97 dentro de la LOES, que establecen que el CEAACES hará controles cada cinco años, para certificar la calidad de las instituciones de educación superior y el cumplimiento de lineamientos, estándares y criterios de calidad de nivel internacional.

De igual manera, se han creado tres capítulos completos que tratan sobre los procesos de intervención, suspensión y extinción a las universidades y escuelas politécnicas. Además, en la misma Ley se ha establecido en el literal *e* del artículo 13 que se debe evaluar, acreditar y categorizar a las instituciones del Sistema de Educación Superior, sus programas y carreras. Por esto, se ha evaluado a un total de setentaiuna, de las cuales treintaitrés son públicas. Entre públicas y privadas veintiséis obtuvieron la más baja calificación, a las cuales se les otorgó una prórroga para no llegar a su cierre. Se tomó la decisión de cerrar de manera definitiva a catorce universidades que carecían de calidad. Todos sus estudiantes, cerca del 8% de la población estudiantil del país, fueron reubicados en las universidades restantes para que puedan culminar sus estudios. También se suspendieron a cuarentaicuatro campus universitarios, extensiones universitarias que funcionaban alejados de la matriz, muchos de los cuales funcionaban en condiciones absolutamente precarias e inaceptables. “Pese al costo político y al enfrentamiento frontal con las mafias de la educación superior, Ecuador no está dispuesto a permitir la estafa académica”, afirma Guillaume Long. (Long, 2013)

Se han establecido artículos que hablan sobre el nivel académico de los profesores. El Art. 50 de la antigua Ley estipulaba que para ser docente regular de una universidad o escuela politécnica se requiere tener título universitario o politécnico, ganar el correspondiente concurso de merecimientos y oposición y reunir los requisitos señalados en los respectivos

estatutos. Ahora las reformas han establecido una mayor exigencia a los docentes, ya que no sólo se les requiere un título universitario de tercer nivel o un politécnico, sino por lo menos uno de cuarto nivel, lo cual se dispone desde el artículo 149 hasta el 158. Por ejemplo, en el Art. 150 se dictan los requisitos para ser profesor o profesora titular principal como el tener título de posgrado correspondiente a doctorado (PhD o su equivalente) en el área afín en que ejercerá la cátedra. Este requisito es exigible a partir del 2017. (CES, 2015)

Se dispone en la actual Ley una nueva tipología institucional que divide el sistema entre tres tipos de instituciones: aquellas de alta calidad con el 75% de su planta docente con PhD, unas intermedias que solo pueden ofertar docencia de Grado y Maestría, y otras que únicamente podrán ofertar licenciaturas y educación continua. Mil docentes ecuatorianos con becas estudian en el extranjero y tres mil nuevas becas formarán a los Doctores y Master que ocuparán las plazas de quienes no consigan los requisitos (Rama, s/f). Además, la SENESCYT impulsa un proyecto para fortalecer el intercambio de conocimientos y la investigación, incorporando docentes extranjeros: los Prometeos, que se dedican más a investigar y publicar y los Ateneos, más a dictar clases. Para el 2015 se tenía como meta sumar a ciento noventaicuatro Prometeos y Ateneos. Los novecientos cincuentaiocho que se han integrado al país desde los últimos cinco años, han suplido a los ecuatorianos que estudian su PhD en el extranjero y han venido desde Europa, Asia, Norteamérica y también de Latinoamérica. (Flores, 2015)

Para garantizar la calidad que deben mantener, el Art. 155 establece la evaluación periódica de su desempeño académico. En recompensa se estableció el mejoramiento del salario docente en función de los niveles de formación. Y para impulsar la investigación en el país, en el artículo 157 se señalan las facilidades para el perfeccionamiento de los profesores e investigadores. Los Prometeos en Ecuador tienen un escalafón de salarios que va de los US$ 4.320 a los US$ 6.000, según su perfil, publicaciones, investigaciones, títulos. Su contrato puede durar entre dos meses y un año. Los Ateneos ganan entre US$ 2.000 y US$ 3.700 (Flores, 2015). Y para garantizar el aprendizaje y un alto nivel académico de los estudiantes, en el artículo 103 se habla de la aplicación del examen nacional de evaluación de

carreras y programas académicos, con un examen complexivo para estudiantes de último año de las IES, para afirmar los conocimientos que han adquirido a lo largo de su carrera.

La realidad socioeconómica y cultural, de la que se hablaba en el Art. 44 de la Ley de Educación Superior, dependía más de la carrera que se siguiera, pues no era fundamental que todos los estudiantes rindan el examen. En la actual LOES, se ha establecido desde el Art. 123 hasta el 132 el régimen académico, para que no se deje de lado la formación y las aptitudes que cada estudiante debe tener para ingresar al sistema de educación superior. Haciendo como único impedimento para no ingresar a la educación superior el no alcanzar los puntajes establecidos en la pruebe Ser Bachiller. Lo cual depende del empeño que cada estudiante destine a sus estudios.

En el Plan Nacional del Buen Vivir se impulsa un cambio en cuanto a la producción nacional, remplazando el extractivismo e incentivando la producción de conocimiento, para poder crear tecnología propia para autoabastecernos e incluso exportarla. El cambio de la matriz productiva en el país propone la industrialización, para dejar de depender de los países exportadores de tecnología y así generar un verdadero crecimiento en Ecuador. Por tanto, se intenta priorizar la inversión en carreras que permitan la industrialización y la producción de conocimiento sobre todo en el ámbito tecnológico.

Además, el acceso a la educación también se ha democratizado de cierta manera, puesto que del total de postulantes que aprobaron el ENES, un 13% proviene de familias que reciben el Bono de Desarrollo Humano. Por otro lado, quinientos expertos de alto nivel internacional, provenientes de cuarenta y dos países, fueron aprobados para trabajar en el campo de la investigación en diversas áreas estratégicas del país, tales como Ciencias de la Producción e Innovación, Ciencias de la Vida, Ciencias de los Recursos Naturales, Ciencias Básicas, Ciencias de la Educación, Arte y Cultura y Ciencias Sociales. Actualmente, gracias a la inversión realizada, el país dispone de más información científica, técnica y cultural, actualizada y de calidad, que permite mejorar las capacidades de investigación y desarrollo científico-académico, así como apoyar a los procesos de aprendizaje y transferencia tecnológica. (SENPLADES, 2014)

Algunas de las reformas a la educación superior establecidas en la LOES se han tomado de ejemplo para tratar las problemáticas en otros países, como Chile, donde el entonces Ministro de Conocimiento y Talento Humano, Guillaume Long, se reunió con el Ministro de Educación chileno Nicolás Eyzaguirre para tratar el cambio en el sistema educativo que se está implementado en Ecuador. Se ha considerado como una experiencia que puede servir de referencia en este país, debido a que una de las principales metas del gobierno de Michelle Bachelet es transformar la educación chilena (El Universo, 2014).

A pesar de que el cuerpo normativo y los impulsos que se han dado a lo largo de estos años de gobierno han producido avances en el sistema de educación superior, existen ciertos puntos que no están bien planificados y no han derivado en los resultados esperados, por tanto han recibido críticas. Una de las más destacadas es la velocidad de implementación y sus potenciales efectos sobre un país como Ecuador con desequilibrios educativos no suficientemente resueltos en los niveles de educación pre básica, básica y bachillerato, que buscaba situar la educación superior y de postgrado basados en los estándares de países desarrollados (Vallejo, 2016).

Por otra parte, José Barbosa Corbacho, Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación, comenta que los requisitos, como el que los profesores tengan mínimo una maestría y que todos los rectores de universidades sean titulares de un doctorado, no son realistas. Señaló que Ecuador tiene solamente doscientos cincuenta profesores con doctorado y que si a todos ellos se los mandaría a ser rectores de las universidades, no habría nadie que realice investigación. Y que muchas universidades pagan para que sus profesores estudien sus postgrados en el extranjero (Ecuador Inmediato, 2010). Se ha abierto un debate sobre los resultados del programa Prometeo, los ritmos de exigencias de titulación para los docentes o de publicaciones en índices hegemónicos anglosajones y el recorte ulterior de becas al exterior en determinadas áreas de estudio (Vallejo, 2016). Un aspecto crítico cada vez más notorio concierne al modo en que la educación de grado, por no hablar de la preuniversitaria, debería encadenarse con los posgrados y las desigualdades que el modelo podía generar. En las universidades públicas de grado la sobrecarga docente de los profesores, la burocratización, la deficiencia en cuanto a recursos e instalaciones, la imposibilidad de investigar y de publicar e

implementar una docencia dinámica, siguen ocurriendo en estos centros en el nuevo sistema jerarquizado (Vallejo, 2016).

María del Carmen Cevallos, Coordinadora de Formación Profesional de CIESPAL y docente universitaria comenta que un cambio cualitativo en la Ley de Educación Superior es indispensable. La calidad de la educación universitaria en muchos casos es solo un interés manifiestamente comercial. Por otro lado, dice que no ha existido una decisión al interior de las universidades de otorgar un rol preponderante a la investigación. Concluye que la evaluación interna y externa es uno de los elementos que ha permitido mostrar esa radiografía de la universidad ecuatoriana, haciendo notar el caos que vivimos. Sin embargo, todo es perfectible y el proyecto puede ser mejorado, pero en lo sustancial será el inicio de una universidad de calidad. (Cevallos, 2011)

En una reunión convocada, a fines de mayo e inicios de junio de 2016, por los gremios docentes de cuatro universidades públicas de Quito: la Universidad Central, la Escuela Politécnica Nacional, la Escuela Politécnica del Ejército y la Universidad Andina Simón Bolívar, más de cuarenta profesores universitarios de trece universidades públicas de todo el país asistieron para intercambiar ideas y actualizar información. Prácticamente todos hablaron con angustia sobre la debilidad de la voz de los académicos durante el actual proceso de reformas en el sistema de educación superior. En nombre de los convocantes, Jaime Calderón, presidente de la Asociación de Docentes de la Escuela Politécnica Nacional (ADEPON), recordó que durante las discusiones para la aprobación de la ley de educación superior, el veto presidencial desestimó los acuerdos alcanzados.

Las organizaciones de profesores universitarios casi no intervinieron en esos debates y negociaciones. Todos respaldaron el rechazo a la crítica contra la autonomía, pues el gobierno interpreta la ley como si la autoridad sobre el sistema de educación superior la tuviera el ministerio del ramo, SENESCYT. Por otro lado, uno de los grupos de docentes universitarios coincidió con Mariana Lima, académica seleccionada por el Consejo de Participación Ciudadana para formar parte del CEAACES, acerca de la evaluación no solo cuantitativa, sino también cualitativa (Peralta, 2012): *"Estamos plenamente de acuerdo con diseñar y ejecutar*

un sistema permanente de evaluación de la calidad de las universidades, las carreras y los docentes. Ese sistema debe combinar la auto – evaluación, la co-evaluación y la evaluación externa. Sin embargo, el procedimiento aplicado hasta el momento por el CEAACES usa criterios puramente cuantitativos, burocráticos y administrativos. Queremos contribuir a corregir esa grave falla y construir participativamente un sistema de evaluación sustantivo, que incluya aspectos cualitativos y sea útil para la mejora continua del papel que las universidades públicas tienen que cumplir en beneficio del pueblo y del país".

Como se ha demostrado, el cuerpo normativo de la educación superior ha tenido significativos cambios que han producido un significativo avance. Por ejemplo, se ha logrado el cierre de las universidades que no alcanzaban los estándares necesarios, se ha establecido un examen de ingreso generando mayor número de oportunidades para todos los postulantes y uno de salida de la educación superior garantizando un alto nivel académico de los alumnos al finalizar sus estudios. También se ha estipulado que los profesores aumenten su nivel académico obteniendo un título de máster o PhD para poder ejercer según su cargo. Se ha destinado una inversión mucho más alta para todo el sistema de educación superior, se ha eliminado a las IES que no cumplían los estándares suficientes, se ha invertido un alto presupuesto para el mejoramiento de la infraestructura de las IES, entre otros logros. Lo cuestionable es la viabilidad de todas las regulaciones que propone la LOES. Porque si bien es cierto que se han hecho avances notables, todavía no se ha llegado a cumplir con todos los objetivos planteados y juzgando por la coyuntura actual es muy difícil que se llegue a hacerlo en el corto y mediano plazo.

CAPÍTULO II.- ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LA LOES Y DEL PNBV RESPECTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

2.1 Objetivos establecidos

Los objetivos establecidos por la LOES y por el PNBV se complementan llegando a formar, en conjunto, cinco: Primero, garantizar la gratuidad de la educación hasta el pregrado. Segundo, fortalecimiento de las capacidades y habilidades del talento humano. Tercero, impulso a la calidad, control y evaluación académica. Cuarto, democratización de la educación superior. Quinto, desarrollo de la investigación, innovación y transferencia tecnológica. Los cuales se explicarán a continuación:

- El primer objetivo establece garantizar y controlar el cumplimiento de la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel.
- El segundo se refiere a fortalecer capacidades y habilidades tanto en los estudiantes como en los profesores. Se ha establecido mejorar la oferta de la formación de docentes y otros profesionales de la educación, además de fomentar la actualización de los conocimientos académicos. En cuanto a los estudiantes, se plantea mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, críticas, participativas y productivas.
- El tercer objetivo hace referencia a establecer mecanismos de apoyo y seguimiento a la gestión de las instituciones educativas para la mejora continua y el cumplimiento de estándares de calidad.
- El cuarto hace referencia a la democratización y se plantea el impulso a programas de becas, ayudas económicas y otros tipos de incentivos como mecanismo para promover el acceso, la permanencia y la reinserción de la población históricamente excluida en función de territorio, etnia, género, ingreso, edad, privación de la libertad y migración.
- El quinto y último se refiere a crear y fortalecer infraestructura, equipamiento y tecnología que junto al talento humano capacitado promuevan el desarrollo de las capacidades creativas, cognitivas y de innovación a lo largo de la educación superior,

> para impulsar la producción nacional de calidad y alto valor agregado con énfasis en los sectores priorizados. También se ha planteado aumentar y focalizar tanto la inversión pública y privada, como los mecanismos de cooperación nacional e internacional para la transferencia de conocimiento y tecnología y para la movilidad de académicos, investigadores y estudiantes a nivel regional. (SENPLADES, 2013)

Debido a la extensión del trabajo se analizarán únicamente los temas del presupuesto destinado al sistema de educación superior y el fortalecimiento del talento humano, que representan unos de los temas principales dentro del extenso tema de la educación superior.

2.2 Presupuesto: Principio de gratuidad de la educación hasta el tercer nivel

La LOES, al igual que la Constitución ecuatoriana en su artículo 356, establece la obligación de financiación por parte del Estado para el desarrollo de la educación superior e instaura la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel, con una pre asignación que quedó fijada en el 11% del impuesto a la renta y el 10% del IVA, que forman el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO). Esta disposición resguarda la inversión pública en educación con el fin de garantizar su protección más allá de los vaivenes coyunturales (Vallejo, 2016). La asignación del presupuesto inicial con el que las IES públicas cuentan cada año casi se duplicó en los últimos ochos años, desde 2009 hasta 2016. Esto se debe, principalmente, al establecimiento de la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel. Hasta el año 2008, la mayoría de instituciones públicas tenía la potestad de cobrar aranceles a los estudiantes, con lo que cubrían en parte sus presupuestos. Pero a partir del 2009 dependen exclusivamente de las asignaciones del gobierno central. (El Comercio , 2016)

Para el año 2016, el presupuesto inicial total para las IES públicas es de US$ 1.200’000.000, casi el doble del presupuesto asignado en 2009 que fue de US$ 632’000.000, según los datos registrados por el Ministerio de Finanzas. (El Comercio , 2016)

El crecimiento del gasto público en educación superior ha posicionado a Ecuador entre los países que más invierten en este sector, a nivel regional. En el 2015, esta asignación llegó a representar el 5,9% del total del gasto del gobierno. Aunque, como lo reconoce la SENESCYT, el esfuerzo de financiamiento que realiza el Estado se ve disminuido por la subejecución presupuestaria que alcanza el 20% y por una sobreadministración donde US$ 4 de cada US$ 10 que invierte el Estado se destinan al área administrativa. (El Comercio , 2016)

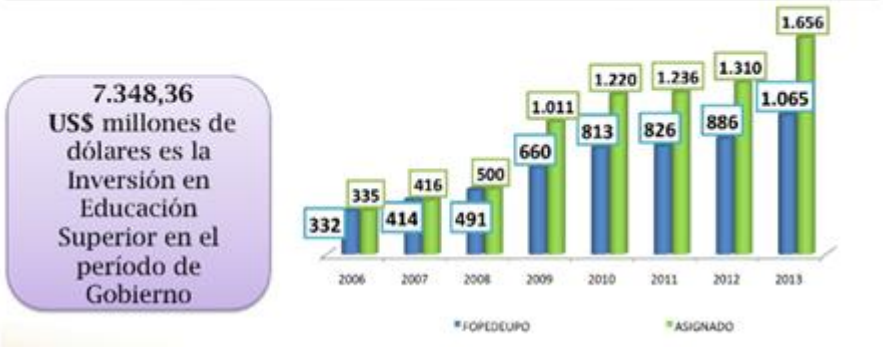
En los últimos diez años, en el ámbito económico, el país ha tenido un gran cambio. Luego de una abundancia sin precedentes, se pasó a una crisis por la que seguimos atravesando y no se sabe hasta cuándo durará o si esta empeorará. El golpe se ha sentido en prácticamente todos los sectores, la educación no ha sido la excepción. Según el Observatorio de la Política Fiscal en 2013 la asignación llegó al 3% y en 2015 llegó al 3.7% del PIB. A pesar de que ha tenido un alza, todavía falta casi la mitad para llegar al 6% establecido en la Constitución para el presupuesto de este sector.

El sistema de educación superior se ha mostrado siempre como un proceso que crece proporcionalmente a la destinación de recursos por parte de los gobiernos de turno. El otorgamiento de becas ha sido 30 veces mayor en comparación con los últimos 7 gobiernos juntos. Desde 1993 hasta 2003 se entregaron 200 becas, desde 2004 hasta 2006 fueron entregadas 100 becas y desde 2007 hasta 2013 se otorgaron 7.166 becas y hasta ahora se han entregado en becas más de 60 veces que los gobiernos de los últimos 10 años con una inversión de US$ 527'000.000 de dólares. Y se ha invertido más de US$ 1.000 millones en la construcción de nuevas universidades públicas. (SENPLADES, 2014) Los datos muestran que mientras más ingresos perciba el país, más invierte en el sector de la educación. Particularmente en la educación superior, que es el tema central del presente estudio, ha incrementado significativamente la asignación del presupuesto sobre todo en los últimos años, como se observa en los siguientes cuadros (SENESCYT, 2013):

Cuadro 1.

Gasto público en educación superior

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FOPEDEUPO	331,54	414,48	490,53	660,27	813,43	826,49	885,57	1.065,46
ASIGNADO TOTAL EDUCACIÓN SUPERIOR	335,21	415,76	499,56	1.010,54	1.219,89	1.236,23	1.310,18	1.656,20

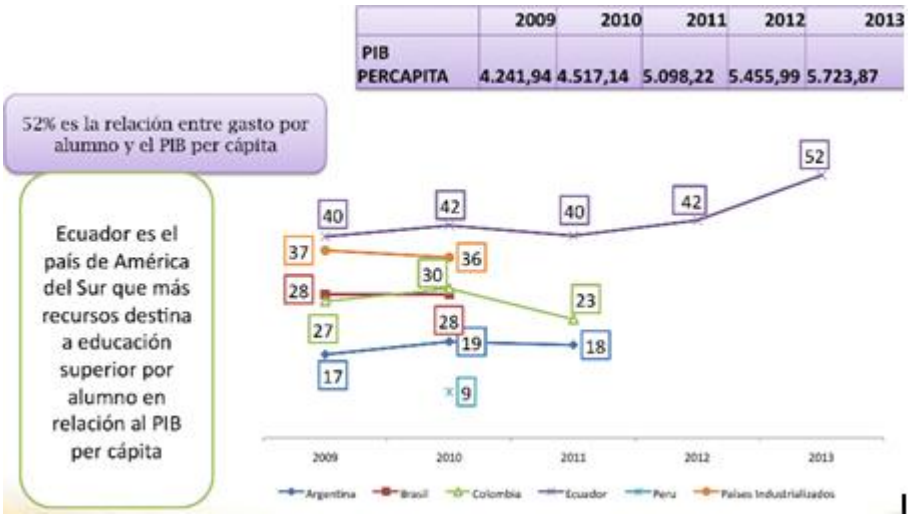


Fuente: SENESCYT

El gasto público en educación superior por alumno en relación al PIB per cápita es el siguiente:

Cuadro 2.

Porcentaje de gasto público en educación superior por alumno en relación al PIB per cápita



Fuente: SENESCYT

René Ramírez explicó que durante los años 2006 y 2011, Ecuador ha sido el país con mayor incremento en el gasto público para educación superior, "mientras que en otros países el gasto pasó de 1,2% al 1,4%, en nuestro país, el mismo período aumentó del 0,7% al 1,6% y al 2,0% en el 2015", afirmó. Ecuador es uno de los países que mayor inversión realiza por estudiante matriculado en una IES pública relacionado al porcentaje del PIB per cápita, lo que representa un 47%, es decir US$ 3.152, solo superado por Dinamarca que destina un 51,3%. (Ecuador Sostenible, 2015)

A pesar de que el proyecto de mejoramiento de la educación superior contemple varias medidas beneficiosas, se puede inferir en que el proyecto no será sostenible, debido a que el presupuesto necesario para llevar a cabo la consecución de todos los objetivos planteados no podrá ser cubierto. La economía del país depende en su gran mayoría del ingreso por la venta de petróleo, como esta ha disminuido significativamente, lo más probable es que el proyecto solo se cumpla parcialmente. Ahora, la probabilidad de que se cumpla con los objetivos

establecidos tomando en cuenta el presupuesto disponible, es muy baja. Además, el terremoto del pasado 16 de abril del presente año sacudió al país y causó muchas pérdidas tanto humanas como materiales. El Presidente, Rafael Correa, manifestó que la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto tomará años y miles de millones de dólares. Por tanto, es muy probable que se recorten los gastos e inversión en ámbitos como la educación superior.

En el país existen 30 universidades públicas que ofertan más de 1.800 carreras. Con un presupuesto asignado para el año 2015 a la SENESCYT de US$ 286'640.000 para:

- Fortalecimiento de las capacidades y habilidades del Talento Humano
- Calidad y democratización en el Sistema de Educación Superior
- Investigación, desarrollo e innovación y transferencia tecnológica

El MCCTH el mismo año recibió US$ 125'860.000 para:

- Universidad Nacional de Educación en Azogues Cañar
- Universidad de las Artes del Ecuador
- Universidad Yachay
- Universidad Regional Amazónica - IKIAM (Ministerio de Finanzas, 2014)

Estas últimas, son las universidades que se han construido por el actual gobierno, las cuales tienen por objetivo principal el impulso de la investigación y creación de conocimiento, además de promover la cultura a través del arte. A las mismas, se les destinó para el año 2015 US$ 1.200'000.000, las cuales poseen casi mil estudiantes. Pero, las demás 28 universidades y escuelas politécnicas que tienen aproximadamente 200.000 estudiantes, reciben solo US$ 1.000'000.000 (El Ecuatoriano, 2015). Germán Rojas, actual miembro del CES lo afirma y propone una reformulación del sistema de distribución del presupuesto universitario, dijo: *"tenemos que atender también los aspectos económicos: había que poner orden en la distribución de la rentas del Estado. Por ejemplo, (...) hay una universidad que tiene fondos estatales de más de US$ 27.000 por estudiante, mientras la Escuela Politécnica Nacional*

tiene menos de US$ 3.000 por estudiante. (…) El problema es el mal uso y la mala distribución". (Peralta, 2012)

Con esto se puede notar que la distribución del presupuesto asignado a todas las universidades públicas debe replantearse, porque es ilógico e ilegítimo que ciertos bienes sean derrochados en unas pocas universidades y a otras les haga falta. De acuerdo al presupuesto existente se debe reasignar el monto para cada universidad, según el número de estudiantes y según la carrera. Debido a esto, después de más de cinco años de vigencia de la LOES, René Ramírez reconoció que existen temas por ajustar. Uno de ellos es optimizar los recursos en las universidades, ya que hay una subejecución presupuestaria, es decir un 20% de recursos que no se utilizan y que representan alrededor de US$ 325'000.000 (Paucar, 2015). Aunque desde los últimos tres años se ha disminuido un 19% del gasto total en universidades y escuelas politécnicas, procurando optimizar los recursos destinados a los procesos educativos (El Telégrafo, 2015).

Para el sector educativo el Estado debería entregar el 6% del PIB según lo establecido en la Constitución, que para el año pasado correspondería a US$ 6.000'000.000. Sin embargo, únicamente se concedieron US$ 4.300'000.000, es decir se debe al sector educativo US$ 1.700'000.000 (El Ecuatoriano, 2015). Un ejemplo que evidencia esto es la Universidad Central del Ecuador (UCE) que luego de un largo proceso de estudio y planificación solicitó al Estado US$ 181'000.000 para cumplir con todos los objetivos que se habían planteado. A pesar de esto, solo se le designó US$ 142'000.000, es decir US$ 39'000.000 menos. De este presupuesto la Universidad debe destinar el 60% al pago de remuneraciones y apenas el 40% queda para otros gastos y necesidades de cada área y facultad. Este es uno de los mayores ejemplos para evidenciar que gran parte de las IES no reciben la cantidad económica necesaria para que puedan cumplir con los objetivos que la misma LOES establece. Hasta los últimos días de mayo de 2016 la SENESCYT todavía no ha asignado su monto para la UCE para el actual semestre de nivelación, el convenio aún no se ha firmado entre estas instituciones, según un comunicado de la universidad. Lorena Araujo, Subsecretaria de Educación Superior, admite el retraso de los fondos destinados a la UCE. Sin embargo, comenta que esto no afecta el inicio de clases ni el tiempo establecido de duración del período de clases que son trescientas cuarenta horas en veinte semanas, dice que se postergó el proceso de matrículas

debido a que al momento se encuentran en proceso de revisión administrativa y jurídica, no se debe a que no hay presupuesto y no hay una asignación, agregó. Jorge Ortiz, Director Académico de la UCE, comenta que todos los estudiantes tienen el cupo asegurado y luego de los diálogos establecidos con la SENESCYT se acordó iniciar el proceso de matriculación el 18 al 22 de abril. Cerca de cien mil estudiantes de nivelación de treinta universidades públicas iniciarían su ciclo académico en la misma fecha (Ecuavisa, 2016).

Sin duda, se puede ver que existe un problema, pero no se puede saber con exactitud cuál es la razón específica. Este retraso se podría justificar con falta de presupuesto, ya que no debería presentarse un retraso así sea por una revisión administrativa y jurídica, se debía preverlo y hacerlo antes para que los estudiantes no tengan problemas y puedan cumplir con el período de clases completo. Además, en la Universidad de las FF.AA. (ex Espe), Francis Salazar, uno de los profesores de dicha institución, comentó que hay retrasos en el pago de sus sueldos, porque el Estado "represa" los fondos. Igualmente en la Universidad Técnica de Cotopaxi (UTC) un grupo de sesenta académicos del curso de nivelación de nuevos alumnos denunció que llevan cuatro meses impagos. (La Hora, 2016)

En cuanto a los Institutos Tecnológicos Superiores en la actualidad están vigentes 282, de los cuales 138 son públicos. Según la información proporcionada por el director del Servicio de Contratación de Obras se ha planteado la construcción de 40 institutos tecnológicos hasta el 2017 en coordinación con el MCCTH y SENESCYT. Ya están en proceso de estudios la implantación de institutos en Chimbo, Daule, Quevedo, Machala, Jaramijó, Santo Domingo de los Tsáchilas, Latacunga, Cotacachi y Chimborazo, que beneficiarán a más de siete mil alumnos, con un presupuesto de US$ 7'000.000 (Nacimba, 2014). Ramírez, comentó que "*Para avanzar en el tema del cambio de la matriz productiva hay que trabajar en el fortalecimiento del talento humano técnico y tecnológico. Ya que, este nivel de formación es el que permite mejoras en temas de productividad; el sector privado entiende eso y por ello firmamos setenta y cinco convenios con varias firmas privadas que demandan este tipo de formación. El objetivo es que los estudiantes aprendan haciendo*". (El Telégrafo, 2015)

Se puede notar que se ha invertido en infraestructura para las IES públicas, las cuales deben cumplir ciertos estándares para poder funcionar y se han creado estas cuatro universidades

antes mencionadas. Además, está planificada la construcción de nuevos institutos técnicos. Pero a pesar de esto, las IES no cubren todos los requerimientos necesarios para cumplir con los objetivos del plan de Estado que es la creación de bioconocimiento y con la falta de presupuesto, es poco probable que se puedan construir estos cuarenta Institutos Tecnológicos en solo dos años. René Ramírez afirmó que en este año se terminará la construcción de nueve institutos y se espera que a lo largo del año 2016 se levanten otros dieciocho. Añadió que en ese año se realizará un estudio de oferta y demanda para conocer si el país necesita aún más de estos centros de estudio o no (El Telégrafo, 2015).

También se debe tomar en cuenta que se ha retrasado la inversión necesaria de las demás IES, entre ellas veintiocho universidades estatales, que requieren de ese presupuesto para cumplir con los estándares adecuados. Esto debido a que se ha dado prioridad a estas cuatro nuevas universidades, las cuales sin embargo, todavía no alcanzan los objetivos que se han propuesto. Si bien, se cuenta con infraestructura más apropiada, esta puede ser desperdiciada y se puede deteriorar con el tiempo, si no se le da el uso ni el mantenimiento adecuado. Para que esto no suceda, se debería primero terminar por completo la construcción de las IES más estratégicas y brindarles el presupuesto necesario para su mantenimiento y cuando este aumente, construir las demás.

2.3 Fortalecimiento del Talento Humano

Dentro del contexto de la *economía del conocimiento* y el cambio de matriz productiva en el país, que es uno de los objetivos más ambiciosos planteados por el actual gobierno, se necesitaba de manera urgente grados y postgrados que impulsaran esta reorientación, enviando a los estudiantes al extranjero con becas y créditos educativos, además de fortalecer los postgrados ofertados en Ecuador. (Vallejo, 2016)

No obstante la legislación demanda la formación de cuarto nivel para los docentes y el incentivo de la investigación académica, la falta de presupuesto estatal ha sugerido el recorte de la asignación para dos universidades, la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Estas universidades no habían recibido los correspondientes fondos por parte del Estado desde hace varios meses y estaban funcionando con sus propias reservas. Ahora el presupuesto ha sido ya entregado, pero este ha disminuido. Esto ha generado un panorama de incertidumbre acerca del futuro del postgrado público en el país, el mismo que ha representado uno de los pilares de las reformas educativas universitarias en Ecuador (Vallejo, 2016). Aunque en FLACSO se pasó de percibir US$ 3’600.000 en 2006 a US$ 15’400.000 en 2016. Una quinta parte del gasto se destina a becas para aumentar la equidad, es decir US$ 3.606.774, otra parte va a fondos de investigación y US$ 350.000 a otras entradas que permiten enseñar, investigar, publicar, recopilar y difundir estudios. Sin ese gasto no habría becas ni apoyos financieros y no habría educación para grupos de bajos recursos históricamente discriminados. (Vallejo, 2016).

Un recorte, aun en el propio marco de la ley, afectará la forma en la que se desarrolla la investigación y la docencia, así como a la capacidad de preservar criterios de justicia y equidad, volviendo a la tendencia previa donde el nivel de postgrado pertenecía a lo privado, garantizando el acceso a los grupos con gran poder adquisitivo. La educación de postgrado, y quizás la educación en su conjunto, podría encontrarse ante el riesgo de un cambio de ciclo reprivatizador. El momento de crisis por el que está atravesando el Estado supone un

replanteamiento de la política de financiación y de centros, programas, contrataciones, becas, etc. Por esto, en los últimos meses la inversión pública ha sido seriamente cuestionada y con ella buena parte de la LOES (Vallejo, 2016).

El fortalecimiento del talento humano en cuanto a los estudiantes tiene que ver por una parte, a la tasa neta de matriculación en la educación superior la cual ha disminuido últimamente.

Desde que inició el gobierno de Rafael Correa, la tasa venía creciendo dentro de los primeros años de gestión. Pasó de 25,1% en el 2007 a 30,1% en el 2012, año en que empezó el examen de ingreso para las universidades públicas, ENES. Para el 2013 bajó a 26,6%, esto hace inferir que el examen ha hecho que muchos de los postulantes concluyan en la deserción al no alcanzar el puntaje necesario para poder acceder a la carrera y sobre todo a la universidad deseada. Y ahora se ha planteado una reforma al proceso de ingreso universitario. Aparte de la nota del ENES se considerará la calificación de la prueba Ser Bachiller, esta última está dirigida a los estudiantes del último año de colegio en modalidad presencial, semipresencial y a distancia que hayan aprobado las asignaturas del currículo. La prueba reemplaza a los exámenes de grado y evalúa cuatro campos: Matemática, Lengua y Literatura, Ciencias Naturales y Estudios Sociales; que están determinados según los estándares del Ministerio de Educación (Paucar, 2015). Esta entrará en vigencia desde el 2016 y a partir del segundo semestre de ese año, estas dos pruebas se unificarán en una sola, lo que permitirá a los estudiantes obtener su título de bachiller y a la vez acceder a los estudios de educación superior.

La unificación de estos dos exámenes es un avance en la aplicación del principio de continuidad entre los niveles medio y superior. Además, aprobará solo los perfiles de estudiantes que posean las habilidades y conocimientos mínimos necesarios para el éxito de su formación profesional. No obstante, muchos se quedarían sin estudiar, si no alcanzan los puntajes suficientes (SNNA, 2015). Aunque a su vez, esto generaría que el número de estudiantes se reduzca y por tanto, que la infraestructura de las IES sea la suficiente para poder acoger a ese número de nuevos estudiantes aprobados.

A continuación se exponen tres claros casos de disminución de tasa de matriculación en distintas universidades públicas en el país:

- En la Universidad de Guayaquil para el 2014 hubo 26.000 alumnos menos. De 88.517 alumnos en el periodo 2011-2012 se pasó a 61.743 en el 2014 por el cierre de carreras, limitación en la infraestructura y la nueva metodología de ingreso. Pero ahora, desertan menos en primer año, por semestre se ofertan 10.000 cupos, afirma Lobelia Cisneros agente de la Comisión Interventora que ha trazado un plan para la excelencia académica de dicha universidad.
- En la Universidad de Manabí bajó en un 30% la matriculación en 2014. En el periodo abril-agosto del 2011, se matricularon 15.908 estudiantes y para el mismo periodo del 2012 lo hicieron 14.809, esto es 1.099 alumnos menos. Mientras, para el periodo lectivo de mayo a septiembre del 2013 se registraron 11.652 matrículas y en los mismos meses de 2014 disminuyó a 11.190 estudiantes matriculados.
- En la Universidad de Ambato (UTA) para el 2014 hubo 2.341 alumnos menos. La matriculación ha disminuido desde el 2012, debido a que hay menos docentes tras la disposición que establece que los maestros deben tener maestrías o PhD. Esto se refleja en la reducción de carreras, según Robert Vaca, de la Dirección Académica de la UTA. La población estudiantil pasó de 17.341 en el 2012 a 15.000 el pasado año. (El Universo, 2014)

Actualmente existen 324 instituciones y 736.153 estudiantes en el país. El acceso a educación superior en el país aumentó un 34.7%, es decir 140.000 nuevos estudiantes en el sistema de educación pública, cabe destacar que esta alza de matrícula es del doble del incremento poblacional. Por cada estudiante en el sistema privado hay seis estudiantes en el sistema público, a diferencia del pasado en que la relación era solo de dos estudiantes (Ecuador Sostenible, 2015). René Ramírez afirmó que lo más importante es que ha aumentado la tasa bruta de acceso a la educación superior con respecto a la población. La matrícula universitaria del 20% más pobre incrementó en 8 veces, además el acceso a la universidad en el sector indígena pasó del 8,8% al 24% y en el sector rural pasó del 10% al 22%.

Las becas reducen las brechas sociales, mas no las eliminan. Pues, estas también se denotan posteriormente a la inserción. Una parte de los estudiantes que acceden a estas becas afrontan ciertas dificultades, sobre todo académicas como en lectura crítica o redacción. Para esto se tomaron medidas como no exigir la misma nota que al resto de los becados o implementar cursos de apoyo para contrarrestar estas desventajas. Estas medidas han generado que las IES cuenten con un mayor número de estudiantes que han podido superar las desigualdades iniciales. En cierta medida, esto ha contrarrestado el desequilibrio que siempre se ha plasmado, donde quienes tienen poder adquisitivo acceden a la educación acumulando capital cultural, por tanto mejores condiciones para seguir estudiando y obtienen mejores posibilidades laborales en el futuro. (Vallejo, 2016).

La gratuidad de los grados en las universidades públicas generó la instauración del examen nacional para la educación superior (ENES) y este tuvo un efecto colateral no deseado: restringir las oportunidades de los estudiantes al elegir una carrera conforme su vocación y fomentar la formación en centros privados, tanto para preparar la prueba como para realizar estudios en caso de no obtener la calificación necesaria para acceder a la universidad y a la carrera de preferencia. Como dijo el representante de la Federación de Estudiantes de la Politécnica Nacional: "*Se habla de igualdad de oportunidades, se habla de la prueba de aptitud, pero nosotros hemos dicho que son pruebas de conocimiento. Se evidencia que los estudiantes que ingresan son de la capital y de escuelas privadas*". (Peralta, 2012) Con esto hubo un descenso en la matrícula por parte de postulantes con formación académica más deficitaria y menores recursos económicos. Por tanto, estas medidas para contravenir las desigualdades en cuanto a la clase social, al género, a la etnicidad o al territorio no han llegado a resolver el problema de erradicación de las brechas sociales, aunque en parte sí han logrado menguarlas. (Vallejo, 2016).

René Ramírez también anunció que en el primer semestre del presente año los institutos tecnológicos abrirán 40.000 cupos más de educación gratuita. También indicó que existe cierto desequilibrio entre los cupos disponibles, sobre todo en las universidades públicas y el número cada vez mayor de bachilleres. Para resolver este problema por el estancamiento de cupos desde hace algunos años, donde solo se ofertan unos 25.000 cupos, dijo que se trabaja en la

reestructuración y la revaloración de las carreras técnicas y tecnológicas que ofrecen los institutos (Paucar, 2015). Hasta hace dos años atrás fueron únicamente 532.885 alumnos en la educación superior pública, se dice que aumentarán 70.000 alumnos para el año 2017, pero esto no podría ser posible si solo se ofertan estos 25.000 cupos. El Presidente Rafael Correa añadió que no se pueden desperdiciar recursos sociales y que las carreras deben ser pertinentes en función del plan de desarrollo (El Telégrafo, 2015).

Debido a las distintas formas de medición estadísticas, se puede ver que el gobierno insiste en que ha habido un aumento en el número de estudiantes, sin embargo se puede ver que ha disminuido la tasa neta de matriculación y que en estas cuatro universidades públicas, antes mencionadas, desde el 2011 a la fecha ha habido un descenso del 30% en la cantidad de alumnos (El universo, 2014). Al contrario, en la UCE ahora hay más de 40.000 estudiantes.
Se puede inferir que con la disminución del presupuesto para este sector, será difícil cumplir con los objetivos planteados y lo más factible es que se reformen parcialmente los objetivos de la LOES y del PNBV, como por ejemplo ampliando el plazo de cumplimiento de ciertas metas.

En relación al fortalecimiento del talento de los docentes, se ha planteado el requisito de contar con una preparación académica de 4° nivel. Para contribuir a la formación de talento humano del sistema educativo de excelencia, se ha establecido en la LOES y en el PNBV que se deben formar docentes con un dominio de conocimientos disciplinares y pedagógicos necesarios para garantizar el aprendizaje de los estudiantes y desarrollar la capacidad de especialización dentro del sistema educativo.

Se ha creado la Universidad Nacional de Educación (UNAE) para preparar a los docentes, al igual que un programa de becas para que los profesores se preparen en el exterior en universidades internacionales de excelencia académica. La Ley establece que sea para todos los docentes, para que de esta manera se pueda satisfacer la demanda total nacional, pero no sucede de esta manera, hasta ahora solo se han asignado unas mil becas y se quieren implementar tres mil becas más (Rama, s/f). Y apenas setentaiún becas han sido otorgadas en dos años de funcionamiento del programa, se demuestra que aún son muy pocos los profesores

que han accedido a las mismas. Por tanto, es muy difícil que se lleguen a formar todos los docentes requeridos en el tiempo establecido. Solo a la Universidad Central del Ecuador le faltarían ochocientos profesores para cumplir esta exigencia (Asamblea Nacional , 2014). Por esto se ha planteado que el plazo se alargue por lo menos tres años más para poder cumplir con el requisito de poseer un doctorado para ser profesor titular principal a tiempo completo de una IES.

Por otro lado, Enrique Santos, miembro académico del CES afirma que "*La tendencia y el espíritu de la LOES es que los docentes tengan unos salarios competitivos, que procuren dedicarse casi exclusivamente a la docencia e investigación*". Es por eso que ahora se han incrementado los salarios a los profesores. Antes de la norma, un profesor principal ganaba US$ 1.281, ahora su salario subió a US$ 2.967, un incremento del 131%. Un profesor agregado que percibía US$ 611, ahora recibe US$ 2.518, un aumento del 300% y un auxiliar pasó de US$ 481 a US$ 1.676, un aumento del 250%. Sin embargo, el incremento salarial es un tema de autonomía universitaria, cada universidad define el rango de aumento en el que se mueve. (Telégrafo, 2015)

Las plantas docentes crecieron en muy pocos años, en FLACSO se pasó de cuarentaisiete docentes en 2012 a sesentaitrés en 2016. Quienes debían cumplir requisitos que generaron un aumento significativo de la productividad. Para esto se implementaron recursos para la investigación y mejora en las condiciones salariales que tuvieron también el efecto de atraer a académicos extranjeros. Esta productividad se medía a través de la eficiencia de los estudiantes al finalizar sus estudios y sobre todo con las publicaciones en revistas de alto impacto que servían de criterio universal para medir la calidad. (Vallejo, 2016).

Si se llegaran a cumplir los objetivos establecidos por la LOES y del PNBV, claramente se puede evidenciar que el costo económico sería muy alto, solo el presupuesto codificado para el 2015 es de US$ 392'827.556 y desde el 2011 hasta el presente año ha sido de US$ 1.423' 210.831. En total es una alta suma de dinero invertido, pero no alcanza al 6% del PIB que en realidad debería percibir el sector educativo, según la Constitución. Al no poseer el presupuesto necesario, se deberían reformar parcialmente los objetivos de la LOES. Y en el

replanteamiento de los mismos se debería contemplar el presupuesto disponible y no establecer metas tan altas en un lapso tan corto, como las actuales.

En cuanto al fortalecimiento del talento humano se han llegado a alcanzar importantes propósitos que han logrado menguar la desigualdad tanto socioeconómica como cultural a nivel estatal. Esto debido a la instauración del examen de ingreso a las IES, que lo único que exige es un mínimo de preparación para postular a la carrera deseada, no se toman en cuenta las características físicas de las personas. Pero la condición de exclusión de una adecuada preparación de primero y segundo nivel, debido a la pobreza o por vivir en lugares recónditos del país, sí marca un obstáculo que limita la cantidad y calidad de conocimiento, entonces tienen menos oportunidad de acceder a la educación de tercer nivel.

CAPÍTULO III.- POSIBLES ESCENARIOS FUTUROS

A raíz de la toma de ciertas decisiones en una coyuntura específica se despliegan varias consecuencias acorde a las acciones que se realizan. La gestión en el manejo de las decisiones es la que va a determinar un camino u otro. A continuación se analizan cuatro posibles escenarios que podrían suceder dependiendo de las decisiones gubernamentales que se tomen a partir de la coyuntura que el país atraviese.

3.1 Continuidad del proceso de la educación superior

El presupuesto, la eficiencia en la ejecución del gasto y la voluntad política han sido factores fundamentales que a lo largo de la historia del país han marcado el sistema de educación superior. Se puede aducir que estos tres factores son muy dependientes entre sí para lograr un desarrollo en la educación superior. A medida que los ingresos han ido aumentando, también ha habido más avances porque la voluntad política lo ha permitido, pero queda en duda que si hubiera habido más eficiencia en la ejecución del gasto, se hubiera podido lograr la consecución de más objetivos que hubieran desarrollado aún más el sistema de educación superior y a su vez, el país.

En el período en que se mantenido la actual administración estatal se ha podido notar que la ejecución del gasto no ha sido tan eficiente como el gobierno muestra. Pues, los objetivos que la "Revolución Ciudadana" ha planteado en la LOES y el PNBV no han resultado de la manera esperada. Como se ha demostrado en el presente estudio, algunos de ellos se han logrado cumplir, pero debido a que ahora el presupuesto ha disminuido es poco probable que todos los objetivos se lleguen a cumplir. No se ha demostrado una completa eficiencia en la ejecución del gasto a lo largo del proceso. Puesto que, las nuevas universidades públicas que han sido producto de la alta inversión del actual gobierno todavía no están completamente listas, muy pocos alumnos estudian en ellas, los sueldos de los docentes y autoridades son excesivos y su infraestructura muy cara. No obstante, hasta ahora son muy pocos los resultados que se han podido vislumbrar por parte de las mismas. Las demás IES requieren más presupuesto del asignado y no han podido satisfacer sus demandas. A pesar de que exista

la voluntad política de desarrollar significativamente la educación superior, lo más probable es que se pueda cumplir solo un pequeño porcentaje de los objetivos que el gobierno ha planteado.

A corto plazo, el cual comprendería de cinco a diez años, se puede conjeturar que en el corto plazo se podrán terminar las distintas IES que se encuentren en un proceso avanzado de construcción. Por otro lado, si se sigue aplicando el mismo ENES y ahora la prueba Ser Bachiller el porcentaje de matriculación en universidades públicas decrecerá, porque este examen genera que un alto porcentaje de alumnos deserte por no acceder a la universidad postulada.

En el mediano plazo, que llevaría a cabo un período de once a veinticinco años, se podrá ampliar la base de docentes con un título de cuarto nivel, aumentándola hasta en un 80%. Además el 60% de las IES que se planea que existan estará completamente construido. La tasa de matriculación podrá aumentar, si se garantiza una mejora en las bases de conocimiento en la educación básica y media.

Por último, en el largo plazo, que comprendería de veintiséis años en adelante, todas las IES estarán completamente terminadas y equipadas para que el talento humano pueda desenvolverse de la manera esperada. El otorgamiento de becas para la obtención de títulos de cuarto nivel será más accesible para todos los docentes que precisen de las mismas. Además más estudiantes podrán formar parte del Grupo de Alto Rendimiento (GAR) y así tendremos mayor calidad académica. La educación superior se desarrollará lentamente y siempre habrá algo más por hacer para poder alcanzar verdaderamente una educación de excelencia. Llevará mucho tiempo para que haya una completa continuidad educativa en todos sus niveles y que la sociedad se encuentre comprometida con la educación, desde los más pequeños hasta los mayores. Además, puede haber dificultades para que se garantice un empleo debidamente remunerado de acuerdo a la formación del profesional. Sin embargo, el país podrá alcanzar mejores niveles de desarrollo y el PIB per cápita aumentará, si se continúa con el plan de que haya diversificación de carreras para que no llegue a coparse un campo, es decir que existan más carreras que ayuden al cambio de la matriz productiva generando nuevas plazas de trabajo

y así se contribuya al desarrollo del país. Asimismo, la cultura se desarrollará en mayor medida porque más gente ingresará a la educación superior.

3.2 Eficiencia en la ejecución de las políticas y del gasto

Si es que existe una mayor eficiencia en la ejecución de los proyectos planteados y solo se gasta la cantidad de dinero netamente necesaria, se podría generar un escenario más positivo para el país.

En el corto plazo los objetivos establecidos no tendrán un gran resultado. De estos, los más importantes que se pueden cumplir y que en cierta medida ya se han cumplido, desde que entró en vigencia la LOES, han sido la acreditación de las IES que alcanzaron los estándares estipulados y su categorización según el puntaje alcanzado. Además, se ha cumplido con la disposición de que todos los postulantes a universidades públicas deberán pasar el ENES para poder acceder a la universidad y carrera postulada. También, los estudiantes que mayor puntaje alcanzaron en este examen han formado parte de GAR pudiendo acceder a las mejores universidades a nivel mundial. También se han hecho grandes avances en la construcción de nuevas universidades como Yachay, Ikiam, Uniartes y la UNAE y gran parte de la infraestructura de las demás IES ha mejorado notablemente.

En el mediano plazo los objetivos más plausibles son: que el 90% de los profesores tenga un título de cuarto nivel. También que se terminen de construir todas las IES que están en proyecto. Y que por lo menos dos tercios de las IES asciendan de categoría. Fortalecer el talento humano produciendo más conocimiento que ayude a aumentar la cultura en el país. Disminuir en cierta medida las brechas de inequidad social. La educación superior ecuatoriana cumplirá con más estándares internacionales. Pero para poder alcanzar esto se deberán hacer algunas reformas a la LOES estableciendo metas más reales.

En el largo plazo se podría ampliar la matriz productiva del país, por medio de la especialización en la educación superior. Se podrán mejorar los bienes y servicios que brinda el país, con la industrialización, dando un mayor impulso a las PYMEs, al turismo y a la creación del bioconocimiento. Además, se podrá alcanzar mayores estándares de calidad en la educación superior. Más estudiantes podrán acceder a esta, pero se debe estudiar la oferta y demanda de plazas de trabajo y de los campos que el país requiere para su desarrollo para que

los nuevos profesionales ecuatorianos puedan obtener un empleo adecuado, y una remuneración acorde a su preparación.

Esto se generará si es que se modifican los planes de ejecución de acuerdo a la coyuntura que el país esté atravesando, sobre todo en cuanto a los ingresos del PGE. Si es que los ejecutores de las políticas establecidas cada vez se preparan más y hacen más eficiente su trabajo. Además de llegar a concretar políticas de Estado que no permitan que la voluntad política del gobierno de turno trunque el proceso de mejoramiento del sistema de educación superior.

3.3 Caída del precio del crudo, estancamiento económico

Las implicaciones de la caída del precio del crudo significarán, en concreto, un estancamiento económico porque la mayor fuente de ingresos de la que Ecuador depende es la venta de petróleo, ya que todavía no se ha logrado ampliar la matriz productiva de manera considerable para el país. Por tanto, si se siguen manteniendo o en el peor de los casos expandiendo los factores antes mencionados, los cuales generan una baja en el precio del petróleo ecuatoriano y no se logra ampliar la matriz productiva en la medida que se requiere para no sentir el impacto de la recesión del precio del crudo, entonces la educación superior no podrá desarrollarse de la manera esperada.

A corto plazo, las repercusiones serían que la educación no reciba el presupuesto establecido y que las IES no puedan cumplir con sus objetivos, al no poder cubrir los gastos necesarios. La infraestructura no recibirá el mantenimiento adecuado y hará falta más equipamiento para las carreras a las que el gobierno quiere dar un mayor enfoque. Además, disminuirá el número de becas tanto para docentes como para alumnos.

En el mediano plazo la tasa de matriculación en la educación superior no podrá abastecer la demanda de estudiantes que deseen acceder, habrá un deterioro en la infraestructura de las IES existentes y no se podrá terminar el proceso de construcción de las IES planificadas, sobre todo en cuanto a Institutos Tecnológicos Superiores. Los trabajos de investigación disminuirán notablemente, ya que esto también requiere de una gran suma de dinero.

En el largo plazo el desarrollo de la innovación, la ciencia y la tecnología no podrá conseguir los resultados esperados y no se podrá cambiar la matriz productiva a través de la contribución de la educación superior. En lugar de avanzar en el proyecto de mejoramiento de la educación superior, este puede retroceder significativamente debido a que no se podrá desarrollar el talento humano de la manera esperada, se quedará en medio del proceso. Lo cual a su vez, puede causar graves repercusiones a la sociedad, pues se verán desperdiciados la mayoría de recursos ya ejecutados, por tanto la confianza en el gobierno se verá muy poco respaldada.

3.4 Excelencia académica

Las políticas que deberían cambiar en el corto plazo es que la evaluación y acreditación de las IES sea más rigurosa y estricta, para garantizar mejores estándares de calidad en la educación superior. Debido a que el ENES es solo aptitudinal, se debería incluir en el mismo, preguntas que demuestren una base general de conocimiento por parte del estudiante sobre la carrera postulada. El gobierno debe empezar a crear más relaciones de cooperación con otros países, debido a que el presupuesto estatal asignado a la educación superior ha disminuido. Como la ahora implementada Agenda 2021, que nació a raíz del no cumplimiento objetivo de las metas establecidas, esta traza lineamientos más precisos para un lapso más corto, lo cual lo hace más viable.

El Secretario SENESCYT ha afirmado que "*desde el Ejecutivo no se han planteado cambios. Esto porque consideramos que la actual normativa es lo suficientemente clara para avanzar en la profundización de la educación de tercer nivel de calidad. Lo que sí se planteó es trabajar en la elaboración de una agenda que guíe la labor de los próximos años*" (El Telégrafo, 2015). La Agenda 2021 se hará con la participación de toda la comunidad universitaria. Para lo cual se habilitará una herramienta virtual que se encargará de recoger las aportaciones de los actores. Lo que se busca es desarrollar las estrategias con que se enmarcará la educación superior durante los próximos cinco años para propiciar un gran futuro a Ecuador (Ecuador Sostenible, 2015). Asimismo, debe haber una mayor democratización en la educación superior, a pesar de que ha habido avances en este tema, hay muchos postulantes que no pueden acceder. Incorporar paulatinamente profesores con una preparación académica de cuarto nivel hasta llegar a un 30% y que se otorguen un 20% de becas para estudiantes y profesores.

En el mediano y largo plazo se deberá fortalecer la ejecución, evaluación y control de las políticas establecidas para que haya una correcta aplicación de las mismas. Conjuntamente, estas se deberán ajustar a la coyuntura del país. El presupuesto debe estar bien planificado para que si el PGE percibe menos ingresos, no se deje de lado a la educación y se puedan cumplir los objetivos planteados. Los cuales a su vez, deben ser más claros y específicos, por tanto su

planificación debe ser más efectiva durante el año de gestión. Para la consecución de esto, también debe haber varios vínculos con organismos internacionales, cooperación por parte de IES nacionales privadas e internacionales y de organismos intergubernamentales para el mejoramiento de las IES públicas nacionales. Implementar exámenes más exigentes para la finalización de la carrera, que abarquen en gran medida el conocimiento adquirido dentro de los años de estudio de la carrera.

En el mediano plazo, se podría culminar la construcción del 80% de las IES que se encuentran en proyecto y las ya existentes recibirán el mantenimiento y las herramientas necesarias. La tasa de matriculación podría aumentar un 40% y habrá una mayor continuidad de la educación en todos sus niveles, los profesores con título de cuarto nivel podrían incrementar hasta un 50% para satisfacer la demanda necesaria, los trabajos de investigación aumentarán significativamente porque se contará con más herramientas y además, se contará con más conocimiento transferido por docentes mejor preparados.

En el largo plazo se podría fortalecer el desarrollo de la investigación de los saberes ancestrales, innovación, ciencia y tecnología. La cultura de gran parte de la sociedad se enriquecerá porque se verá más influenciada por el sistema educativo superior. Se prevé que se reducirán las brechas sociales, disminuirá la pobreza y el Índice de Desarrollo Humano publicado el año pasado y que recoge datos del 2014 fue 0,73 puntos podrá aumentar a 0,8.

CONCLUSIONES

La educación superior es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de un Estado. Es uno de los igualadores sociales más efectivos. Por tanto, es deber del Estado garantizar el derecho a su acceso públicamente. La Constitución de Ecuador establece el derecho a la educación gratuita, todos los postulantes que pasen las pruebas de ingreso a universidades o institutos técnicos, tienen un cupo asegurado. Este es un gran logro que el gobierno ha implementado, porque de esta manera los estudiantes que posean los méritos necesarios podrán estudiar sin costo alguno. Esto representa una de las formas más significativas para romper el círculo de la pobreza, pues mayor preparación equivale a un mejor puesto de trabajo en el futuro.

Ahora, el problema reside en que la crisis por la que el país está atravesando ha causado muchos desempleos, existen muchos jóvenes graduados que siguen sin trabajo. Desde el año 2000 con la Ley de Educación Superior y desde el 2010 con la implementación de la LOES, la educación superior ha logrado alcanzar la consecución de objetivos ambiciosos que antes ni se hubiera pensado realizar. Por ejemplo, cerrar universidades que no cumplan con los estándares necesarios, que un gran porcentaje de estudiantes provenientes de las familias más pobres del país puedan acceder a la educación superior y algunos de ellos hasta a las mejores universidades del mundo, que se construya una ciudad del conocimiento como Yachay, que cada vez se exija más a los profesores con la contratación de aquellos que cuentan con maestría y trabajan a tiempo completo, que haya un control más estricto a las IES, que su infraestructura sea más moderna y adecuada, que haya más democratización en la educación superior, que la pobreza y que las brechas sociales hayan disminuido notablemente.

Además, se ha logrado aumentar los salarios de los docentes, regularizar la calidad de la educación superior a través de la categorización de las universidades y reconocer el principio de gratuidad. Esto, por nombrar los más importantes logros que han sentado bases sustanciales para que la educación superior pueda seguir desarrollándose. Esta ley ha sido fundamental y ha permitido mejorar la calidad de las universidades, fortalecer la enseñanza de los estudiantes y desarrollar el talento humano de docentes e investigadores. Esta es la fuente principal del

recurso infinito llamado conocimiento, innovación, creatividad, que el gobierno ha tratado de implementar en el país. En lo que más se ha invertido es en el fortalecimiento del talento humano, no se puede dar el gran salto de pasar de una economía de recursos finitos a infinitos si no existe un avance cualitativo del sistema universitario.

Se debe tener en cuenta que aunque en este período de gobierno el país ha percibido ingresos mucho más altos que los anteriores, no se han podido alcanzar todos los resultados que se esperaban ni el logro total de los objetivos planteados.

Una de las formas en que se refleja esta falta de consecución de metas es el ranking de universidades Quacquerelli Symonds que ubica a las universidades en el rango según: reputación entre la comunidad académica global, prestigio que le otorgan los empleadores del país evaluado, ratio entre la cantidad de profesores por el número de estudiantes, impacto de sus investigaciones (menciones por estudio publicado), cantidad de investigaciones realizadas por educador, proporción de PhD por centro de estudios y la presencia en internet. Y en el rango de América Latina, ninguna universidad ecuatoriana figura ni siquiera dentro de las 50 primeras (QS, 2015). Esto, a pesar de que en los últimos cuatro años se ha invertido más en investigación resultando 802 publicaciones y 598 artículos científicos publicados. Por otro lado, sigue habiendo un alto índice de deserción en la educación y aún no todos pueden acceder a una educación superior de calidad, aunque el número de estudiantes sí ha aumentado. Se puede inferir también que desde la educación primaria y secundaria no todos los estudiantes salen preparados para poder rendir las pruebas de ingreso a las universidades de manera adecuada e ingresar a la universidad con buenas bases de conocimiento.

Es difícil que Ecuador represente un país que oferte una educación superior de excelencia académica, como se plantea. Tardará muchos años y hasta generaciones para poder alcanzar un nivel entre universidades internacionales con altos estándares de calidad. Esto debido a que desde la educación primaria y secundaria no se prepara a los estudiantes de manera que puedan acceder a las universidades con buenas bases y que exista continuidad educativa por parte de todos o de un gran porcentaje de los estudiantes. René Ramírez, después de

evidenciar el avance que se ha alcanzado con la puesta en vigencia de la LOES, ha reconocido que todavía falta mucho por hacer.

Entre los desafíos por los que se debe seguir trabajando están el seguir democratizando la educación superior, haciendo énfasis en la permanencia, la titulación direccionada hacia el desarrollo de la matriz productiva del país, aumentar el porcentaje de investigación, el cual no llega al 6% y mejorar la productividad (El Telégrafo, 2015). Y aún si todos tuvieran la oportunidad de acceder a la educación superior, esto no garantiza que todos puedan conseguir un empleo adecuado o siquiera un empleo, por tanto no alcanzarán un mejor nivel de vida. La educación superior puede ser un productor de conocimiento que contribuirá al cambio de la matriz productiva, pero primero se debe direccionar a los alumnos para que opten por carreras que contribuyan a este cambio de producción de riqueza. De otra manera muchos quedarán desempleados y el país se estancará. Algunos de los objetivos de la LOES y del PNBV no se están cumpliendo tan eficazmente, porque la inversión en este sector aún no está generando todos los resultados esperados. Por esto es también que se emplee la Agenda 2021y que se sigan formulando nuevas agendas que guíen un camino más preciso con metas asequibles.

Uno de los puntos focales de las reformas a la educación superior es el aumento del presupuesto y el fortalecimiento humano, es por eso que este trabajo se ha enfocado en estos dos. En cuanto al presupuesto, se puede concluir que es primordial para el desarrollo de este campo, si este disminuye no se podrá contratar profesores del más alto nivel, habrá menos alumnos que puedan matricularse y disminuirá la calidad de la infraestructura. Todo esto producirá un estancamiento de la educación superior que repercutirá en el desarrollo del país. Acerca del fortalecimiento humano se puede colegir que se han hecho avances esenciales como el exigir un título de cuarto nivel para los docentes y su continua capacitación. Para los estudiantes se han establecido parámetros no solo para el ingreso a las IES sino también para su egreso, deben rendir un examen que denote una suficiencia cualitativa de conocimientos.

Se puede concluir que la educación superior ha avanzado y que se han logrado cambios significativos. Pero es imprescindible que se siga trabajando en ella sin limitar recursos y estos deben ser asignados eficientemente para que no falten y no desperdiciados. Como se ha

podido notar en el estudio realizado, se han logrado grandes avances en el desarrollo de la educación superior, tanto a nivel de universidades como de institutos superiores tecnológicos. Sin embargo, también se ha podido visibilizar que algunos de los objetivos planteados tanto en la LOES como en el PNBV no se han llevado a cabo porque han sido muy ambiciosos, sin tomar en cuenta la coyuntura del país en todo sentido, por tanto han sido inalcanzables. Para mejorar el desafío de desarrollar la educación superior, se han planteado las siguientes recomendaciones.

RECOMENDACIONES

Para mejorar el sistema de educación en el país, se deben reordenar las prioridades. Si no se tiene una base fuerte y bien fundamentada difícilmente se podrá construir una estructura sólida. Por tanto, si la educación inicial, la básica y la secundaria no cumplen con los requisitos suficientes en cuanto a la formación académica, entonces la educación superior no tendrá los resultados esperados. El plan de mejoramiento de la educación superior pone énfasis en las cantidades, en lugar de dar prioridad a la calidad y al contenido.

Por otro lado, se debe fomentar la colaboración entre alumnos, docentes e instituciones antes que seguir promoviendo la competencia entre los mismos. Se ha implantado un modelo educativo vertical y tecnocrático, sumamente costoso y por lo mismo insostenible no solo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo. Por esto es necesario replantear ciertos objetivos y reajustar el presupuesto para que sea asignado correctamente y hacerlo sostenible en el tiempo.

Se han formulado recomendaciones considerables para que el proyecto de mejoramiento de la educación superior realmente llegue a alcanzar los objetivos planteados. Es sumamente necesario que se planifique de mejor manera el PGE teniendo en cuenta los contingentes, solo así se podrán llevar a cabo las políticas planteadas para cada año. Para esto, se deben crear políticas más reales, que vayan realmente acorde con la coyuntura que el país esté atravesando y con la capacidad que tiene el Estado para ejecutar estas políticas. Además, se deberá ampliar la cooperación internacional en materia monetaria, para que nos permita desarrollar la calidad de la educación superior.

Es esencial también replantear ciertas políticas que resultan ser muy ambiciosas y que en realidad se vislumbra que no pueden ser cumplidas, menos aún en el tiempo establecido. La cooperación internacional también debe ser en cuanto a la transferencia de conocimiento, debido a que en materia de educación la mayor parte de los países a nivel mundial están más avanzados que nuestro país. De esta manera, se podrán desarrollar otros campos, por ejemplo,

la situación geográfica del país nos deberá aportar condiciones más idóneas para desarrollar bienes y servicios que otros países no tienen, pues tenemos un país lleno de recursos inigualables que debemos saber aprovechar. Si se cuenta con cooperación internacional, el Estado podrá planificar políticas más ambiciosas, sin que vayan muy lejos ni estén fuera de contexto, porque así podremos contar no solo con más presupuesto, sino también con conocimiento más desarrollado. También es importante que IES nacionales e internacionales otorguen más becas para que una mayor cantidad de estudiantes puedan acceder a la educación superior, sin quedarse fuera por la insatisfacción de la demanda.

El escenario más plausible es que se deban reformar varias de las políticas establecidas, sobre todo en cuanto a los lapsos y al presupuesto, caso contrario no se podrán alcanzar los objetivos esperados. Si se reordenan prioridades y se traza un plan más plausible que contemple los campos prioritarios que el Estado necesita para desarrollarse, se puede construir una visión a largo plazo en la que Ecuador amplíe su matriz productiva por medio del mejoramiento de la calidad de la educación superior y la prioridad de especialización de ciertas carreras que podrán promover la industrialización. Para esto es necesaria una reestructuración de las mallas curriculares para conseguir una integración entre la formación profesional y la formación académica. De esta manera, el país podrá percibir mayores ingresos y no se dependerá únicamente de la producción extractivista. Lo cual, al tiempo generará que se acorten las brechas sociales.

Quedará todavía mucho por hacer para impulsar la continuidad de la educación y que el cien por ciento de los alumnos que culminen el nivel secundario de estudio puedan acceder a una educación superior o técnica de calidad. Para esto es necesario que se fortalezcan las bases de conocimiento en la educación tanto primaria como secundaria y fomentar la continuidad de la escolaridad. Se recomienda también trabajar en la ejecución de las observaciones expuestas para tratar de hacer más viable el desarrollo del sistema de la educación superior, fijando objetivos y metas más reales. Como se ha podido observar, todavía falta mucho por hacer para el desarrollo de la educación superior y si no se plantean lineamientos más claros, precisos y que vayan acorde la situación del país, sobre todo a nivel económico, no se podrán conseguir los objetivos planteados.

Es importante que se mantengan las políticas hasta ahora planteadas a largo plazo, pero se debe avanzar de manera pertinente en la consecución de objetivos a corto y mediano plazo, como la nueva idea de la realización de la Agenda 2021, pero esta deberá ser bien planificada para poder alcanzar las metas que se planteen en 5 años. Este es un tiempo prudencial para poder seguir desarrollando la educación superior, si se plantean objetivos que se vayan cumpliendo de manera real en el tiempo se podrá alcanzar al final las grandes metas que se han planteado, como alcanzar mayores estándares de calidad académica, impulsar la ciencia e investigación, aumentar el número de becas a otorgar, tener el financiamiento necesario, implementar un mecanismo más eficaz de evaluación de universidades para su recategorización y llegar a equilibrar la oferta y demanda de acceso a la educación superior.

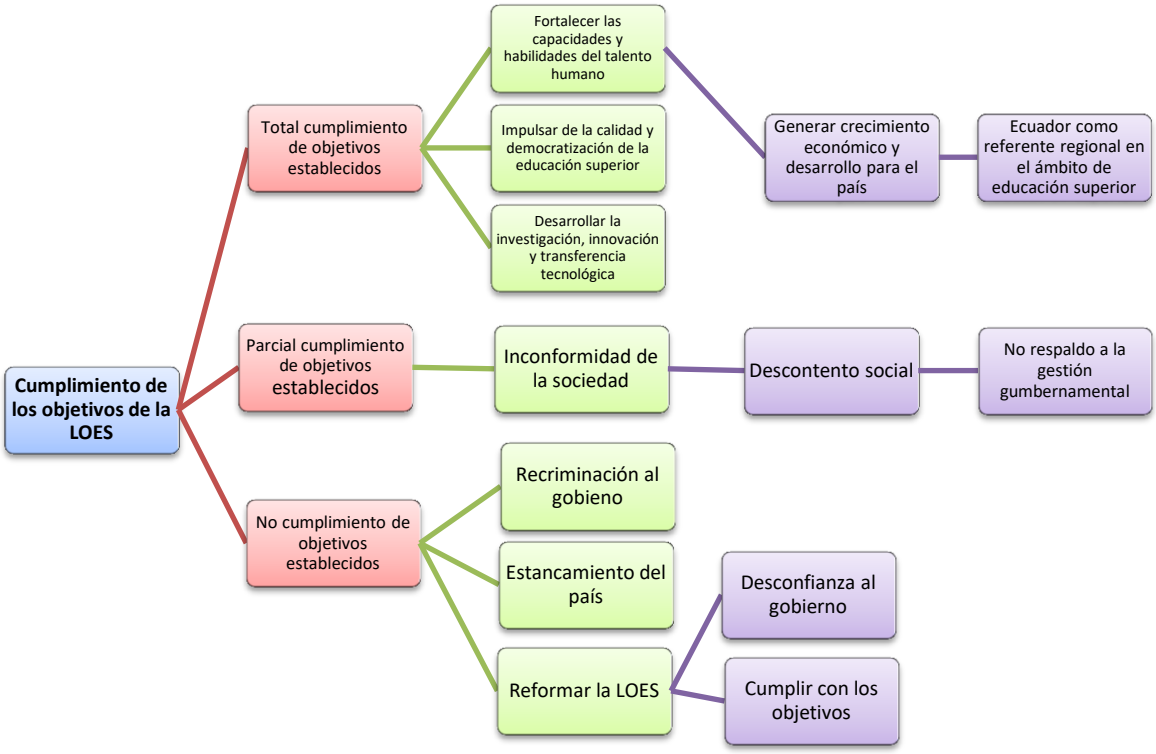
ANEXOS

1.1.Árbol de Relevancia

Para tener un entendimiento más amplio, se ha realizado un Árbol de Relevancia para vislumbrar distintas alternativas que se podrían desplegar de la consecución de tomar una decisión en cuanto al cumplimiento de los objetivos establecidos por la LOES:

Cuadro 3.

Posibles alternativas y sus respectivas consecuencias



Fuente: Elaboración propia

Si se llegaran a cumplir los objetivos de la LOES y del PNBV, estos podrían repercutir en la educación superior en Ecuador de tres posibles maneras. Si se cumplieran en su totalidad, se podría generar un crecimiento económico, porque el programa macro que el gobierno pretende con la educación superior es que esta colabore al cambio de la matriz productiva por medio de la transferencia de conocimiento y la especialización en campos propicios. Esto generaría la producción de nuevos bienes y servicios en el país, también se lograría que la ciudadanía

integrada en este plan, que abarca a una gran parte de la población del país, alcance mejores niveles de vida y llegue al “buen vivir”, porque este crecimiento económico conllevaría a un desarrollo social. Y esto, a su vez causaría que Ecuador se convierta en un referente regional en el ámbito de educación superior, es decir un ejemplo a seguir por parte de los países que conforman Sudamérica.

El cumplimiento parcial de los objetivos establecidos llevaría a la alternativa de que la sociedad quede inconforme con los resultados obtenidos y que esto cause un descontento social, lo que a su vez generaría que la sociedad deje de respaldar la gestión del gobierno en cierta medida, porque sentiría que las instituciones gubernamentales no están cumpliendo con su trabajo y hasta que el presupuesto asignado se está malversando.

Por otro lado, se tiene la tercera alternativa que es el nulo cumplimiento de los objetivos establecidos, la cual desplegaría otras tres probabilidades. La primera de ellas es que se recrimine al gobierno, que se lo juzgue por no haber cumplido con lo planteado y que la gente también piense que se han malversado los fondos. La segunda alternativa sería que el país se estanque, ya que si la educación busca el desarrollo de la sociedad y estos objetivos no llegaran a cumplirse, el país seguiría atado a la exportación extractivista y no se podría elevar el nivel de vida de los ciudadanos porque se tendría una dependencia a los países desarrollados que además, manejan una competencia desigual. Por último, la tercera alternativa sería que se reforme de nuevo la LOES y esto cree una desconfianza por parte de la sociedad hacia el gobierno, ya que denotaría una falta de planificación y una mala ejecución. Y la otra alternativa sería que reformando la LOES, se haga una re planificación y se replanteen los objetivos para intentar que estos sean más viables.

1.2.Matriz de Análisis de Impactos Cruzados

Existen ciertas variables que inciden en la educación superior, para saber de qué manera influyen y cuáles de ellas son las más motrices o influyentes y cuáles son las más dependientes en correlación a las demás variables, se ha realizado el siguiente cuadro:

Cuadro 4.

Problemática de cada variable

VARIABLE	PROBLEMÁTICA
Eficacia de la aplicación de la LOES	La Ley de Educación Superior ha sido modificada generando la LOES, la misma que a su vez puede ser reformada parcialmente sobre todo en cuanto a los plazos, debido a que sus objetivos no se están cumpliendo en su totalidad.
Voluntad política	Cada gobierno ejerce sus políticas, por tanto estas pueden cambiar según el gobierno de turno, al igual que las entidades gubernamentales encargadas de ejercer las políticas en cuanto a educación superior, pueden modificarse, extinguirse o ser creadas.
Cultura	Con una mejor calidad en la educación superior, la cultura puede mejorar y aumentar.
Pobreza	La garantía al acceso a la educación superior puede disminuir la pobreza porque facilita la obtención de un empleo y un mejor nivel de vida.
Presupuesto General del Estado	El presupuesto asignado a este sector cada año varía según los ingresos que tenga el país. Este

	año ha disminuido notablemente.
Control y evaluación del proceso de aplicación de la LOES	Si no se evalúan ni controlan los programas ejecutados, no se podrá medir el nivel de desarrollo que estos están teniendo, por tanto no se podrá percibir si su ejecución es la correcta y si están teniendo un impacto positivo o negativo.
Fortalecimiento del talento humano	El objetivo principal de la implementación de la LOES y de los objetivos del PNBV es fortalecer el talento humano, proporcionando mecanismos que mejoren la calidad de la educación superior. Entre estos se ha planteado que los profesores deberán aumentar su nivel de formación para ejercer la docencia.
Mejoramiento de infraestructura de las IES	La infraestructura es un factor fundamental para el desarrollo de la educación superior, ya que los estudiantes y maestros deben contar con las herramientas necesarias para facilitar la enseñanza y un mejor ambiente físico para desenvolverse. Se está llevando a cabo un proceso de mejora de infraestructura de las IES que alcance estándares internacionales.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 5.

Incidencia de cada variable con respecto a las demás

	EA	VP	Cult	Pobr	PGE	Crtl	Exig doc	Infr	TH	Motr
Eficacia de la aplicación de la LOES	0	0	2	2	1	2	1	2	2	**12**
Voluntad política	2	0	2	1	1	2	1	2	2	**13**
Cultura	0	2	0	2	1	0	2	0	2	**9**
Pobreza	0	0	2	0	1	0	0	0	0	**3**
Disminución del Presupuesto General del Estado	3	3	2	3	0	2	3	3	3	**21**
Control y evaluación del proceso de aplicación de la LOES	3	0	1	1	0	0	3	3	3	**14**
Aumento de exigencia para los docentes	1	2	2	1	1	1	0	1	3	**12**
Mejoramiento de infraestructura de las IES	2	0	2	1	1	1	2	0	2	**11**
Fortalecimiento del talento humano	1	2	3	2	1	1	3	2	0	**15**
Dependencia	**12**	**9**	**16**	**12**	**7**	**8**	**17**	**13**	**17**	

Criterio	Calific.
No tiene impacto	0
Bajo impacto	1
Mediano impacto	2
Alto impacto	3

Fuente: Elaboración propia

- **Eficacia de la aplicación de la LOES**

La eficacia de la aplicación de la LOES no tiene ningún impacto en la voluntad política, ya que no importa si la aplicación de la LOES es eficiente o no, pues los gobiernos de turno decidirán si siguen implementando o cambian las políticas en cuanto a educación superior. Pero en la cultura sí tiene un alto impacto, pues en la LOES se establece que las IES deberán vincularse con la comunidad y ayudar a su desarrollo, donde la cultura tiene un gran papel.

Las IES deben aplicar programas que fortalezcan la cultura de la comunidad donde se sitúan. Además que de por sí, si existe una mejor educación, la cultura del país crecerá, mientras más

conocimiento adquiera, la gente enriquecerá su cultura. Aunque no todos accedan a la educación superior, los que accedan podrán incidir en el mejoramiento de la cultura de las personas que los rodean. Pero, no será completamente, por tanto su influencia es media.

De igual manera, en la pobreza tiene un impacto mediano, debido a que el acceso a una educación superior de calidad como establecen la LOES y el PNBV, podrá facilitar la obtención tanto de un mejor empleo como nivel de vida, por esto se considera a la educación superior como un igualador social. Aunque la LOES y el PNBV estipulan que se democratizará la educación superior y que su acceso estará dirigido para más ciudadanos, no se da completamente de esta manera, pues no todos pueden acceder a la educación superior porque no todos pueden adherirse a la carrera y universidad que desean, además que la educación privada es cara y muchas veces inaccesible. Y aún si todos tuvieran la oportunidad de acceder a la educación superior, esto no garantiza que todos puedan conseguir un empleo adecuado o siquiera un empleo, por tanto no alcanzarán un mejor nivel de vida.

En el Presupuesto General del Estado (PGE), si se aplica eficazmente en la LOES, tendría un alto impacto, debido a que se considera que la educación superior puede ser un productor de conocimiento que contribuirá a que se cambie la matriz productiva. Pero los objetivos de la LOES y del PNBV no se están cumpliendo eficazmente, por tanto la inversión en este sector aún no está generando todos los resultados esperados, lo cual afecta en la disminución del PGE. Por otro lado, en el control y evaluación del proceso de aplicación de la LOES, la eficacia de la aplicación de la LOES tiene un gran impacto. Debido a que, lo establecido en la LOES sobre este tema sí ha generado resultados, ya se han cerrado catorce universidades, a otras veintiséis se les dio una prórroga para alcanzar los estándares establecidos y en total las setentaiún universidades evaluadas, serán reevaluadas cada cinco años para que con el paso de los años asciendan de categoría y así alcanzar la excelencia académica establecida. Ya que todavía no han sido reevaluadas, no se puede denotar claramente cuánto impacto seguirá teniendo la eficacia de la aplicación de la LOES en este ámbito, por tanto se lo ha calificado de una incidencia media.

El impacto que tiene en la exigencia de los docentes es bajo, se ha establecido que los docentes de educación superior deben tener un título de cuarto nivel, pero este punto tampoco se ha aplicado a cabalidad, pues hasta ahora en el programa de becas que el gobierno ha implementado, solo han sido otorgadas setentaiún para que los docentes puedan obtener su título de cuarto nivel, es muy difícil que se lleguen a formar todos los docentes requeridos, sólo a la Universidad Central del Ecuador le faltarían ochocientos profesores para cumplir esta exigencia. En el ámbito de la infraestructura, la eficacia de la aplicación de la LOES, ha sido media. Puesto que, se ha mejorado ampliamente la infraestructura de las IES debido a las exigencias que la LOES ha establecido para la acreditación de las mismas, pero no se ha logrado cubrir con la demanda total y varias de las IES están todavía en proyecto, otras en medio proceso de construcción. Por último, en cuanto a la incidencia que esta variable tendría en el fortalecimiento humano es también media. Todas estas medidas establecidas para mejorar la calidad de la educación superior, como mejora de la infraestructura, mejor preparación de los docentes y mejores estándares de calidad, han impactado medianamente en el fortalecimiento del talento humano, porque aún no se han podido ver todos los resultados esperados.

- **Voluntad política**

La incidencia que la voluntad política tiene en la eficacia de la aplicación de la LOES es baja, porque a pesar de que el gobierno se plantee grandes metas a cumplir en el ámbito de la educación superior, esto no garantiza una completa eficacia de la aplicación de la LOES. Un claro ejemplo de esto, es el actual gobierno, dentro de la LOES y del PNBV se ha establecido la gran meta de alcanzar la excelencia académica y de producir el bioconocimiento por medio del desarrollo de la innovación, ciencia y tecnología. Además se han creado y modernizado entidades gubernamentales que ejecuten estas medidas. Pero, hasta la actualidad no hemos podido vislumbrar un gran resultado, porque a pesar de que haya voluntad política, hay otros factores que inciden más que la voluntad política del gobierno de turno para que exista una eficacia en la aplicación de la LOES. De igual manera, incide medianamente en la cultura, ya que mientras más voluntad política exista para que mejore la calidad de la educación superior, habrá más inversión en este sector, por tanto la cultura se verá influenciada y aumentará.

En la pobreza tiene un medio impacto, pues la voluntad política de los gobiernos de turno en cuanto a las políticas de educación superior no han incidido en la reducción de los índices de pobreza en el país, ya que como se explicó anteriormente el acceso a la educación superior es un igualador social y cada vez más gente ha podido acceder a las IES. Entre el 2006 y 2014, la pobreza medida por el consumo, se redujo del 38,3% al 25,8% y la pobreza extrema se redujo más de la mitad en los últimos ocho años, según información difundida en abril del 2015 por el Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos (INEC). En cuanto a la disminución del PGE, la voluntad política ha tenido una baja incidencia porque si se hubieran implementado, muchos años antes, medidas que por medio de la educación superior permitan generar un mejor nivel de vida con la creación de nuevos bienes y servicios, el impacto de la baja del precio del barril del petróleo no hubiera sido tan fuerte. Además, a pesar de que exista voluntad política, no se podrían llegar a cumplir los objetivos, porque para ellos se necesita un alto presupuesto, el cual ha disminuido.

En la evaluación y el control del proceso de aplicación de la LOES la voluntad política tiene una mediana incidencia, porque el gobierno podrá crear las instituciones y mecanismos que permitan realizar esto, pero no necesariamente serán los correctos que permitan dar una clara y objetiva evaluación y control. En cuanto al aumento de la exigencia a los docentes, su impacto es bajo, ya que a pesar de que los gobiernos establezcan estándares de formación que los profesores deban alcanzar, no es suficiente la voluntad política para que esto se cumpla, porque sin el presupuesto necesario, no se podrá llevar a cabo.

En el ámbito de la infraestructura la incidencia es media, ya que si existe voluntad política el gobierno destinará mayor presupuesto a la construcción y mejoramiento de las IES, como lo ha hecho el actual gobierno. Y en el fortalecimiento del talento humano, la voluntad política también tendría un impacto medio, debido a que el gobierno podrá implementar más estrategias, programas y medidas para fortalecer al talento humano por medio de la educación superior, como de igual manera el actual gobierno está logrando en cierta medida.

- **Cultura**

La cultura no tiene ninguna incidencia en la eficacia de la aplicación de la LOES porque no tiene ningún poder en la ejecución de ésta, pues no tiene competencia. En la voluntad política tiene un impacto medio porque si bien, la sociedad con más cultura tiene más interés en que se cumplan estos objetivos, no tiene el poder suficiente de exigir que esto se dé, pero sí influirá para que los gobiernos den más importancia a este tema. En la pobreza tiene un mayor impacto, una influencia media porque si aumenta la cultura de un país la gente podrá crear nuevas estrategias para mejorar su nivel de vida, por ejemplo si aumenta la cultura, el país podrá atraer más turismo y así entrarán más ingresos al Estado con lo cual la pobreza disminuirá considerablemente. Esto, ligado con la siguiente variable que es la disminución del PGE por lo mencionado anteriormente, aunque no representaría un impacto tan alto, porque el país precisa más ingresos para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

En la evaluación y control del proceso de aplicación de la LOES la cultura no tendría incidencia alguna, porque no tiene ninguna competencia en este ámbito. En la exigencia a los docentes la cultura tiene una influencia media, debido a que si la gente tiene más cultura, exigirá que los docentes aumenten su nivel de preparación para la educación superior. Pero, en la infraestructura no tiene ningún impacto porque así aumente la cultura del país, la ciudadanía no es competente para el mejoramiento de la infraestructura de las IES. Al contrario, en el fortalecimiento del talento humano tiene más influencia, una mediana, porque si la cultura aumenta, el talento humano se fortalecerá.

- **Pobreza**

La pobreza es la variable que menos incidencia tiene en las demás variables, es la más dependiente. Puesto que, si existe pobreza la gente será más débil en todo sentido, entonces no será su prioridad exigir que se cumpla eficazmente con la aplicación de la LOES. Tampoco podrá cambiar la voluntad política para que esta direccione más y mejores medidas que desarrollen la calidad de la educación superior. Mucho menos impactará en el control y

evaluación del proceso de aplicación de la LOES, ni en el aumento de exigencia para los docentes, mucho menos en el mejoramiento de infraestructura de las IES y hasta debilitará el talento humano. Porque mientras más pobre es la gente, menos preparación suele tener y menos se la toma en cuenta por parte de los gobiernos, por tanto no tendrá incidencia en la formación de estas políticas para el desarrollo de la educación superior.

En la cultura tendría un impacto medio, porque esta disminuiría notablemente si aumenta la pobreza. También tendría impacto en la disminución del PGE, porque este no crecerá y la inversión seguirá disminuyendo en el sector de la educación superior porque se priorizarán los bienes y servicios básicos para la asignación del PGE.

- **Disminución del Presupuesto General del Estado**

La disminución del PGE tiene un alto impacto en la eficacia de la aplicación de la LOES, ya que no se podrán cumplir con gran parte de los objetivos y mucho menos en el tiempo establecido. En la voluntad política tiene una alta influencia porque la disminución del PGE significa que no se podrán alcanzar todas las medidas que un gobierno quiera ejecutar para la educación superior. En la cultura tiene un impacto mediano porque si disminuye el PGE, la calidad de la educación también lo haría y esto causaría una disminución en la cultura del país.

En la pobreza tiene un alto impacto, debido a que si disminuye el presupuesto, la pobreza aumentará porque se menguará el acceso a educación superior y posiblemente baje su calidad también. En el control y evaluación de la aplicación tiene una influencia media porque de igual manera, disminuirá la asignación de presupuesto a las entidades encargadas, por tanto se contará con menos mecanismos y factores para esto.

En la exigencia a los docentes también la incidencia será alta, pues pocos profesores pueden costearse los estudios de cuarto nivel y con la disminución del presupuesto, el gobierno otorgará menos becas para que los docentes hagan sus estudios y no se podrán llenar las plazas requeridas. En el mejoramiento de la infraestructura de las IES, también tendrá un alto impacto, pues con menos presupuesto los proyectos de construcción y mejoramiento de las

IES se verán interrumpidos o tomarán mucho más tiempo para ser terminados, pues se invertirá en otros sectores más prioritarios. Igualmente, en el fortalecimiento del talento humano tendrá una repercusión alta, ya que los estudiantes no podrán contar con todas las herramientas necesarias para sus estudios.

- **Control y evaluación del proceso de aplicación de la LOES**

El Control y evaluación del proceso de aplicación de la LOES tiene un alto impacto en la eficacia de su aplicación, pues si no existe este factor no se sabría si la ejecución es la correcta, si es que se está teniendo un buen resultado o si es necesario restablecer ciertas medidas, a cuáles dar más impulso, es decir no habría una retroalimentación dentro del proceso. En la voluntad política no tendría incidencia porque así haya un correcto control y evaluación del proceso de aplicación de la LOES, esto no cambiaría la voluntad política. Por otro lado, en la cultura tiene baja incidencia porque esto no garantizaría por sí mismo que el proceso que se sigue sea el correcto o si no se aplican todas las medidas como el de la vinculación con la comunidad, por tanto la incidencia en la cultura sería baja. Igualmente, en la pobreza tendrá bajo impacto, porque no necesariamente disminuirá la pobreza con el control y evaluación en el proceso, esto sería solo un elemento parte del proceso. En la disminución del PGE no tiene ninguna influencia, debido a que esta variable no permite siquiera frenarla.

En el aumento de la exigencia a los docentes tendría un alto impacto porque si las IES no abastecen su planta con profesores de cuarto nivel entonces estas bajarán de categoría, según los estándares de evaluación del CEAACES. Las universidades harán lo posible por subir de categoría. Por tanto, en el mejoramiento de la infraestructura de las IES influye de la misma manera. En el fortalecimiento del talento humano llega a tener también una gran incidencia porque los estudiantes deberán rendir exámenes para poder graduarse reflejando un alto conocimiento adquirido a lo largo de la carrera, de lo contrario no podrán obtener su título.

- **Aumento de exigencia para los docentes**

En la eficacia de la aplicación de la LOES tiene una baja influencia porque pocos docentes han alcanzado esta exigencia, por tanto no podrán exigir que se cumplan los demás objetivos de la LOES y al contrario, pedirán que estos se replanteen. En la voluntad política tendría una mediana incidencia, pues los profesores pedirán que como a ellos se les exige cumplir con ciertos estándares, pues que el gobierno también cumpla con sus deberes. En la cultura, de igual manera, tiene una mediana incidencia. Si los docentes tienen un mejor nivel de preparación, transmitirán más conocimiento a los estudiantes, con lo que se podrá aumentar la cultura en la medida en que ellos influyan con su conocimiento a la sociedad.

En la pobreza tendría un bajo impacto porque los alumnos podrían adquirir mejores bases de conocimiento y adquirir un mejor empleo menguando la pobreza, pero como no se garantiza esto completamente entonces tendría un bajo impacto. En la disminución del PGE tendría una influencia baja, porque si se exige un mejor nivel académico a los profesores y no todos pueden costear esos precios por sí mismos, entonces el Estado deberá asignar presupuesto para otorgar más becas a los docentes. La SENESCYT ha establecido que para 2015 el programa de becas otorgará el siguiente financiamiento:

Cuadro 6.

Financiamiento para los programas de becas

Nivel de estudio	América Latina y El Caribe Hasta USD	EE.UU, Canadá y Oceanía Hasta USD	Europa, Asia y África Hasta USD
Maestrías	$66.000,00	$103.000,00	$108.000,00
Doctorados	$162.000,00	$218.000,00	$204.000,00
Especialidades[1] y Subespecialidades Médicas y Odontológicas[2]	$38.000,00 (por año)	$51.000,00 (por año)	$57.000,00 (por año)

Fuente: SENESCYT

Lo cual representaría una significativa suma de dinero del PGE, si se las otorgaran a todos los docentes que lo requieren, pero como solo se han dado setentaiún becas, no representa una suma importante. En el control y evaluación del proceso de aplicación del PGE tendría una baja incidencia porque los docentes pueden manifestar que el plazo para adquirir su título de cuarto nivel es muy corto y que se lo extienda para que las IES no bajen de categoría. En el

mejoramiento de la infraestructura también tendría una baja incidencia, porque si bien los docentes pueden exigir más y mejores herramientas para impartir adecuadamente su clase, no es una determinante. Al contrario, en el fortalecimiento del talento humano tendría un alto impacto. Ya que, el conocimiento que los estudiantes puedan adquirir en su carrera depende en gran medida de la trasmisión de conocimiento por parte de los profesores, por tanto si ellos tienen un nivel más alto de preparación los estudiantes también mejorarán.

- **Mejoramiento de infraestructura de las IES**

En la eficacia de la aplicación de la LOES tendría un impacto medio, porque la infraestructura es una significativa herramienta con la que deben contar las IES para poder desarrollar la calidad de la educación superior. Por tanto, si mejora la infraestructura, la aplicación de la LOES será más eficaz. En la voluntad política no tiene ninguna incidencia porque no tiene ninguna competencia. Por otro lado, en la cultura tiene un impacto medio porque con el mejoramiento de la infraestructura, la sociedad podrá aumentar en la cultura porque más gente podrá acceder a ciertos servicios de las IES como la biblioteca por ejemplo, lo cual repercutiría en que la cultura aumente, no completamente, por eso sólo tiene una incidencia media.

En cuanto a la pobreza, la influencia es baja, pues a pesar de que la infraestructura ayude a mejorar los mecanismos proporcionando más calidad a la educación superior, esto no influenciará significativamente en la reducción de la pobreza, porque no todos podrán acceder a esta. En la disminución del PGE tiene un impacto mediano, debido a que para mejorar la infraestructura de las IES se necesita un muy alto presupuesto. Si se sigue invirtiendo lo que se necesita para cumplir con los objetivos de mejoramiento de educación superior, el presupuesto se verá afectado, es decir disminuirá aún más.

En el control y evaluación del proceso de aplicación de la LOES, la incidencia es baja. Ya que el mejoramiento de la infraestructura generaría un poco más de trabajo para el CEAACES porque tendrá que certificar cada adecuación de acuerdo a los estándares establecidos, pero no lo cambiaría mayormente. En cuanto al aumento de la exigencia de los docentes, la influencia

es media. Si mejora la infraestructura, los profesores deberán también mejorar su preparación para poder dar el uso adecuado a las nuevas herramientas implementadas, sobre todo en cuanto a innovación y tecnología. En el fortalecimiento del talento humano, el impacto es medio porque los estudiantes tendrán más y mejores herramientas para ampliar su conocimiento.

- **Fortalecimiento del talento humano**

Esta variable influirá en un nivel bajo en la eficacia de la aplicación de la LOES, ya que así se fortalezca el talento humano, solo podrán exigir en cierta medida que se ejecuten correctamente los objetivos de la LOES. En la voluntad política tiene un impacto medio, si se fortalece el talento humano se podría exigir al gobierno que reconozca a la educación superior como un sector estratégico para así seguir fortaleciendo el talento humano. En la cultura la incidencia es alta, porque fortaleciendo el talento humano, los estudiantes podrán transmitir su amplio conocimiento a la sociedad y así impulsar la cultura. En la pobreza tiene un nivel de incidencia mediano, puesto que fortaleciendo el talento humano se podrán generar nuevos empleos y así se disminuirá la pobreza en el país. En la disminución del PGE el impacto es bajo, como el talento humano todavía no se ha fortalecido al nivel que se desea, entonces no puede tener aún gran incidencia en que ya no siga disminuyendo el PGE.

En el control y evaluación del proceso de aplicación de la LOES, tiene solo una baja incidencia porque son las entidades, aquellas que instauran y evalúan las medidas que el talento humano debe cumplir, estos solo podrían emitir sugerencias. En el aumento de la exigencia para los docentes el impacto es alto, ya que si se fortalece el talento humano, entendiéndose por los estudiantes, los profesores deberán estar un paso adelante para seguir impartiendo más conocimiento. En el mejoramiento de la infraestructura el impacto es medio. Si se fortalece el talento humano se exigirá una infraestructura al nivel del talento humano para seguir fortaleciéndose y alcanzar más calidad de la educación superior.

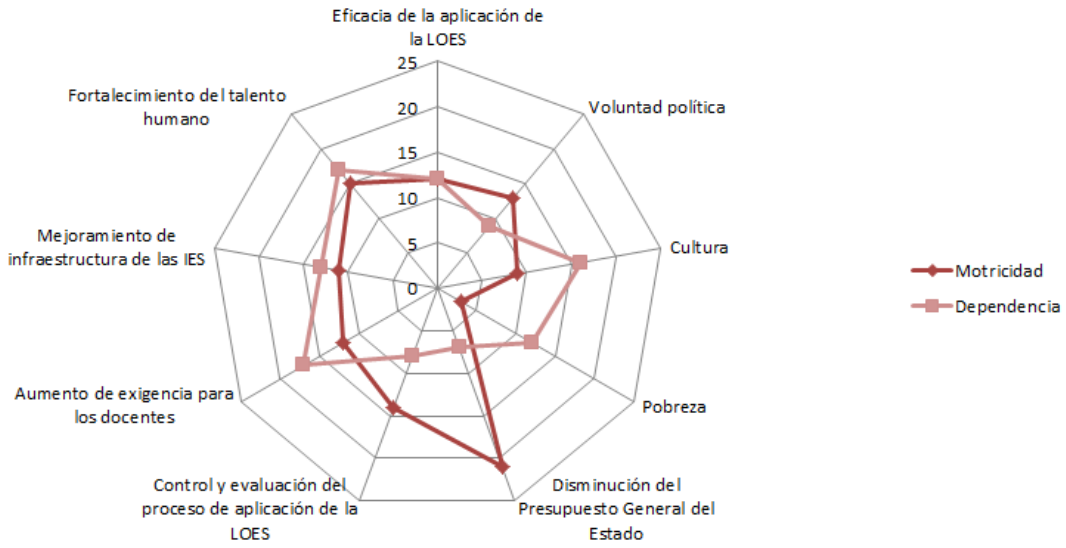
Se puede concluir con que la variable más motriz es la de disminución del PGE, es decir que ésta es la variable que más influye en las demás variables. Por tanto, con la disminución del

presupuesto asignado a la educación superior todas las variables se verán afectadas en gran medida. Debido a que, sin el presupuesto necesario no se podrán cumplir completamente los objetivos establecidos por la LOES, por tanto es la menos dependiente en correlación con las demás variables.

Por otro lado, las más dependientes son el aumento de la exigencia para los docentes y el fortalecimiento del talento humano, ya que dependen del impacto que se produzca en ellas por las demás variables.

Cuadro 7.

Resultados de la incidencia de las variables



Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

El universo. (5 de 12 de 2014). *Diario El universo.* Obtenido de Tasa de matriculación universitaria ya no es comparable, dice el INEC: http://www.eluniverso.com/noticias/2014/12/05/nota/4306056/tasa-matriculacion-universitaria-ya-no-es-comparable-dice-inec

Acosta, J. C. (04 de 12 de 2013). *CEAACES.* Obtenido de A un año del cierre de las 14 universidades categoría "E". La evaluación continúa: http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/un-ano-del-cierre-de-las-14-universidades-categoria-e-la-evaluacion-continua-2/

Acosta, S. (23 de 05 de 2014). *Cinco Días.* Obtenido de Lo que queda del plan Bolonia: http://cincodias.com/cincodias/2014/05/23/economia/1400868988_067875.html

Araujo, A. (2015). *El Comercio.* Obtenido de El barril de petróleo ecuatoriano cayó cerca de USD 11 desde junio: http://www.elcomercio.com/actualidad/barril-petroleo-ecuatoriano-baja-precio.html

Asamblea Nacional . (27 de 8 de 2014). *COMISIÓN 9 PROFUNDIZA ESTUDIO DE REFORMA A LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR*. Obtenido de http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/comision-9-profundiza-estudio-de-reforma-ley-de-educacion

Baena, M. D. (1 de 8 de 1999). *EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS PAÍSES DE IBEROAMÉRICA.* Obtenido de Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales: http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-39.htm

Baena, M. D. (1 de 8 de 1999). *EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS.* Obtenido de Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales: http://www.ub.es/geocrit/sn-45-39.htm

Biográfica, E. (2010). *Biografías y Vidas*. Obtenido de http://www.biografiasyvidas.com/biografia/c/correa_rafael.htm

BOGAERT, S. E. (01 de diciembre de 2013). *Voluntad, visión y planificación.* Recuperado el 10 de mayo de 2015, de Acento: http://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/12/acento-com-do_-educaci%C3%B3n_en_el_ecuador-jpg.pdf

CEAACES. (12 de 2013). *"Suspendida por falta de calidad" El cierre de catorce universidades en Ecuador.* Obtenido de http://www.ceaaces.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2013/10/CIERRE-DE-UNIVERSIDADES-placas-ok.pdf

CES. (2 de 5 de 2014). *Consejo de Educación Superior.* Obtenido de Asamblea del Sistema de Educación Superior: http://www.ces.gob.ec/asamblea-del-sistema-de-educacion-superior

CES. (14 de 10 de 2015). *Resolución .* Obtenido de RPC-SO-37-No.495-2015 : file:///C:/Users/Fatima/Downloads/RPC-SO-37-No.495-2015.pdf

Cevallos, M. d. (2011). *CIESPAL*. Recuperado el 23 de 03 de 2014, de Cambios indispensables en la ley de educación superior en Ecuador: http://www.ciespal.net/digital/index.php/articulos/866-cambios-indispensables-en-la-ley-de-educacion-superior-en-ecuador.html

Diario de Yucatán. (14 de 9 de 2014). *Importancia de la educación superior en la sociedad.* Obtenido de Diario de Yucatán: http://yucatan.com.mx/temas/universitarios-temas/la-importancia-de-la-educacion-superior-en-la-sociedad

Ecuador Inmediato. (13 de 06 de 2010). *Ecuador Inmediato*. Recuperado el 21 de 02 de 2014, de Interesante Análisis xtranjero destaca reforma a eduación Superior: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=128318&umt=interesante_analisis_extranjero_destaca_reforma_a_educacion_superior

Ecuador Sostenible. (6 de 10 de 2015). *Educación Superior.* Obtenido de EDUCACIÓN SUPERIOR: RENÉ RAMÍREZ IMPULSA UN GRAN PACTO NACIONAL QUE CONSTRUYA LA AGENDA 2021 DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: http://www.ecuadorsostenible.com/educacion-superior-rene-ramirez-impulsa-un-gran-pacto-nacional-que-construya-la-agenda-2021-de-la-educacion-superior-2/

Ecuador, A. N. (12 de 10 de 2010). *Ley Orgánica de Educación Superior*. Recuperado el 10 de 03 de 2014, de Registro Oficial: http://educaciondecalidad.ec/leyes-sistema/ley-educacion-superior-loes.html

EcuadorUniversitario.Com. (11 de 2015). *EcuadorUniversitario.Com.* Obtenido de CEAACES es un organismo público técnico: http://ecuadoruniversitario.com/de-instituciones-del-estado/ceaaces/ceaaces-es-un-organismo-publico-tecnico/

Ecuavisa. (2016). *SENESCYT todavía no ha asignado monto a UCE.* Quito.

El Comercio . (11 de 2 de 2016). *El Comercio Data*. Obtenido de La asignación de recursos para 30 universidades públicas se duplicó en 8 años: http://www.elcomercio.com/datos/presupuesto-fondos-universidades-publicas-duplicaron.html

El Ecuatoriano. (27 de 3 de 2015). *El Ecuatoriano, Diario Digital*. Obtenido de Ecuador: Universidad con presupuesto recortado: http://elecuatoriano.net/2015/03/27/ecuador-universidad-con-presupuesto-recortado/

El Telégrafo. (12 de 10 de 2015). *Diario El Telégrafo.* Obtenido de La LOES ha mejorado la transparencia de las universidades: http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/en-5-anos-de-vigencia-de-la-loes-la-universidad-es-mas-accesible-y-eficiente.html

El Telégrafo. (15 de 2 de 2015). *El Telégrafo.* Obtenido de La matrícula universitaria de indígenas sube al 24%: http://www.telegrafo.com.ec/politica/item/la-matricula-universitaria-de-indigenas-sube-al-24.html

EL Telégrafo. (15 de 10 de 2015). *EL Telégrafo.* Obtenido de La LOES cumple 5 años y la evaluación es altamente positiva: http://www.telegrafo.com.ec/opinion/editoriales/item/la-loes-cumple-5-anos-y-la-evaluacion-es-altamente-positiva.html

El Universo. (21 de 03 de 2014). *El Universo.* Obtenido de Reforma educativa busca una "economía de talento" en Ecuador, dice ministro Long : http://www.eluniverso.com/noticias/2014/03/21/nota/2421726/reforma-educativa-busca-economia-talento-ecuador-dice-ministro-long

El Universo. (30 de 11 de 2014). *El Universo.* Obtenido de En dos años disminuyó el ingreso a la universidad en Ecuador: http://www.eluniverso.com/noticias/2014/11/30/nota/4284736/dos-anos-disminuyo-ingreso-universidad

Flores, G. (1 de 4 de 2015). *El Comercio*. Obtenido de 958 Prometeos y Ateneos llegaron a las universidades del Ecuador: http://www.elcomercio.com/tendencias/ecuador-prometeos-ateneos-universidades-educacion.html

Ibáñez, C. (6 de 1994). Pedagogía y Psicología Interconductual. *Revista mexicana de análisis de conducta* , 99-113.

Learte, P. L. (27 de 4 de 2015). *Época de cambio para la educación superior.* Obtenido de El Confidencial: http://www.elconfidencial.com/sociedad/2015-04-27/alto-rendimiento-accenture-educacion-superior_765694/

Long, G. (11 de 2013). *Blog de Guillaume Long.* Obtenido de 37 Conferencia General de la UNESCO: http://guillaumelong.com.ec/discurso-en-la-unesco/

Martínez, F. (9 de 12 de 2013). *Maestros del Web.* Obtenido de La educación es la mejor herramienta para el desarrollo de un país: http://www.maestrosdelweb.com/educacion-para-desarrollo-de-un-pais/

Ministerio de Finanzas. (11 de 2014). *Ministerio de Finanzas*. Obtenido de Proforma del PGE 2015: http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/11/Proforma-del-PGE-2015.pdf

Ministerio de Finanzas. (2014). *Ministerio de Finanzas.* Obtenido de PROFORMA DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO 2015: http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/11/Proforma-del-PGE-2015.pdf

Morales, D. A. (febrero de 2011). *El Gasto Social en Ecuador.* Obtenido de Observatorio de Política Fiscal: http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/1008/1/teco705.pdf

Nacimba, A. (26 de 6 de 2014). *El Ciudadano .* Obtenido de Hay un avance del 90% de obras de infraestructura en la Universidad Ikiam: http://www.elciudadano.gob.ec/hay-un-avance-del-90-de-obras-de-infraestructura-en-la-universidad-ikiam/

Núñez, M. (14 de 1 de 2014). *El Ciudadano.* Obtenido de La estabilidad económica y política logros de la Revolución Ciudadana: http://www.elciudadano.gob.ec/la-estabilidad-economica-y-politica-logros-de-la-revolucion-ciudadana/

Paucar, E. (12 de 10 de 2015). *Diario El Comercio.* Obtenido de Autoridades de educación superior analizan la LOES en sus cinco años: http://www.elcomercio.com/tendencias/educacionsuperior-loes-aniversario-encuentro-autoridades.html

Peralta, P. O. (2012). *Línea de Fuego.* Obtenido de LA RE-ESTRUCTURACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR: De la gramática de la autonomía a la semántica del poder. : https://lalineadefuego.info/2012/06/26/la-re-estructuracion-de-la-educacion-superior-en-el-ecuador-de-la-gramatica-de-la-autonomia-a-la-semantica-del-poder-por-pablo-ospina-peralta/

QS. (6 de 2015). *Quacquerlli Symonds University Rankings.* Obtenido de http://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2015#sorting=rank+region=+country=+faculty=+stars=false+search=

Quirola, D. (2010). La universidad ecuatoriana en la transición hacia la sociedad del Buen Vivir basada en el biocnocimiento. En SENPLADES, *Transformar la universidad ara transformar la sociedad* (págs. 199-213). Quito, Ecuador: SENPLADES.

Rama, C. (s/f). *Red Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior*. Recuperado el 27 de 02 de 2014, de Ecuador: Una reforma universitaria por arriba de las corporaciones: http://www.reaces.ec/reaces/index.php?option=com_content&view=article&id=46:ecuador-una-reforma-universitaria-por-arriba-de-las-corporaciones&catid=36:articulos&Itemid=14

Ramírez, R. (2013). *La tercera ola de la transformación de la educación superior en Ecuador.* Quito: Dirección de Comunicación de SENESCYT.

Ramirez, R. (2013). *Tercera ola de transformación de la Educación Superior en Ecuador .* Quito : Direccion de comunicacion de SENESCYT.

René Ramírez Gallegos, M. C. (29 de 4 de 2013). *CONSEJO DE EDUACIÓN SUPERIOR*. Obtenido de REGLAMENTO DE APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS.

Rocío Lorente, M. T. (2010). *Revista española de educación comparada.* Obtenido de Políticas de educación y formación de la Unión Europea: http://www.uned.es/reec/pdfs/16-2010/08_lorente.pdf

Santos, B. d. (2010). La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad. En SENPLADES, *Transformar la universidad para transformar la sociedad* (págs. 174-195). Quito: Ecuador.

Sarre, P. L. (2009). “El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* , 255-287.

SENESCYT. (11 de 7 de 2013). *Recursos PGE para IES 2013*. Obtenido de http://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/presentacion-11-julio_presupuesto-educacion-superior1.pdf

SENPLADES. (2013). *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.* Obtenido de Plan Nacional del Buen Vivir: http://www.buenvivir.gob.ec/34#tabs2

SENPLADES. (1 de 2014). *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.* Obtenido de 7 años de la Revolución Ciudadana: http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/04/folleto_7_esp_web-2.pdf

SENPLADES. (1 de 2014). *Secretaría Nacional De Planificación y Desarrollo.* Obtenido de 35 logros de la Revolución Ciudadana en Educación, Ciencia, tecnología e Innovación 2013: http://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/01/35-LOGROS_PROPnueva.pdf

SNNA. (17 de 11 de 2015). *SENESCYT.* Obtenido de Nuevo examen unificado de ingreso a la universidad será igual de inclusivo que el ENES: http://www.snna.gob.ec/wp-content/themes/institucion/comunicamos_noticias114.php

Suárez, D. Q. (2010). La universidad ecuatoriana en la transición hacia la sociedad del Buen Vivir basada en el biocnocimiento. En SENPLADES, *Transformar la universidad ara transformar la sociedad* (págs. 199-213). Quito, Ecuador: SENPLADES.

Telégrafo, E. (3 de 2 de 2015). *Diario El Telégrafo, Sociedad.* Obtenido de EN ECUADOR FUNCIONAN MÁS DE 30 INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR: http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/un-docente-universitario-gana-ahora-2-967-infografia.html

Torres, R. M. (2016). *ECUADOR ¿OTRO PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN (SIN EVALUAR EL ANTERIOR)? .* Obtenido de https://lalineadefuego.info/2016/01/26/ecuador-otro-plan-decenal-de-educacion-sin-evaluar-el-anterior-por-rosa-maria-torres/

UNAM. (2012). *Universidad Nacional Autónoma de México.* Obtenido de Plan Educativo de Nacional UNAM: http://www.planeducativonacional.unam.mx/CAP_00/Text/00_05a.html

UNAM. (2012). *Universidad Nacional Autónoma de México.* Obtenido de Importancia de la educación para el desarrollo: http://www.planeducativonacional.unam.mx/CAP_00/Text/00_05a.html

UNESCO. (1998). DECLARACION MUNDIAL SOBRE LA EDUCACION SUPERIOR., (pág. 3; 4; 5).

UNESCO. (2003). *EDUCACIÓN SUPERIOR en una sociedad mundializada.* Obtenido de http://portal.unesco.org/education/en/file_download.php/12be40a42b54e1794d1fa62e987a9975unesco_position_paper_globalization_he_spanish.pdf

UNICEF. (2012). *La Juventud Opina.* Obtenido de LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACION: http://www.voicesofyouth.org/es/posts/la-importancia-de-la-educacion

Valencia, E. (16 de 6 de 2015). *Focus Ecuador*. Obtenido de EL "EGONOMISTA" I: CORREA Y EL SOCIALISMO DE LOS RICOS: http://focusecuador.com/2015/06/16/el-egonomista-i-correa-y-el-socialismo-de-los-ricos/

Vallejo, C. V. (2016). *UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE POSTGRADO Y LA ARQUITECTURA DE LAS REFORMAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR.* Obtenido de https://lalineadefuego.info/2016/03/31/el-futuro-de-las-universidades-publicas-de-postgrado-y-la-arquitectura-de-las-reformas-en-educacion-superior-cristina-vega-e-ivette-vallejo/

Vázquez, E. V. (16 de 6 de 2015). *Focus Ecuador*. Obtenido de EL "EGONOMISTA" I: CORREA Y EL SOCIALISMO DE LOS RICOS: http://focusecuador.com/2015/06/16/el-egonomista-i-correa-y-el-socialismo-de-los-ricos/